

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Juri

**Dezintegracijski elementi v političnih sistemih
Socialistične federativne republike Jugoslavije
in Evropske unije**

Magistrsko delo

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, 2006



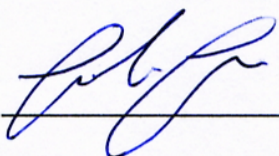
IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Spodaj podpisani/-a LUKA JURI, z vpisno številko 21019563,
rojen/-a 13.5.1977 v kraju KOPER, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
DEZINTEGRACIJSKI ELEMENTI V POLITIČNIH SISTEMIH
SOCIALISTIČNE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE IN EVROPSKE UNIJE

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 25.12.2005

Podpis avtorja/-ice: 

OPREDELITEV TEME	5
OPREDELITEV ZNANSTVENE RELEVANTNOSTI TEME	6
DELOVNE HIPOTEZE.....	7
METODOLOGIJA NALOGE.....	8
OPREDELITEV POLITIČNEGA SISTEMA IN KONCEPTA FEDERACIJE	9
POLITIČNI SISTEM	9
(KON)FEDERALNA DRŽAVNA UREDITEV	9
STRUKTURNA IN FUNKCIONALNA DIMENZIJA FEDERACIJE	11
JUGOSLOVANSKI PRIMER – ZGODOVINSKI PREGLED	14
NASTANEK FLR JUGOSLAVIJE	14
REFORME LETA 1965 IN TRŽNI SOCIALIZEM	16
DECENTRALIZACIJA DRŽAVE IN NADGRADNJA SAMOUPRAVLJANJA	19
USTAVNA UREDITEV OD LETA 1974	22
USTAVNI AMANDMAJI IZ LETA 1971	22
USTAVA IZ LETA 1974 IN RAZVOJ SAMOUPRAVLJANJA	25
SAMOUPRAVLJANJE IN NEUČINKOVITOST SISTEMA ODLOČANJA	29
REFORME SEDEMDESETIH LET IN ZAKON O ZDRUŽENEM DELU	31
ANALIZA DELOVANJA SAMOUPRAVLJANJA PO REFORMAH	35
NACIONALNA STRUKTURA FEDERACIJE	38
RAZVOJ KONCEPTA NARODNOSTI	38
DECENTRALIZACIJA IN ANARHIZACIJA POLITIČNEGA SISTEMA.....	42
ODGOVOR NOTRANJIM KONFLIKTOM.....	44
KONFEDERALNA REORGANIZACIJA PO LETU 1974	50
NEUČINKOVITOST IN RAZPAD DRŽAVNE UREDITVE SFRJ.....	56
REGIJSKA AVTONOMIJA IN NACIONALIZEM.....	56
NACIONALIZEM, ANARHIJA IN RAZPAD.....	57
DOSEDANJA UREDITEV EVROPSKE UNIJE.....	66
ZGODOVINSKI RAZVOJ EVROPSKIH SKUPNOSTI	67
NASTANEK EVROPSKE SKUPNOSTI ZA PREMOG IN JEKLO.....	67
PROPAD EVROPSKE OBRAMBNE SKUPNOSTI	68
DOGOVOR V MESSINI IN RIMSKA POGODBA	69
RAZVOJ EVROPSKE (GOSPODARSKE) SKUPNOSTI.....	69
OD SKUPNEGA TRGA DO SKUPNEGA EVROPSKEGA AKTA.....	71
NASTANEK EVROPSKE UNIJE TER MAASTRICHTSKA IN AMSTERDAMSKA POGODBA.....	71
ISKANJE POLITIČNE ENOTNOSTI IN POGODBA IZ NICE.....	73
(NE)REALNA NOVA UREDITEV EU – POGODBA O USTAVI ZA EVROPO..	78
DELOVANJE IN PREDLOG KONVENCIJE	80
DOGOVOR MEDVLADNE KONFERENCE	80
HIPOTETIČNI SCENARIJI RAZVOJA DRŽAVNE UREDITVE EVROPSKE UNIJE	86
EVROPSKA UNIJA – FEDERALNA DRŽAVA	86
FLEKSIBILNA FEDERACIJA	87
NE-ENAKOMERNI RAZVOJ V VEČ NIVOJIH FEDERALNE ORGANIZIRANOSTI	87

SISTEM MONNET	88
RAZDRUŽEVANJE EVROPSKE UNIJE	88
PRIMERJAVA POLITIČNIH SISTEMOV SFRJ IN EVROPSKE UNIJE	90
TEMELJI DRŽAVNE TVORBE	91
USTAVNOST FEDERALNIH ENOT / DRŽAV ČLANIC	92
MOŽNOST IZSTOPA	92
ZVEZNA ZAKONODAJNA, IZVRŠNA IN PRAVOSODNA OBLAST	93
DELITEV OBLASTI NA NIVOJU FEDERALNIH ENOT / DRŽAV ČLANIC	94
MEDNARODNI STATUS FEDERALNIH ENOT / DRŽAV ČLANIC IN SKUPNA ZUNANJA POLITIKA ..	95
OBSTOJ SKUPNE (ZVEZNE) VOJSKE	96
SKUPNA MONETARNA POLITIKA IN SKUPNA VALUTA	96
SKUPNI CARINSKI NADZOR IN DAVČNA POLITIKA	97
SKUPNI NADZOR ZUNANJIH MEJA IN SVOBODA GIBANJA ZNOTRAJ POVEZAVE.....	97
NEPOSREDNOST IZVAJANJA CENTRALNIH ZAKONSKIH AKTOV	98
OBVEZNOST SOGLASJA FEDERALNIH ENOT / DRŽAV ČLANIC ZA ZVEZNO ODLOČANJE...	98
GRAFIČNO OVREDNOTENJE CENTRALISTIČNE UREDITVE POVEZAVE	99
ZAKLJUČEK.....	102
EVROPSKI DEMOS KOT POROK ZDRUŽEVANJA?	104
VIRI.....	107
LITERATURA.....	108

Uvod

Opredelitev teme

Federacija je oblika državne ureditve, kjer so oblast in pristojnosti razdeljene med osrednjim političnim subjektom in več podsubjekti, ki nosijo relevanten nivo politične avtonomije (A form of government in which powers and functions are divided between a central government and a number of political subdivisions that have a significant degree of political autonomy.).¹ V zgodovini prejšnjega stoletja je po takšni definiciji moč identificirati več oblik federalne organiziranosti držav, kjer so se nekatere izkazale za uspešne in stabilne (npr. Nemčija), uspešne s tendenco okrepitve vezi federalnih enot (ZDA, Indija), uspešne s tendenco rahljanja vezi federalnih enot (Kanada), ali pa neuspešne (SFRJ, ZSSR, Češkoslovaška).

Kot že omenjeno, sodi med primere neuspešne federacije tudi SFR Jugoslavija, ki je v času svojega obstoja doživela številne ustavne reforme (leta 1946, 1953, 1963, 1974) in sprejela kar 46 ustavnih amandmajev.²

Med razloge za razpad SFR Jugoslavije gre upoštevati zgodovinske vidike, pa tudi gospodarske težave, zaradi katerih so se medrepubliška in posledično medetnična trenja širila vse do trenutka, ko je skupna država razpadla. Poleg teh centrifugalnih sil, so k razpadu prispevala tudi trenja med federalnimi enotami različnega nacionalnega značaja.

Ob tovrstni analizi SFR Jugoslavije si upravičeno zastavimo vprašanje, kako definirati politično ureditev Evropske unije. Eminentni evropski politiki jo že danes označujejo kot federacijo nacionalnih držav³, kar je ob analizi skupnih pristojnosti, ki so v rokah Evropske komisije, Evropskega sveta, Sveta ministrov in Evropskega parlamenta, razumljivo. Te pristojnosti so predvsem pri gospodarsko-ekonomskih vprašanjih zelo široke, kar je še bolj čutiti po uvedbi Eura in vlogi Evropske centralne banke ter Ecofina.⁴

Upoštevanje vsebine Pogodbe o evropski ustavi⁵ v obliki, kot je bila sprejeta na Medvladni konferenci EU, sedanje postopke ratifikacije vseh 25 držav članic in globoke krize, v kateri se trenutno nahaja, je razprava o federalni organizaciji Evropske unije še toliko bolj na mestu. Samo po sebi se nam zastavi vprašanje, ali gre le za trenutne težave, ali za novo krizo ohlapne federalne organizacije, za katero lahko ugotovimo veliko podobnosti z državno ureditvijo SFR Jugoslavije. Tako ureditev SFRJ, kot EU, predvidevata namreč sprejemanje okvirnih zakonov na skupnem, federalnem nivoju in njihovo uresničitev na nivoju federalnih enot. Tako v SFRJ, kot v EU, sta izvršna in zakonodajna oblast deljeni med nivojem federacije in nivoji federalnih enot. Tako kot v SFRJ, se tudi v EU uporablja enotna valuta.

¹ <http://odur.let.rug.nl/~usa/GEO/glossary.htm#sectF>

² Ivo Lapenna, "Main features of the Yugoslav Constitution 1946-1971", The International Comparative Law Quarterly, London, poletje 1972

³ Jacques Santer, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/3/482.html>

⁴ Franklin Dehousse, "The Perils of a European Constitution", <http://www.irri-kiib.be/papers/ConstitutionofEuropemotivation.pdf>

⁵ "A Constitution for Europe", Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2004

Ob številnih vzporednicah, ki se jih da začrtati med SFRJ in EU, je mogoče identificirati tudi številne dezintegracijske elemente, ki se skrivajo v obeh političnih sistemih – od nacionalnih trenj in nesoglasij, do gospodarskih interesov, različnih pogledov na fiskalno, socialno, varnostno in zunanjo politiko. Je mogoče, da bi ti elementi podobno učinkovali na EU, kot so na SFRJ?

Opredelitev znanstvene relevantnosti teme

Razprava o prihodnjem razvoju Evropske unije je v polnem teku. Veljavni sporazum, sprejet v Nici leta 2000, naj bi nadomestila Pogodba o evropski ustavi, ki pa postaja čedalje bolj le želja, kot pa resničnost. Kakšna naj bo prihodnja federalna organiziranost Evropske unije, oziroma ali naj sploh bo federalna?⁶

Razprava postane še bolj zanimiva, ko vanjo vključimo vedno bolj živ evroskepticizem, ki odpira nova vprašanja in nove scenarije glede prihodnjega razvoja Unije.⁷ Čeprav je mogoče evroskepticizem interpretirati kot odsev dosedanjih težav skupnosti, deluje tudi kot sila, ki te težave še pogloblja. Brez dvoma pa evroskepticizem kaže na dejstvo, da so trenja znotraj Evropske unije čedalje večja in da je zaradi tega možnost črnega scenarija, to je razpada ali kvazi-razpada Evropske unije, eden od realnih možnih smeri razvoja v prihodnosti. Takšen razvoj je toliko bolj verjeten v primeru slabše gospodarske rasti, kar bi ogrozilo solidarnostni sistem regionalne politike EU. Slabi gospodarski rezultati pa bi bili voda na mlin evroskeptikom, ki bi tako povečali svoj politični vpliv in prisilili vlade članic, da bi njihovo kritiko poskusile nevtralizirati z uresničevanjem takšne politike, ki bi bila naravnana k ožjim in kratkoročnim nacionalnim interesom in ne k dolgoročnemu interesu Unije.⁸

Pri opisanem črnem scenariju je moč ugotoviti nekaj podobnosti z razvojem dogodkov, ki so vodili do razpada SFR Jugoslavije in to je ena od glavnih točk te raziskave⁹: najti dezintegracijske elemente, ki so se pojavili v političnem sistemu SFR Jugoslavije in jih primerjati s tistimi, ki se, oziroma bi se lahko pojavili v političnem sistemu Evropske unije. Da bi lahko to dosegli, bo potrebno najprej ugotoviti podobnosti in razlike političnih sistemov dveh federalnih tvorb, pri tem predvsem proces doseganja odločitev (decision-making process), mrežo politične odgovornosti organov ter posameznikov in nenazadnje tudi okolje, v katerem ti organi in posamezniki delujejo.

Glavne značilnosti političnih sistemov SFR Jugoslavije in Evropske unije lahko razporedimo v naslednjo tabelo:

	SFR Jugoslavija	Evropska unija
državno tvorbo določa	Ustava	meddržavna pogodba
skupni zakonodajni organ	DA, omejene pristojnosti	DA, omejene pristojnosti

⁶ Ciril Ribičič, "Evropska ustava – iskanje novih ravnotežij", Pravna praksa (XXI, 36), 10. oktober 2002

⁷ Silva Čeh, "Veliko zaupanje čakajočih v EU", http://www.graliteo.si/4_2_lclank.php?cid=258

⁸ Roman Maruhn, "Da Monnet a Frankenstein: Cinque scenari per l'Europa di domani", Limes (6) 2003, str. 93-99

⁹ Jože Pirjevec, "Jugoslavija 1918-1992", Koper, Založba Lipa, 1995.

skupni izvršni organ	DA, omejene pristojnosti	DA, omejene pristojnosti
določbe, sprejete na federalni ravni se obvezno in neposredno izvajajo	DA, a nadzor nad izvedbo izvajajo federalne enote	DA, a nadzor nad izvedbo izvajajo federalne enote
Skupna zunanja politika	DA	formalno DA, v praksi zahteva soglasje fed. enot
skupni obrambni sistem	DA	NE
skupna monetarna politika	DA	DA
Skupna davčna politika	DA	NE
federalne enote lahko zapustijo federacijo	DA, ustava to možnost neizrecno omogoča	DA, potrebno je odstopiti od podpisanih pogodb

Iz te kratke analize je mogoče ugotoviti številne podobnosti v političnih sistemih dveh federacij, kar po oceni avtorja pomeni dovolj očitno znanstveno relevantnost obravnavane teme in spodbuja nadaljnje analize.

Delovne hipoteze

- Hipoteza 1: K razpadu SFR Jugoslavije je prispevala ureditev takšnega političnega sistema, ki je spodbujal nastanek centrifugalnih trenj znotraj federacije.

Analiza bo tako osredotočena na razčlenitev političnega sistema SFR Jugoslavije in ugotovitev, kakšne so bile dinamike odločanja federalnih organov ter kakšna je bila mreža kolektivne in posamične odgovornosti organov in njihovih članov. Sistem, kjer federalni organi odgovarjajo drugim subjektom istega federalnega nivoja, oziroma celotnemu ljudstvu federacije, naj bi omogočal nevtraliziranje centrifugalnih trenj, medtem ko sistem, kjer federalni organi odgovarjajo le subjektom nižjega federalnega nivoja, oziroma le ljudstvu posameznih federalnih enot (in ne celotnemu ljudstvu federacije), bi lahko centrifugalna trenja okreplil. Ta bi tako še bolj spodbijala učinkovitost in skladnost delovanja federalnih političnih subjektov, kar bi privedlo do dinamike začaranega kroga.

- Hipoteza 2: Osnovni politični pogoji za razpad države so bili izpolnjeni z ustavnimi amandmaji iz leta 1971, ustavo iz leta 1974 in Zakonom o združenem delu iz leta 1976.

Analiza bo razčlenila določila ustavnih amandmajev iz leta 1971, ustave iz leta 1974 in Zakona o združenem delu iz leta 1976 z namenom, da bi ugotovila, kako so omenjene reforme vplivale na sestavo in proces odločanja federalnih političnih subjektov (organov in posameznikov). Še posebej bo zanimivo ugotoviti delovanje kolektivnih organov, sistema kolektivnih političnih subjektov, rotacije in delegatskega sistema, torej novosti, ki so bile uvedene z omenjenimi reformami.

- Hipoteza 3: Sedanja ureditev političnega sistema Evropske unije je podobna ustavni ureditvi političnega sistema SFR Jugoslavije po letu 1974.

Tretja hipoteza predstavlja jedro dela, kjer se želi ugotoviti, ali sta politična sistema SFR Jugoslavije in Evropske unije res podobna. Zato bo potrebno primerjati delovanje posameznih – izbranih – političnih subjektov SFR Jugoslavije in Evropske unije ter ugotoviti podobnosti, tako v načinu sestave, kot oziroma predvsem v načinu sprejemanja odločitev ter strukture mreže politične odgovornosti.

- Hipoteza 4: V primeru podobnih gospodarsko-političnih trenj, kot jih je doživela SFR Jugoslavija v osemdesetih letih, tudi EU tvega razpad.

Četrta hipoteza je logično nadaljevanje analize, s katero se želi argumentirati tretjo hipotezo. Analiza podobnosti političnih sistemov SFRJ in EU namreč omogoča analizo možnega razvoja dogodkov v podobnem okolju, kot je veljal v času razpada balkanske federalne tvorbe. Seveda gre upoštevati tudi neponovljive zgodovinske značilnosti v osemdesetih in začetku devetdesetih let, tako da bo analiza temeljila predvsem na gospodarskih kazalcih in nacionalnih trenjih, ki že obstajajo in bi se lahko okrepili.

Metodologija naloge

- Analiza vsebin sekundarnih in primarnih virov

Pretežni del raziskave temelji na analizi sekundarnih virov, seveda pa ne moremo spregledati primarnih. Do slednjih se je lažje dokopati pri ustreznih ustanovah Evropske unije, a najti jih je tudi na območju SFR Jugoslavije.

Na osnovi analize njihovih vsebin je moč zaznati raznolikost razmišljanj in pristopov raziskovalne sfere do te materije, primerjati različna argumentiranja, pri primarnih virih pa je moč med seboj primerjati tudi dokazne podkrepiteve.

- Kvalitativna primerjalna analiza med političnim sistemom SFRJ in EU

Kvalitativna primerjalna analiza bo omogočila empirično preverjanje predstavljenih tez in trditev. Takšna analiza je primerna, saj gre za omejeno število spremenljivk (SFRJ in EU) ter za ocene, ki jih gre podkrepiti z argumenti in primeri.

Opredelitev političnega sistema in koncepta federacije

Politični sistem

Prve definicije političnega sistema lahko najdemo v socioloških analizah Talcotta Parsonsa. O političnem sistemu in njegovem razvoju pa je prvi celovito teoriziral David Easton, ki ga je opredelil kot sistem interakcij, ki nastane v vseh samostojnih družbah in ki zadovoljuje potrebo po integraciji in prilagajanju določenim normam (tako znotraj iste družbe, kot nasproti drugim) z uporabo (oziroma grožnje uporabe) fizične prisile. Politični sistem, ki obstoječi družbi zagotavlja obstoj in spreminja postavljeni red, je torej upravičen.¹⁰

V sedemdesetih letih se je precej ozka politološka razlaga »političnega sistema« razvila v splošno priznan in osnovni pojem, ki je postal uporaben predmet v vsakdanjem pogovoru, hkrati pa je zaradi tega teoretsko-sistemski pomen izgubil svojo težo. Pri tem mislimo predvsem na pomen ustavne legitimacije politične ureditve in identifikacije prebivalstva v njej - to je konkretizirano v institucijah, ki veljajo v določeni državi - in zaupanju ljudi vanje. Temu lahko dodamo še temeljni pomen pojmovanja pravne države ali pa vsaj osnovnega pojma (*gründnorm*) »pacta sunt servanda« (dogovore je potrebno spoštovati) človekovih pravic, demokratičnih in parlamentarnih načel, delitev oblasti, družbenih sporazumov, odnosov med državo in gospodarstvom in odnosov med državo in posameznikom.

Ob tako opisanem teoretsko-politološkem definiranju pojma »političnega sistema«, ki je za potrebe tega izvajanja relativnega pomena, je zanimivo upoštevati predvsem funkcionalistično dimenzijo. Kakšna je torej naloga političnega sistema in kako jo izvaja? V tem smislu je naloga političnega sistema sposobnost ponujanja rešitev za učinkovito odločanje o družbenih, gospodarskih in političnih zadevah, merilo pri analizi uspešnosti pa je odgovor na vprašanje, koliko je ta politični sistem pri tem učinkovit. Prav slednje je ključnega pomena, saj glede na predpostavko, da vsak alternativni politični sistem vsebuje tudi negativne elemente, postaja zelo relevantno ugotoviti prav te. Kateri so in kako delujejo znotraj sistema – tako pri učinkovitosti odločanja, kot pri uspešnosti zagotavljanja demokratičnosti vključevanja družbe? Ob pomanjkanju le-teh je namreč moč pričakovati odtujitev od obstoječega sistema in posledično iskanje alternativ, rezultat pa so dezintegracijske sile, ki lahko privedejo do krize in celo propada veljavnega političnega sistema ter politične ureditve.

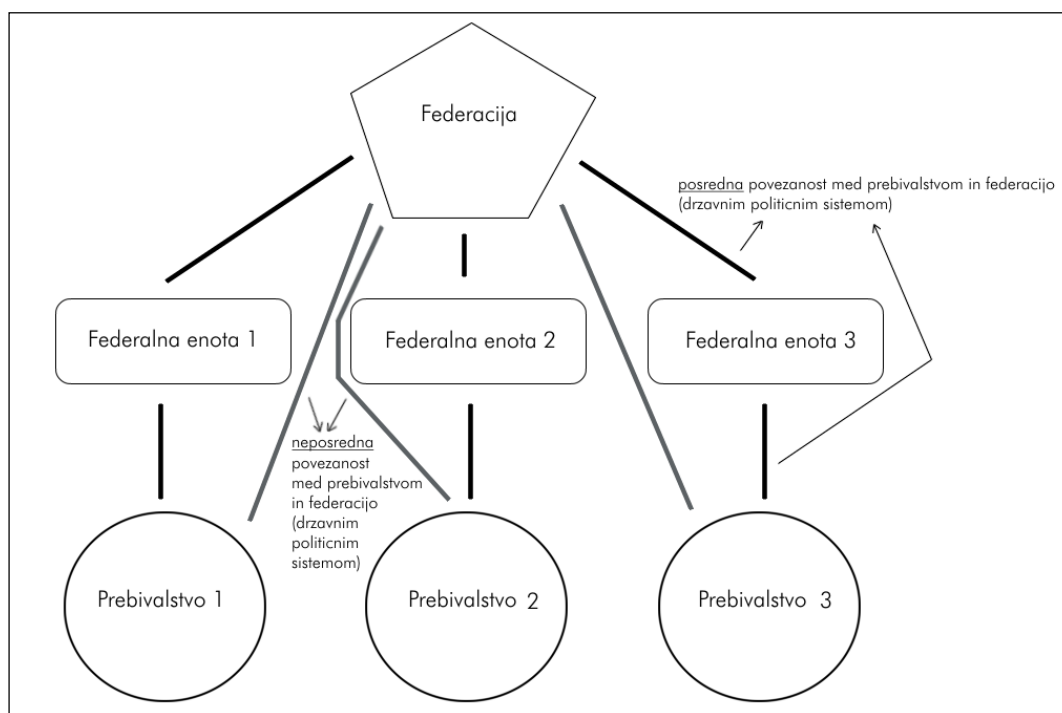
(Kon)federalna državna ureditev

Politični sistem je torej toliko bolj izpostavljen centrifugalnim silam, kolikor bolj so prisotni elementi, ki prispevajo k dezintegraciji vezi med omenjenim sistemom in prebivalstvom. Zato ne preseneča, da je temu toliko bolj izpostavljen sistem, ki temelji na (kon)federalnih osnovah – torej na osnovi povezave več političnih sistemov v enega. Takšna vez namreč ne zagotavlja vedno

¹⁰ Glej: David Easton, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953 in Gabriel Almond, *The civic culture: Political Attitude and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

neposredne povezave med prebivalstvom in političnim sistemom, ki ga je prebivalstvo izbralo. Federalna organiziranost državnih (in torej političnih) sistemov namreč lahko tudi popolnoma zaobide kanale neposrednega povezovanja s prebivalstvom, ki pa je osnova za svojo legitimacijo.

Izvor konfederacije in federacije je skupen, čeprav je drugo moč definirati kot funkcionalno in strukturno nadgradnjo prve. V konfederacijah so bile odločitve vezane na soglasje držav članic, zato je razumljivo, da so prej ali slej razpadle, ali pa se razvile v federacijo. Svojevrstna oblika konfederacije so tudi sodobne mednarodne organizacije, kot je NATO, OZN, Arabska Liga, itd. Z razliko od konfederacije, je federacija država, kjer so pristojnosti vladanja razdeljene med centralno in regionalnimi oblastmi, vendar ima vsak od teh akterjev vsaj eno funkcijo, za katero sprejema odločitve avtonomno. V federacijah namreč lahko centralna oblast sprejema odločitve, ki se neposredno nanašajo na prebivalstvo znotraj federalnih enot, to pa je posledično subjekt tako federalne enote, kot federacije v celoti.¹¹



Prikaz dveh oblik povezave med prebivalstvom, ki je osnova za legitimacijo, in federalnim državnim (ter političnim) sistemom. Te povezave so lahko neposredne, lahko pa so tudi posredne – v primeru, da ima prebivalstvo neposreden stik le s federalno enoto, ki ga predstavlja, slednja pa ima izključno odnose z organi federacije. Največkrat gre za različne kombinacije obeh sistemom.

Strukturna in funkcionalna dimenzija federacije

Povezanost med prebivalstvom in državno-političnim sistemom je ena od glavnih referenčnih točk pri izvajanju, ki sledi, saj omogoča nadaljnjo analizo in identifikacijo

¹¹ Glej Marjan Brezovšek, *Federalizem in demokratizacija*, v Danica Fink-Hafner, Miro Haček, *Demokratski prehodi II*, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2001, str. 78-93.

dezintegracijskih elementov, ki delujejo v obeh sistemih, ki so predmet opazovanja (SFRJ in EU). Gre namreč za ugotavljanje strukture odgovornosti, ki ga v političnem sistemu imajo akterji do prebivalstva, ki ga je izvolilo, ali vsaj sprejelo kot svoje vodstvo (v primeru nedemokratskih sistemov).

Vprašanje povezanosti med prebivalstvom in federacijo, torej odnosov med temi akterji, je moč definirati kot vprašanje procesov, ki potekajo znotraj federacije. Potrebno je namreč razlikovati med analizo strukture in analizo procesov v federaciji.¹² Zanimiv poskus analize strukture je izpeljal Ivo Duchacek in postavil deset meril za ocenitev federalizma: 1. ali centralna oblast nadzira diplomacijo in obrambo; 2. ali je federacija imuna na razpad ali odcepitev; 3. ali so odločitve centralne oblasti neposredno obvezne za državljane; 4. kdo ima pravico sprejemati federalno ustavo; 5. ali so federalne enote zavarovane pred ogrožanjem identitete in pravic; 6. ali so enote (ne glede na velikost) postavljene v federaciji z enakimi pravicami; 7. ali obstajata dve mreži sodišč (na republiškem in zveznem nivoju); 8. ali obstaja sodišče, ki lahko odloča o sporu o pristojnosti; 9. ali imajo enote rezidualno oblast; 10. ali je teritorialna razdelitev pristojnosti jasna.¹³ Duchacekova merila smo v prilagojeni obliki uporabili tudi v tem izvajanju pri primerjalni analizi več ustavnih ureditev.¹⁴

Poleg strukturne dimenzije federacije, gre upoštevati tudi procesno, torej odnose med akterji znotraj političnega sistema in njihovo ideološko ali etnično zvestobo do federalne organiziranosti. Brezovšek (2001) v svojem delu omenja Danijela Elazarja, ki trdi, da prvine federalnega procesa vključujejo občutek partnerstva udeležencev federalne pogodbe, kar se izraža v pogajalskem sodelovanju o vprašanjih, problemih ter programih in je utemeljeno na zavezanosti odprtemu pogajanju med vsemi udeleženci s prizadevanjem za soglasje; če pa to ne uspe, vsaj s prilagoditvijo, ki varuje temeljno integriteto vseh partnerjev.

Analiza, ki sledi, je osredotočena predvsem na procesno dimenzijo organiziranosti SFR Jugoslavije, kar omogoča ugotavljanje prisotnosti (odsotnosti) podobnih procesov tudi v Evropski uniji. »Razpad socialističnih federacij z Jugoslavijo vred je bil funkcija erozije vloge in pomena centra kot temeljne arene odločanja in njene nadomestitve z nižjestopenjskimi političnimi arenami (republikami)«. ¹⁵ Poleg tega Brezovšek dodaja, da je Maršal Josip Broz Tito, s svojo kombinacijo osebne karizme in politične moči deloval kot nadomestilo vedno pomanjkljivi funkciji centra – zato ni presenetljivo, da je federacija začela doživljati svojo najhujšo krizo kmalu zatem, ko je Tito umrl. Predsedstvo, kjer so se člani stalno menjavali, namreč ni uspelo nadomestiti izgubljenega akterja, tako je hitro izgubilo moč politične iniciative, ta pa je prešla na nivo medrepubliškega pogajanja (ali izsiljevanja).

SFR Jugoslavija je bila osnovana na dveh načelih, ki so si bila protislovna. Na eni strani je bil

¹² Ibidem

¹³ Idem, str. 82.

¹⁴ Glej str. 91.

¹⁵ Idem, str. 86.

federalizem, ki je omogočal svobodo odločanja ter iniciativo republik in pokrajin, na drugi pa socializem, ki je zahteval centralno planiranje gospodarstva, politika pa je temu morala slediti. To neskladje naj bi razrešilo samoupravljanje, ki pa je le še povečalo število gospodarskih in političnih akterjev, ne da bi utrdilo piramidalni sistem odločanja, v katerem je glavni akter center federacije.¹⁶ »Razpad države je opisan kot erozija centralnega nadzora nad procesom prehoda in tako nad upravljanjem problema državitvornosti ter njegovega nadomeščanja z republiškimi arenami kot središči dokončnega strateškega delovanja«. ¹⁷ Prav ta erozija centralnega nadzora, oziroma propad njene legitimnosti in hkrati nedovršenost mehanizmov delovanja tega nadzora so tisti elementi, ki lahko močno ogrozijo obstoj Evropske unije.

Takšna analiza je toliko bolj aktualna ob novostih, ki jih uvaja evropska organiziranost. Pojem »političnega sistema« in »federalne piramide« se namreč pri tej posebni naddržavni tvorbi spremeni, saj ne gre več za klasično primerjanje in klasifikacijo državne in politične organiziranosti. Klasični politološki analizi je zato potrebno dodati nove elemente, kot so mednarodne (in naddržavne) organizacije, ki pa presegajo mejo državne suverenosti in imajo neposredni politični in družbeni vpliv na prebivalstvo. V tem pogledu se postavi vprašanje, kako se nacionalni politični sistemi razvijajo in spreminjajo ob novi mednarodni politično-gospodarski ureditvi, kjer so čedalje bolj prisotni močni in neodvisni gospodarski akterji in kjer je paradoksalno edina verjetna pot utrjevanja suverenosti nadnacionalno združevanje.

Omenjene spremembe gre tako primerjati s spremembami in razvojem državno-političnega sistema SFR Jugoslavije ter s faktorji, ki so najbolj prispevali k razpadu te balkanske povezave. Že na prvi pogled je moč ugotoviti številne podobnosti med organiziranostjo SFRJ in EU – ne toliko glede načina legitimiranja državno-političnega sistema, ki je seveda bistveno drugačen (že zaradi različnega ideološkega temelja obeh povezav), ampak po mehanizmi sprejemanja odločitev in odgovornosti posameznih političnih akterjev do prebivalstva, ki naj bi ga predstavljali.

Tako SFRJ kot EU vsebujeta veliko podobnosti pri procesni organiziranosti federacije, oziroma pri načinu sprejemanja odločitev in odgovornosti, ki jih (so jih) posamezni politični akterji imajo (so imeli). V obeh sistemih so namreč politični akterji večinoma le posredno povezani s prebivalstvom, saj neposredno odgovarjajo le političnim elitam posameznih federalnih enot (v primeru SFRJ), oziroma držav članic (v primeru EU), te pa posledično svojemu prebivalstvu. Tako ni presenetljivo pričakovati, da bodo posamezne regionalne politične elite zahtevale uresničevanje politik v prid svoje popularnosti, kar pogosto pomeni nastanek konfliktnih situacij in možnosti centrifugalnih trenj.

V delu, ki sledi, je tako relevantno ugotoviti dinamiko zgodovinskega nastanka obeh federalnih povezav, SFRJ in EU, ter dinamike oblikovanja politik. V primeru SFR Jugoslavije je zanimivo analizirati proces nastanka samoupravnega modela in njegovega vpliva na strukturo

¹⁶ Idem, str. 89.
¹⁷ Idem, str. 92.

odgovornosti političnih akterjev ter na dinamiko oblikovanja politik. V primeru Evropske unije pa gre za vprašanje demokratičnega deficita, kar onemogoča, oziroma omejuje neposredni stik med politično elito povezave in evropskim prebivalstvom (v smislu prebivalstva Evrope in ne posameznih držav članic). V obeh primerih gre namreč za prevlado neposrednega odnosa le med elito povezave in regionalnimi elitami, torej za položaj, v katerem je nastanek centrifugalnih trenj zelo verjeten. In v primeru pomanjkanja identifikacije prebivalstva v simbol enotnosti, do česar bi pomanjkanje neposrednega stika med evropsko elito in prebivalstvom lahko privedlo, so v času krize takšna trenja lahko usodna.

Jugoslovanski primer – zgodovinski pregled

Nastanek FLR Jugoslavije

Nastanek socialistične jugoslovanske državne tvorbe je nedvomno moč pripisati razpadu državnega sistema Kraljevine Jugoslavije, vojnim dogodkom, ki so sledili ter formalnemu povojnemu razpadu jugoslovanske monarhije. Že leta 1941 je nastalo več uporniških skupin, ki so se borile proti okupatorju. Pod oznako slovenske Osvobodilne fronte in kasneje jugoslovanskega AVNOJ-a so delovale partizanske enote, ki so se identificirale v ideji socializma in njihovega voditelja Josipa Broza Tita. Pod oznako nacionalnega upora pa so se borili srbski četniki in slovenske belogardistične enote, medtem ko so hrvaški ustaši v dogovoru z okupatorjem dobili marionetno samostojno hrvaško državo.

Moč partizanskega gibanja in AVNOJ-a se je krepila in boj proti okupatorju je dobil razsežnost notranjega obračunavanja z domobranskimi, ustaškimi in četniškimi enotami, ki so sklenile zaveznitvo z nemškimi silami. Obračunavanje se je zaključilo šele po končani vojni. AVNOJ je v tem obdobju užival veliko popularnost, tako da je na prvih povojnih volitvah 11. novembra 1945 pod imenom Ljudska fronta požel 90,48% podporo.

Politika Ljudske fronte je promovirala nastanek skupne zahodno-balkanske države, ki naj bi zajela tudi Albanijo in celo Grčijo. Toda temu projektu, ki bi omogočil uravnoteženost različnih narodnosti, sta se zoperstavila tako Velika Britanija kot Sovjetska Zveza, saj ne Churchill, in ne Stalinu ni bila všeč zamisel o veliki in močni državni tvorbi na Balkanu. Tako se je konec leta 1948 oblikovala Federativna Ljudska Republika Jugoslavija, sestavljena iz šestih republik in dveh avtonomnih pokrajin znotraj Republike Srbije z očitnim namenom zaščite neslovanskih narodov, Madžarov na severu in Albancev na jugu, točneje na Kosovu.

Razvoj državne ureditve do leta 1965

Čeprav je bila prva povojna vlada koalicijska in so v njej sodelovale tudi pro-monarhične sile, so člani AVNOJ-a lahko takoj začeli z reformami, saj so imeli v vladi večino. Prvi sta bili agrarna reforma in uvedba novega dinarja. V prvi fazi je oblast z agrarno reformo, predvsem v Sloveniji in na Hrvaškem, cerkvenim in drugim veleposestnikom odvzela zemljo in jo bolj ali manj učinkovito dodelila kmetom, žrtvam vojne in drugim zaslužnim državljanom. Po novembrski zmagi je Ljudska fronta pripravila in sprejela novo, sovjetsko naravnano ustavo, leta 1947 pa prvi petletni plan s poudarkom na industrializaciji in prostovoljnem delom.

V drugi fazi je šla agrarna reforma po poti sovjetske kolektivizacije in je bila zaradi nasprotovanja kmetov, ki so med vojno predstavljali jedro partizanskega upora, razumljivo težja. Zato je kolektivizacija do leta 1948 potekala počasi, po sporu med Titom in Stalinom pa so zadruge začele nastajati z uporabo prisile, čemur so se kmetje ponovno zoperstavili – ponekod tiho, drugod

tudi z orožjem.¹⁸

Spor z Moskvo, predvsem pa neuspeh prvega petletnega plana, je bil povod za uvedbo samoupravljanja z ustavo leta 1953, ki naj bi omogočil drugačni razvoj socializma, saj naj bi uvedel bolj neposredno povezavo med delavstvom in proizvodi njihovega dela. Hkrati naj bi samoupravljanje zagotavljalo demokratični nadzor, ne samo političnega, ampak tudi ekonomskega sistema države, kar naj bi postopoma omogočilo – tako kot je napovedoval Karl Marx – izginotje državne birokracije in uresničitev komunističnega ideala.

V prvi fazi samoupravljanja so bili ustanovljeni lokalni samoupravni odbori, ki so vodili družbene dejavnosti, državi pa naj bi preostalo le upravljanje zunanjih zadev, vojske in policije. Uradno uveden sistem pa zaradi ingerence takratne Komunistične partije ni nikoli popolno zaživel.

Kmečke zadruge so dobile pravico do samoorganiziranosti in temeljile na neobveznem članstvu. Tisti kmetje, ki so iz zadruge izstopili, so dobili v obdelavo zemljo v velikosti največ desetih hektarjev. Takšna organiziranost pa ni veljala za vse zadruge, 11% le-teh je obdržalo obliko, ki so jo dobile po kolektivizaciji.

Ustava iz leta 1953 je privedla do še ene, a le simbolično pomembne spremembe: Komunistična partija se je preimenovala v Zvezo komunistov in Ljudska fronta v Socialistično zvezo delovnega ljudstva. To je bil izraz zamisli, da bi morali državna birokracija in partija izginiti, slednja naj bi postala le pedagoško sredstvo za komunistično vzgojo državljanov.

Protislovja in degeneracija sistema

Iz formalnega vidika je samoupravni sistem deloval kot prava smer v uresničitev komunizma. Bil je poizkus, v katerem bi »združeni proizvajalci« - kot jih je pojmoval Marx – sami upravljali z rezultati svojega dela. Žal pa dejanski sistem ni odražal formalnih okvirov. Služil je namreč za utrditev novega hierarhičnega sistema in nove vodilne oligarhije, ki je upravljala z vodilnimi mesti v podjetjih, bankah in upravnih organih, ki so določali okvirne proizvodne plane.¹⁹

Delavci niso postali dejanski lastniki podjetja, zato tudi niso bili motivirani, da bi svoj denar vanj dolgoročno vlagali. Po odhodu v pokoj na primer, niso bili več v nobenem razmerju s podjetjem, zato so se raje odločali za kratkoročna vlaganja, predvsem pa za usmerjanje prihodkov za plače. Progresivno obdavčevanje prihodkov podjetij je bilo sprejeto kot krivica in v nasprotju s socialističnim načelom »vsakomur sorazmerno njegovemu delu«. Poleg tega pa so delavski sveti služili bolj za potrditev tistega, kar je že odločila vodilna skupina podjetja: direktor, predsednik delavskega sveta in predsednik upravnega odbora, predstavnik sindikata in predstavnik Zveze komunistov.

Trg je imel svoj vpliv in podjetja so se mu morala prilagajati, kar pa je večkrat trčilo ob centralno določen okvirni plan. Vse več je bilo stavk, prva uradno priznana se je zgodila leta 1957 v

¹⁸ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 186-191.

¹⁹ Glej Bogomil Ferfila, Lance T. LeLoup, *Budgeting, marketing and policymaking: A comparative perspective*, Ljubljana, Scientific Library - Faculty of Social Sciences – University of Ljubljana, 1999, str. 342-348.

Sloveniji, ko so rudarji protestirali proti spornim načinom določanja cene premoga. Družbena in gospodarska trenja so jugoslovanski sistem in gospodarski razvoj čedalje bolj usmerjala v tržno gospodarstvo, mehanizmi redistribucije so bili vedno bolj šibki in širina dimenzije samoupravljanja se je zožila na lokalni nivo, kar je bogatejše republike sililo v izmikanje centralno vodeni redistribuciji.

Reforme leta 1965 in tržni socializem

Zveza komunistov Jugoslavije je na svojem 9. kongresu leta 1965 kot cilj, ki ga je bilo potrebno doseči v smeri iskanja bolj razvitih in svobodnih načinov proizvodnje, sprejela načelo »tržnega socializma«. Trg je bil postavljen »nad« okvirnim, centralno določenim planom proizvodnje, gospodarstvo pa je postalo pojem, ki je presegal potrebe družbenih razredov. Upravljanje s sredstvi proizvodnje je bilo torej prepuščeno potrebam gospodarstva, podjetja, ki ne bi mogla ustreči zahtevam mednarodnega trga, pa bi se morala reorganizirati, oziroma ukiniti.

Reforma je bila postopna. Leta 1963 so bili ukinjeni družbeni investicijski skladi in njihov kapital prenesen v banke, ki naj bi z njim upravljale po ekonomskih kriterijih. Centralno določeni plan proizvodnje tako ni imel več materialnih sredstev za svoje uresničevanje, obdržal je le usmeritveno vlogo. Davčna obremenitev podjetij se je zmanjšala, le-ta so upravljala s čedalje večjim delom svojega dobička – od povprečnih 47% leta 1963, do 58% v drugi polovici šestdesetih let. Notranje upravljanje z dobičkom se je kaj kmalu z delavskih svetov preneslo na upravo, kar je zniževalo družbeno-etični pomen samoupravljanja.

Ena od najpomembnejših sprememb reforme leta 1965 je bila liberalizacija bančnega sistema. Do tedaj so namreč banke delovale kot ustanove, ki so upravljale z družbenim kapitalom in so bile pod nadzorom državnih »družbenopolitičnih kolektivov«. Po novem pa so se le-te reorganizirale v poslovne banke za dolgoročna vlaganja in banke za kreditiranje porabe, vse pa so dobile večjo avtonomnost. Zakon o bankah in kreditih iz leta 1965 je tako prvič nekemu podjetju omogočil koriščenje prihodka, ki je bil sad dela drugega podjetja.

Reforma je imela močan vpliv na trg in cene. Uvozne davščine so se močno znižale, dinar je utrpel devalvacijo in notranje cene so se delno prilagodile svetovnim. To je seveda pomenilo povišanje cen in začetek inflacije, kar je bil eden glavnih razlogov za sicer že porajajočo se gospodarsko krizo. Leta 1970 so se cene že za dve tretjini dobrin določale svobodno, podjetja pa so začela konkurirati na domačem in svetovnem trgu. V sodelovanju s tujim kapitalom so se lahko ustanavljala »joint-ventures«, pod pogojem, da je bilo vsaj 51% kapitala v domačih rokah. Toda zaradi omejitev pri upravljanju z dobičkom je tuj kapital ostajal pred našimi vrati. Naši državljani tudi niso bili več omejeni pri prestopanju meje.

Socialne in gospodarske težave do sedemdesetih

Prilagajanje sistemu »tržnega socializma« je pustilo posledice tudi na trgu dela. Ob povečanju produktivnosti s tehnološkimi inovacijami so se večale potrebe po racionalizaciji proizvodnje, kar je pomenilo tudi odpuščanje delavcev. Ker pa to v samoupravnem sistemu ni bilo

dopustno, kljub povišanju produktivnosti ni bilo mogoče znižati stroškov proizvodnje.²⁰ Ne glede na to so podjetja začela nižati število zaposlenih, tako da je bilo leta 1971 že tristo tisoč brezposelnih, sedemdeset tisoč delavcev pa je emigriralo.

Na kmetijskem področju je reforma povzročala težave pri delovanju zadrug. Kmetje niso imeli več dejanske moči pri združnih odločitvah, zasebni sektor pa je zaradi tehnoloških inovacij ponujal boljše možnosti za zaslužek, kar je kmalu postalo bolj privlačno od sodelovanja v zadrugah.

Po petih letih reforme ob koncu šestdesetih let, je bil gospodarski sistem že zelo podoben kapitalističnemu. Dejansko je bil to kapitalistični sistem brez kapitalistov, kjer tranzicija zaradi pomanjkanja državne zaščite kapitala ni bila zaključena. Manjkali so mehanizmi, ki bi uravnavali sistem, saj družbeni motor kapitalizma še ni deloval, medtem ko se je družbeni motor socializma že ustavil.²¹

Samoupravljanje je izgubljalo na pomenu – delavski sveti so postali nepomembni, saj so se z upravljanjem bolj ukvarjali vodstveni kadri in tehnokrati, ki so svoj boljši življenjski standard kazali s posedovanjem tipičnih statusnih simbolov. To pa je spodbujalo karierizem, porabo in individualizem ter spodkopavalo solidarnost.

Takšno stanje je privedlo tudi do družbenih trenj. V letih med 1968 in 1971 se je med delavskim in vodstvenim razredom razvilo veliko konfliktov, kar se je izrazilo tudi v študentskih protestih, ki so se pojavili v tem času. Tudi delavci so izražali svoje nezadovoljstvo proti »socializmu na papirju« in socialnim razlikam, obsojali materialno privilegirano vodstvenega kadra in zahtevali uresničitev socialističnih načel.

Državno vodstvo pa je tudi v tem primeru ukrepalo le deklarativno.

Liberalizem in njegova represija

Na 9. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije v času med 11. in 13. marcem 1969 je reorganizacija partije in uravnovešanje teže različnih vej oblasti postajalo čedalje bolj pereče vprašanje, praška pomlad pa je domače vodstvo prepričala, da je jugoslovanska pot socializma prava. V to smer je padla odločitev okrepitve republiške ter pokrajinske organiziranosti Zveze komunistov in federalno predsedstvo je po novem štelo sedem delegatov iz republiških in tri iz pokrajinskih organizacij. Z namenom, da bi se omejil Titov vpliv, je bilo odločeno, da se ustanovi izvršni svet partije, vendar je Maršal vsilil postavitev sekretarja, ki ga je poosebljal njegov zvesti partijski tovariš Stane Dolanc.

Ob decentralizaciji Zveze komunistov gre poudariti tudi proces liberalizacije znotraj družbe, kar se je odrazilo v primeru volitev spomladi 1969, ko so lahko volivci neposredno izbirali med

²⁰ Glej Antonio Massimo Calderazzi, *Specificità dell'esperienza jugoslava – L'utopia come lievito*, "Relazioni internazionali", 11. april 1970, str. 366-367.

²¹ Glej Antonio Massimo Calderazzi, *Specificità dell'esperienza jugoslava – Gli imperativi economici*, "Relazioni internazionali", 25. april 1970, str. 418.

dvema ali več kandidati, ki pa so še vedno morali skozi sito SZDL-ja.²² Politični uspeh številnih managerjev, ki niso sloveli po pretirani zvestobi do partije, je tedanjo nomenklaturu zaskrbelo.

Ne glede na poteze z vrha, so gospodarske težave postavile pod vprašaj doseženo družbeno-politično ravnotežje na 9. kongresu. Vse skupaj so zamajale tudi vedno bolj glasne hrvaške zahteve po večji avtonomiji, čemur pa so se zoperstavile politične elite Srbije in Makedonije. Hrvaške zahteve so postale še bolj glasne, ko je vodstvo v Sloveniji prevzel še ne petdesetletni Stane Kavčič. V nastali spor je posegel sam Tito, mlajša generacija pa se je sprijaznila s premočjo starejše, da bi tako obdržala svoje položaje v Sloveniji. Tako je hrvaško vodstvo v svojih avtonomističnih zahtevah ostalo osamljeno. Slednje je 15. januarja 1970 sklicalo 10. občni zbor centralnega komiteja Zveze komunistov Hrvaške in obsodilo nacionalistične težnje, hkrati pa tudi kritiziralo centralizem, za katerim naj bi se namreč skrivali hegemonistični interesi »najbolj zaslužnega naroda«, to je Srbov.

Kljub čedalje večjim neskladjem v beograjskem vodstvu, se je reforma federacije v smeri hrvaških zahtev nadaljevala. Aprila 1970 leta je tako predsedstvo Zveze komunistov Jugoslavije na svoji 8. seji sprejelo resolucijo, s katero je priznalo suverenost vseh republik ter avtonomnih pokrajin in omogočalo postavitev veta na vse zvezne odločitve, ki so se nanašale na republiške tematike. Tako je zvezni izvršni svet obdržal polno pristojnost le pri zunanji politiki, obrambi, skupnem gospodarskem prostoru in etničnih vprašanjih. Septembra je nato padla odločitev o enakem predstavnštvu vseh republik, obeh avtonomnih pokrajin in Jugoslovanske ljudske armade (ki je tako okrepila svoj položaj »devete republike«). Na koncu se je Tito napovedal nadaljnje ustavne reforme in omenil potrebo po ustanovitvi kolektivnega predsedstva na čelu federacije, ki bi ga sestavljali »najboljši predstavniki vsake republike«.

Srbsko-hrvaška trenja pa niso onemogočila sprejetja 23. amandmajeve, ki so bili sad Titovega govora ob zaključku 8. seje predsedstva ZKJ. Amandmaji so poudarjali decentralizacijo, med drugim so vsaki republiki priznavali državnost »na osnovi ljudske suverenosti«. V nasprotju s pričakovanjem zveznega političnega vodstva pa so le-ti odprli pot do novih zahtev Zagreba, ki jih je podkrepila čedalje hujša gospodarska kriza. Tito je tako v Karađorđevu v Vojvodini sklical 21. sejo predsedstva Zveze komunistov Jugoslavije in na tem mestu ostro napadel hrvaško politično vodstvo, češ da ni znalo umiriti položaja v republiki. Milka Planinc in Vladimir Bakarič sta bila primorana izvesti vrsto političnim aretacij in prazen prostor zapolniti z »aparatchiki«, večinoma srbske narodnosti, ki so Hrvaško utišali za nadaljnjih petnajst let.²³ Toda ko je bil politični problem rešen, je Hrvaška le dobila vrsto koncesij na področju gospodarske avtonomnosti.

Po ureditvi razmer v Zagrebu, je prišlo na vrsto srbsko vodstvo. Na 2. konferenci Zveze komunistov Jugoslavije v času med 25. in 27. januarjem 1972 je Maršal dosegel znižanje števila članov izvršnega sveta na devet, da bi tako lahko položaj bolje nadzoroval. Politična praznina pa je bila, tako kot v hrvaškem primeru, zapolnjena s poslušnimi in centru zvestimi kadri.

²² SZDL: *Socialistična zveza delovnega ljudstva Jugoslavije*.

²³ Zaradi nacionalističnih zahtev po Veliki Hrvaški, je bil aretiran tudi Franjo Tuđman.

Tretje na spisku je bilo slovensko vodstvo. 4. aprila 1972 je centralni komite Zveze komunistov Slovenije odstavil Kavčiča in njegove sodelavce, nekaj dni zatem pa so sledile še kadrovske čistke v Vojvodini, Bosni in Hercegovini ter Makedoniji.

Politični, institucionalni in generacijski spor je bil tako rešen. Celotna generacija voditeljev je bila izključena iz političnega življenja zaradi nesposobnosti urejevanja razmer ob nezadovoljstvu in razlikah med posameznimi republikami. In kot je rekel Kavčič, »očetje so vladali, sinovi so bili utišani, vnuki pa so upravljali«.²⁴

Decentralizacija države in nadgradnja samoupravljanja

Ne glede na opisane dogodke je organiziranje SFR Jugoslavije in upravljanje družbe na sploh v tem času doživelo številne spremembe, čeprav so mednacionalni spori upravičevali dvome o tem. V nekaj letih po čistkah iz leta 1971 se je v Jugoslaviji ponovno pojavil val reformizma, saj je tudi po končani hrvaški krizi ostala živa ideja o spremembah takratnega ustavnega sistema, tej ideji pa se je pridružilo vedno bolj pereče vprašanje Titovega nasledstva. Njegova visoka starost in dve srčni kapi sta prispevali k temu, da se je med političnimi konspiracijami in intrigami Tito znašel izoliran. V pričakovanju njegove smrti je naraščala negativna tekmovalnost znotraj političnih elit.

V tej težki atmosferi je Edvard Kardelj pospešil proces ustavnih sprememb, ki je v odgovor na krizo v letu 1971, privedel do ustavnih amandmajev, in se nadaljeval z načrtanjem nove ustave, ki naj bi rešila medrepubliška in mednacionalna trenja. Delo pa je bilo tokrat toliko širše, saj je vseh šest republik in obe avtonomni pokrajini dobilo tudi svojo republiško, oziroma pokrajinsko ustavo.

Nova jugoslovanska ustava je bila sprejeta 21. februarja 1974. Glavni poudarek je bil na nadaljnjem razvoju samoupravljanja, okrepljena pa je bila tudi avtonomija republik in pokrajin, kar je političnim znanstvenikom dalo povod za teoriziranje prehoda iz federacije v bolj ohlapno konfederacijo.

Leta 1976 je Kardelj sooblikoval novi Zakon o združenem delu, ki je bil po sedem mesečni intenzivni javni razpravi tudi sprejet. Zakon, ki je štel 671 členov, je dobil nadimek »mala ustava«, saj je do dobra prispeval k ureditvi, okrepitvi in posodobitvi samoupravljanja ter sistema tržnega socializma. Osnovne celice samoupravnega sistema so postale temeljne organizacije združenega dela (TOZD), ki so se združevali v organizacije združenega dela (OZD), več teh pa je tvorilo sestavljene organizacije združenega dela (SOZD). Namen zakona je bil spodbuditi prerazporeditev odgovornosti za proizvodnjo med vse delavce, v resnici pa je povzročil še večjo neučinkovitost, saj je delavce destimuliral, da bi se odločali za dolgoročna vlaganja. Tudi tokrat so se ob prenehanju delovnega razmerja pretrgale vse vezi s podjetjem, zaradi česar je bilo za delavce bolj sprejemljivo delitev dobička za plače, kot pa vlaganje v neznano prihodnost. Namesto da bi partija zmanjšala svoj vpliv v gospodarstvu, ga je preko svojih predstavnikov, ki so bili prisotni v vsakem TOZD-u, še povečala.

Leta 1975 je bila med drugim republikam dodeljena delna monetarna avtonomija in te so

²⁴

Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 310.

tako prevzele številne pristojnosti Narodne banke Jugoslavije, med drugim so imele tudi pravico sklepanja mednarodnih kreditnih poslov. Na dolgi rok so zveznemu izvršnemu svetu ostale le še pristojnosti s področja zunanjih zadev, zveznemu predsedstvu pa s področja obrambe. Oboje pa je do svoje smrti nadziral Tito.

Gospodarske in družbene spremembe

Druga polovica sedemdesetih let je Jugoslaviji prinesla nov trenutek gospodarskega zagona in rast življenjskega standarda. To relativno pozitivno gospodarsko obdobje pa je doživelo močan udarec ob drugi naftni krizi leta 1979. Ne samo, da so cene naftnih derivatov poskočile, saj so bili kanali mednarodnega kreditiranja na hitro prekinjeni, a tudi gospodarska rast je doživela upočasnitev, pojavljala pa se je čedalje večja inflacija, ki se je nevarno razvijala v stagflacijo.

Jugoslavija je bila na koncu sedemdesetih let v močnem kaotičnem stanju, kjer je centralna oblast v korist republiške in pokrajinske avtonomije izgubila svoj vpliv, beograjska politična elita pa je ob poskusih posameznikov, da bi zase pridobili čim večji delež preostale centralne oblasti, samo sebe nevtralizirala.

Od Jugoslavije, kot enovite federacije, je ostalo zelo malo. Tega se je zavedal tudi Tito, ki je ob pogovoru s Svetozarjem Vukmanovićem-Tempom na Brionih leta 1978, na vprašanje, kaj se dogaja s partijo, odgovoril: »Partije ni več!«, enako pa je menil tudi o Jugoslaviji.²⁵

²⁵ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 356.

Ustavna ureditev od leta 1974

Čeprav je bila jugoslovanska federacija z več vidikov drugačna od klasičnih socialističnih držav sovjetskega modela, je vsebovala dobršen delež elementov teh sistemov. Jugoslavija je namreč izvedla največ ustavnih reform med vsemi socialistični državami: v tridesetih letih je imela kar štiri ustave – leta 1946, 1953, 1963 in 1971, in kar 47 ustavnih amandmajev je bilo sprejetih v samo petih letih: 1967-1971, ter spremenilo pretežni del ustave iz leta 1963.²⁶

Ustava iz leta 1953 je imela zelo nedorečen status. Njen 115. člen jo namreč ni določal kot ustavo, ampak kot »Ustavni zakon o osnovah socialne in politične strukture Federativne ljudske republike Jugoslavije« in smiselno temu je obdržala nekaj delov ustave iz leta 1946 pod naslovom »Ustava 31. januarja 1946 (deli, ki niso bili ukinjeni)«.²⁷

Pogostnost ustavnih sprememb je podleglo skušnjavi po prevelikem strukturiranju sistema, ki je bil včasih tako kompleksen, da ga niti jugoslovanski politiki in pravniki niso več razumeli in ga je bilo zato težko uresničiti. Jugoslavija je bila vedno odprta novim »institucionalnim eksperimentom«, vedno odprta novim družbenopolitičnim modelom, ki so bili plod teoretskega razmišljanja.

Ustavni amandmaji iz leta 1971

Težave glede vloge in organiziranosti federacije so se na začetku sedemdesetih let začele pogosteje pojavljati, to je začutila tudi politična elita. Postavilo se je tudi vprašanje, kako na novo določiti položaj delovnega človeka, predvsem kot nosilca lastniške pravice proizvodnih sredstev. Potrebno je bilo nadalje razviti status svobodnih podjetnikov in jim zagotoviti enak nivo družbenoekonomskih pravic, kot so ga imeli ostali sektorji družbe, predvsem pa onemogočiti izkoriščanje zaposlenih.

In ne nazadnje je bilo potrebno urediti odnos med samoupravljanjem in državnim gospodarskim planiranjem. Sistem planiranja se je radikalno spremenil že v prejšnjem dvajsetletju: že od petdesetih let državni uradniki namreč niso več odločali ali upravljali s proizvodnjo in delitvijo dobička. Zaradi tega je bilo potrebno njihov nadzor nadomestiti z več svobode delovnim kolektivom pri upravljanju z rezultati svojega dela, kar je leta 1971 čutilo tako delavstvo, kot politična elita. Z zadnjo reformo leta 1968 je bilo podjetjem omogočeno razpolaganje s samo 6% svojega prihodka, kar je bilo pri naložbah še bolj omejeno. Potrebno je torej bilo izvesti reformo, ki bi podjetjem in delavskim kolektivom dala več avtonomije.

Vsebina amandmajev iz leta 1971

Glavne spremembe, ki so jih prinesli ustavni amandmaji iz leta 1971, je moč razvrstiti v dve skupini. V prvo gredo reforme v zvezi z institucionalnimi in političnimi odnosi med federacijo ter posameznimi republikami oziroma pokrajinama, v drugo pa reforme, ki so sistem samoupravljanja nadgradile.

²⁶ Glej Ivo Lapenna, *Main features of the Yugoslav Constitution 1946-1971*, "The International Comparative Law Quarterly", London, poletje 1972.

²⁷ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 244.

Federacija je lahko prevzela aktivno vlogo le, kjer je bilo opravljanje njenih pristojnosti potrebno, vselej ob upoštevanju načela samoupravljanja in avtonomije republik ter pokrajin. To je prav gotovo onemogočalo povratek v centraliziran sistem, kar je bilo pred letom 1971 še vedno mogoče. Takšno določilo sicer ni bilo namenjeno razvoju pravega zveznega policentrizma, ampak postavitvi temeljev razvoja samoupravne demokracije.²⁸ Vse to naj bi privedlo do večje avtonomije republiških organov pri težki nalogi reševanja tako svojih, kot medrepubliških težav. Hkrati je bil Beograd izključen iz procesa oblikovanja politike, saj so se republiška in pokrajinska vodstva sama usklajevala med seboj, kar je privedlo tudi do sprejetja zveznih odločitev na ravni medrepubliške koordinacije brez centralnega subjekta, ki bi proces usmerjal in nadziral. Ni težko zaključiti, da je bilo takšno stanje povod za razvoj anarhije, kar se je kasneje tudi zgodilo.

Z uveljavitvijo amandmajev federacija ni bila več avtonomna državna tvorba. V njegovih glavnih organih so namreč sedeli republiški in pokrajinski predstavniki, ki so bili neposredno odgovorni najprej svojim regijskim vodstvom, šele nato federaciji.

Oblikoval se je nov organ, kolektivno zvezno predsedstvo, ki so ga sestavljali po trije predstavniki iz vsake republike in po dva iz avtonomnih pokrajin; mednje so že po funkciji spadali predsedniki republiških in pokrajinskih skupščin. Poleg njih je bil član predsedstva tudi predsednik Zveze komunistov Jugoslavije.²⁹ Volitve v predsedstvo je razpisala in razglasila zvezna skupščina, čeprav je vsaka republiška/pokrajinska skupščina samostojno volila svoje predstavnike. Predsedstvo torej ni bil avtonomni organ na nivoju federacije, ampak skupen organ republik in pokrajin.

Zvezno predsedstvo je federacijo predstavljalo na mednarodnem nivoju. Bilo je vrhovni zvezni organ za koordiniranje republiških in pokrajinskih interesov in je imelo pravico do političnih in zakonskih pobud, ni pa smelo poseči na področja, ki so bila v pristojnosti zvezne skupščine ali zveznega izvršnega sveta. Na ta način je zvezna skupščina obdržala vlogo najvišjega zakonodajnega organa, zvezni izvršni svet pa ji je bil odgovoren, na njeno zahtevo ali samoiniciativno jo je moral obveščati o svojem delovanju. V primerih, ko bi ob določenem vprašanju prišlo do relevantnih razlik, pa so amandmaji predvideli usklajevalni postopek. Čeprav je bila avtonomnost organov formalno zagotovljena, je v tem postopku predsedstvo le imelo zadnjo besedo.

Ne glede na to, da je bila z amandmaji zveznemu izvršnemu svetu dana večja avtonomija, predvsem z olajšanjem postopka pri sprejemanju vladnih dekretov, pa je le-ta ostal pod nadzorom zvezne skupščine. Člane izvršnega sveta je volila skupščina, le-ti pa so lahko s funkcije odstopili, tako individualno, kot tudi kolektivno. Odstavljeni pa so bili lahko tudi z glasovanjem o zaupnici, ki jo je smelo zahtevati zvezno predsedstvo, ali deset delegatov enega od skupščinskih domov.

Organi federacije so bili pooblašteni, da odločajo o vseh vprašanjih skupnega, zveznega

²⁸ Takšna je bila namreč definicija kompleksnega politično-institucionalnega sistema, osnovanega na političnem monoplu Zveze komunistov in gospodarski demokraciji, ki ga je samoupravljanje omogočalo.

²⁹ Ki naj bi, v dialektiki medregionalnih sporov, imel vlogo "zveznega vaziva".

interesa, ki so jih nanje prenesle republike in pokrajine. Amandmaji iz leta 1971 so določali, da naravo teh vprašanj opredeljujejo medrepubliški komiteji, ustanovljeni znotraj izvršnega sveta. Vloga omenjenih komitejev pa je kmalu prestopila okvire, ki jih je določala ustava.

Odločitve zvezne skupščine so bile predmet koordinacije med pristojnimi organi republik in pokrajin, predvsem glede postopka načrtovanja petletnih družbenih planov. Ti so se namreč dotikali področij, ki so posegali tudi v pristojnosti republik in pokrajin, kot na primer monetarni sistem, sistem trgovanja s tujino, bilance plačil, carinska kontrola, finančni nadzor cen dobrin ter storitev in krediti za razvoj ogroženih območij. Amandmaji so tudi definirali sistem za kompenzacijo izpada dohodka republike ali pokrajine, če bi njeno gospodarstvo utrpelo škodo zaradi neke zvezne odločitve.

Amandmaji so prinesli tudi veliko novosti na področju zunanje politike. Republike in pokrajini so namreč po novem lahko avtonomno vodile neposredne odnose z zunanjimi partnerji, čeprav le v okviru že obstoječih dogovorov. Prav zaradi tega je bilo pri vsakem mednarodnem sporazumu, ki ga je sklenila SFRJ, potrebno soglasje pokrajinskih in republiških vodstev. V odnosih s tujino je veljalo tudi načelo enakopravnosti narodnosti in jezikov Jugoslavije.

Ne nazadnje so se amandmaji dotaknili tudi področja trgovanja s tujino. Prvi amandma je podjetjem omogočil neposredno trgovanje s tujino, drugi pa je tujim vlagateljem dodelil pravico do določenega deleža v dobičku, kar ni bilo več mogoče spremeniti niti z zakonskimi akti, če so ti bili sprejeti po podpisu potrebnih pogodb. Tuji vlagatelji so tako dobili pomembno zagotovilo glede varnosti in zanesljivosti njihovih naložb.

Amandmaji so zopet poudarili prepoved, da bi kdorkoli podpisal kapitulacijo ali okupacijo, bodisi za del ali celotno SFR Jugoslavijo. Takšno početje je pomenilo veleizdajo in je bilo nezakonito. Načelo ljudske obrambe je nalagalo občinam in republikam oziroma pokrajinam, da v okviru kolektivnega obrambnega sistema uredijo lastno obrambo. V primeru napada bi morale organizirati enote teritorialne obrambe, ki bi vodile gverilske in saboterske dejavnosti, medtem, ko bi se Jugoslovanska ljudska armada umaknila v težko dostopne doline Bosne in Hercegovine. Vse družbenopolitične organizacije in podjetja so bila vključena v sistem ljudske obrambe, kar je pomenilo, da je moral za obrambo vsakdo prispevati tudi v materialni obliki. Vsi državljani federacije, oboroženi ali drugače sodelujoči v potencialni obrambi, so bili člani Jugoslovanske ljudske armade.

Kot omenjeno, so amandmaji s samoupravljanjem okrepili vlogo delovnega človeka. Eden od njih je določal, da je »dobiček, ustvarjen v katerikoli obliki združenega dela ali drugih dejavnikov proizvodnje, v celoti last temeljne organizacije združenega dela«.

Stanje po amandmajih

Amandmaji iz leta 1971 so zadostili le trenutni potrebi po ustavni prenovi, saj je že v času priprave le-teh padla odločitev o pripravi nove ustave, ki naj bi v amandmajih uvedene ustavne rešitve nadalje razvila. Tako je bilo že proti koncu leta 1970 ustanovljenih nekaj delovnih skupin z

nalogo, da pripravijo dolgoročne ustavne reforme, vendar je bilo njihovo delovanje zaradi hrvaške krize onemogočeno.

V tem času se je razvila tudi razprava o dejanskih posledicah ustavne reforme iz leta 1971. Glavno vprašanje je bilo, ali so spremembe Jugoslaviji še vedno dopuščale federalno organizacijsko obliko, oziroma so decentralizacijo tako pospešile, da je bilo moč govoriti le še o konfederaciji. Ta razprava ni privedla do končnih odgovorov, saj je bila v večnacionalni, samoupravni in predvsem enopartijski državi to nerelevantna tema. Te tri značilnosti namreč niso omogočale razvrstitve Jugoslavije v klasična pojmovanja federacije ali konfederacije. Jugoslavija je osnovala svojo (šibko) enotnost na kompleksnem sistemu samoupravljanja in načelu enakosti med delavci pri upravljanju s sadovi lastnega dela, to pa je odvrčalo pozornost od vprašanja formalne in institucionalne decentralizacije države.

Ustava iz leta 1974 in razvoj samoupravljanja

Ustava SFR Jugoslavije, ki je stopila v veljavo 21. februarja 1974, je bila ena najdaljših ustav na svetu.³⁰ Samo Indija, ki je vedno bila in je še velika ter kompleksna federalna država, je imela daljši ustavni dokument. 250 strani dolga jugoslovanska ustava se je začela s preambulo, ki je v desetih odstavkih določala osnovna načela, sledilo je 406 členov. Tega leta so stopile v veljavo tudi republiške in pokrajinski ustavi, ki so bile neodvisne od zvezne in so predstavljale pomembno pravno osnovo za dogodke v letih 1990 in 1991.

Kot najbolj zanimivo spremembo, ki jo je uvedla ta ustava, je treba omeniti kompleksen sistem posredne demokracije po delegatih. Tako na občinskem, kot republiškem in pokrajinskem nivoju, so bile skupščine sestavljene iz treh domov (družbenopolitični zbor, zbor lokalnih skupnosti - občinskih oziroma krajevnih in zbor združenega dela), medtem ko je bila zvezna skupščina sestavljena iz dveh (zvezni zbor, ki so ga sestavljali delegati, izvoljeni na občinskem nivoju, ter zbor republik in pokrajin, kjer so sedeli predstavniki regijskih oblasti).

Najpomembnejša, a tudi najbolj problematična novost te ustave je bil razvoj samoupravljanja. Ta sistem je bil v teoriji zagotovo bolj dodelan in napreden, kot zahodni sistem delavskega nadzora nad tovarnami, vendar pa se je v praksi izkazal za težko uresničljivega. Samoupravljanje je predstavljalo osnovno načelo političnega življenja in način, s katerim združiti enopartijski politični sistem z demokracijo »od spodaj navzgor« in posledično tudi z določenimi elementi tržnega gospodarstva. Ustava ni samo poudarjala ta načela, ampak jih tudi širila in krepila, predvsem na lokalnem nivoju, z ureditvijo dejanske delitve oblasti in sicer omejenim ljudskim nadzorom nad političnimi in državnimi funkcionarji.

Z novo ustavo se je samoupravljanje skušalo razširiti tudi na najvišje državne organe. Zvezna skupščina je tako postala »organ družbenega samoupravljanja« (282. člen) in njen glavni dom (zvezni zbor) je bil sestavljen iz 220 delegatov iz lokalnih skupnosti ter družbeno-političnih

³⁰

Glej *Ustava Socialistične Federativne Republike Jugoslavije*, Uradni list SFRJ, št. 9/74.

organizacij (284. in 291. člen). Drugi dom, zbor republik in pokrajin, pa je sestavljalo 88 delegatov, izbranih izmed članov republiških in pokrajinskih skupščin (292. člen).

Največja težava tega sistema je bila, na eni strani sodelovanje v sistemu »od spodaj navzgor«, na drugi strani pa koordiniranje dela »od zgoraj navzdol«, kar je predstavljalo eno od glavnih točk vedno prisotne dileme med centralizmom in decentralizacijo. Rešitev je v teoretski razpravi tičala v tem, da je Socialistična zveza delovnega ljudstva (SZDL) nosila odgovornost določanja list kandidatov za sestavo delegacij v zvezni skupščini (291. člen), kar pa je močno omejevalo demokratični doseg samoupravljanja. Takšna omejitev je bila očitna že na prvih volitvah aprila in maja 1974, ki so potekale po novem sistemu. V prvem krogu volitev je bilo v OZD in lokalnih skupnostih izvoljenih kar 820 tisoč ljudi, ti pa so sestavljali delegacije, ki so morale izvesti drugi krog volitev.³¹ Le-ta je privedel do izvolitve občinskih skupščin, ki so v tretjem krogu volile svoje delegate v skupščine republik in avtonomnih pokrajin. Šele v četrtem krogu so bili izvoljeni delegati dveh zveznih domov.³² Pri vsem tem pa ni bilo najbolj nenavadno to, da SZDL ni sodelovala pri določanju list, čeprav je nedvomno predstavljala neke vrste »skrivalnico« za partijo, ki je tako lahko nadzorovala volitve, ampak skrajno kompleksen način glasovanja v tolikih vmesnih krogih. Bilo je težko slediti vsem sestankom, ki so se odvijali v štirih volilnih krogih. Takšna nepreglednost je botrovala tudi številnim nepravilnostim.³³

Republike in federacija

Ena glavnih težav jugoslovanske državne ureditve je bil prav gotovo odnos med regijskimi oblastmi (republikami ter avtonomnima pokrajinama) in federacijo. Rešitvi le-tega je bilo namenjeno veliko delov nove ustave.

Naj najprej spomnimo, da je bila ustava sprejeta le nekaj let po hudi hrvaški krizi, ki je porodila veliko dvomov o primernosti zvezne ureditve Jugoslavije in da se je kriza rešila šele po odločnem posegu Beograda. Kljub temu je decentralizacija obdržala svoj pomen, ob zavedanju seveda, da bi v trenutku krize oblast brez težav pohodila kakršnokoli avtonomistično ravnanje.

Formalno gledano je bil sistem, ki je uravnaval decentralizacijo, v novi ustavi deležen dodatnih sprememb. Čeprav so pristojnosti federacije ostajale v okviru omejitev, ki jih je prinesel 30. amandma iz leta 1971, so se nekatere le okrepile. Določba 281. člena je namreč zvezni oblasti dodelila pravico »zagotavljanja družbeno-ekonomskih odnosov sistema socialističnega samoupravljanja in skupnih osnov političnega sistema«. Takšna nejasnost je bila namerna, centru je namreč omogočala, da je s primerno interpretacijo lahko upravičil številne nelegitimne posege v notranje zadeve republik. Na podoben način je ta isti člen določal posebne pristojnosti centra pri organizaciji obrambe, tako glede uprave, kot vodenja vojaških sil.

Okrepljene pristojnosti centra so bile po drugi strani uravnotežene z novimi določili o

³¹ Glej Petar Divjak, *Ustav SFRJ*, "Jugoslovanski pregled", Beograd, februar 1975, str. 54.

³² Glej Hrvoje Bačić, Milan Matić, *Izborni sistem*, "Jugoslovanski pregled", Beograd, februar 1975.

³³ "Če bi se vsi sestanki in konzultacije, ki so jih pravila tega sistema predvidela, tudi dejansko vodili, bi državljanom Jugoslavije ne ostalo časa za drugo (Poglej Dennison Rusinow, *The Yugoslav Experiment 1948-1974*, Berkeley, University of California Press, 1977, str. 332).

odgovornosti zveznih delegatov republiškim in pokrajinskim skupščinam. Najbolj pomembno je bilo dejstvo, da sta bila oba doma zvezne skupščine sestavljena izključno iz delegatov republiških in pokrajinskih skupščin, tako da je bila njihova odgovornost republikam neposredna (296. člen). Namen tega je bilo oblikovati neke vrste javno areno, kjer bi se reševali medrepubliški spori – zvezna skupščina je tako postala širok medrepubliški koordinacijski odbor. Ta naj bi prevzel večino pristojnosti že ustanovljenih manjših medrepubliških odborov, kar pa se ni zgodilo. Ni težko razumeti želje regionalnih političnih elit, da bi rešitve za medrepubliške spore iskali v manjših in zato manj transparentnih medrepubliških odborih. Kakorkoli že, je vsaki polemiki nova struktura zvezne skupščine pripisala značaj medrepubliškega spora, kar je povzročilo povečanje dela medrepubliških odborov.

Kolektivno predsedstvo

Kolegijsko predsedstvo je bilo ustanovljeno že z amandmaji iz leta 1971, nova ustava pa je njihovo vlogo precizirala. To predsedstvo naj bi prevzelo Titovo vlogo kot predsednika Republike, saj je bil za individualnega predsednika države predviden samo Maršal.³⁴

Sestava predsedstva in volitve njenih članov

Število članov zveznega predsedstva se je s 23 (amandmaji iz leta 1971 so predvideli po tri predstavnike iz vsake republike in po dva iz pokrajine, ter predsednika Zveze komunistov Jugoslavije) zmanjšalo na 9, torej na enega predstavnika iz vsake republike in pokrajine ter predsednika Zveze komunistov Jugoslavije. Zvezno predsedstvo je bilo vrhovni poveljnik vojaških sil, odgovorno za varnost države, imelo pa je še nekaj drugih pristojnosti pri delu zveznega izvršnega sveta (320., 248., 252., 256. člen).

Člane predsedstva so za obdobje petih let volili v republiških in pokrajinskih skupščinah, njihov mandat je bil za leto dni daljši od mandata delegatov v zvezni skupščini. Kot je določal 324. člen ustave, so bili člani predsedstva lahko izvoljeni za dva mandata zapored, medtem ko 36. amandma iz leta 1971 ponovne izvolitve ni omogočal.³⁵ Le predsednik Zveze komunistov Jugoslavije, ki je bil član predsedstva po funkciji, je imel neomejen mandat. Odgovornost članov zveznega predsedstva ostalim zveznim organom ni bila določena, odstaviti jih je bilo moč le, če je tako odločila skupščina republike oziroma pokrajine, ki jo je član predstavljal. Člani predsedstva, ki so predstavljali regijsko oblast, je bili torej odgovorni samo njej.

Zvezno predsedstvo je volilo svojega predsednika in podpredsednika za obdobje enega leta, ustava pa ni prepovedovala njihove ponovne izvolitve. Sistem rotiranja, kjer je vsak član predsedoval le eno leto, je bil le plod običaja in ga ni urejal niti notranji poslovnik, sprejet 1975 leta. Formalno je torej član zveznega predsedstva lahko predsedoval federaciji deset let, predsednik Zveze komunistov Jugoslavije pa neomejeno. Nedoločenost sistema rotacije je upravičevala dvom, da je na ta način

³⁴ V tem smislu se je v primeru smrti Maršala uporabljal izraz "ukinitve funkcije predsednika republike". Kot je predvideval 321. člen, v tem primeru je kolektivno predsedstvo prevzelo vse pravice in dolžnosti, ki so bile dotedaj v pristojnosti predsednika republike.

³⁵ Ponovna izvolitev je bila mogoča že po premoru enega mandata.

partija želela obdržati mesto predsednika federacije tudi po Titovi smrti. Določba 16. odstavek 36. amandmaja iz leta 1971 je namreč predvidela sistem rotacije, ki pa je bil v novi ustavi izpuščen.

Naloge predsedstva

Ustava iz leta 1974 je v primerjavi z amandmaji jasneje določala povezovalno vlogo, ki naj bi jo zvezno predsedstvo imelo, ko bi po Titovi smrti prevzelo polne pristojnosti predsednika države. V tej vlogi bi predsedstvo moralo nastopati predvsem kot mediator v medrepubliških sporih in pri harmonizaciji državne zakonodaje. Zato je moralo vzpodbujati sodelovanje med republikami in iskati konsenz glede najbolj perečih vprašanj.³⁶

Posebne pristojnosti v primeru vojne ali podobnih groženj

Pomembnost vloge zveznega predsedstva je bila vidna predvsem v določbah, ki so opredeljevale izredne postopke v primeru vojne ali neposredne vojne nevarnosti. Skladno s 316. členom ustave je v primeru, da se zvezna skupščina ne bi mogla sestati, izredno stanje lahko razglasilo zvezno predsedstvo. V času trajanja izrednega stanja je, v skladu s 317. členom ustave, predsedstvo lahko sprejemalo dekrete in začasno razveljavilo nekatere določbe ustave, podaljšalo svoj mandat in mandat predsednika (325. in 327. člen) ter vse to uporabljalo tudi za opravljanje nepredvidenih pristojnosti (328. in 337. člen). Najbolj zanimivo pa je, da je bilo te določbe moč uporabiti v primeru neposredne grožnje, torej ne samo zunanje, ampak tudi notranje narave.

Nova ustava in vloga Jugoslovanske ljudske armade

Jugoslovanska ljudska armada je bila pomemben politični faktor že pred sprejemom ustave iz leta 1974 in so jo nekateri ironično poimenovana za deveto republiko. Njena vloga je bila posebej pomembna v času hrvaške krize in vidno prisotna v vseh državnih in partijskih organih. Prav zaradi njene močne vloge in avtonomije ter stališča njenega vodstva, ki je podpiralo vmešavanja partije v vse pomembnejše državne vloge, je lahko vojska igrala tako suvereno vlogo ne da bi s tem ogrozila ustavni red. V tem smislu je nova ustava opredelila ljudski nadzor nad vojsko, ki je bil v rokah sekretarja (sedaj ministra) za obrambo, ki pa je bil večinoma tudi sam vojak, zaradi česar je bil ta nadzor toliko bolj netransparenten.

Razprava po letu 1974

Tako kot vse prejšnje, tudi ta ustavna reforma ni bila načrtovana kot zadnja. V svojem govoru o novi ustavi na 10. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije maja 1974 je Tito poudaril: »Zelo verjetno bodo novi problemi in protislovja postala očitna.«³⁷ Jeseni 1977 je tako Edvard Kardelj objavil svoje novo teoretsko delo, v katerem je predstavil kritični pregled jugoslovanskega političnega sistema in predlagal prilagoditev le-tega sodobnim spremembam družbe.³⁸

Toda 11. kongres Zveze komunistov Jugoslavije junija 1978 ni določil novih ustavnih

³⁶ Glej Poročilo predsedstva zvezne skupščine, *Jugoslovanski pregled*, Beograd, november 1976, str. 18.

³⁷ Glej *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: Dokumenti*, Beograd, Komunist, 1974, str. 45.

³⁸ Glej Edvard Kardelj, *Pravci razvika političnega sistema socialističnega samoupravljanja*, Komunist, Beograd, september 1977.

sprememb in krize, ki so temu sledile (prva na Kosovu v začetku osemdesetih let) ter kasnejši dokončni razpad federacije, v kateri ustava ni imela nobenega pomena več, pa niso dovolile ponovnih ustavnih revizij.

Samoupravljanje in neučinkovitost sistema odločanja

Socialistična Jugoslavija je takoj po vojni uvedla centraliziran sistem planiranega gospodarstva po vzoru tistega, ki je veljal v Sovjetski zvezi. Še preden bi se takšna oblika organiziranosti konkretizirala, so huda suša v letih 1950 in 1951, sovjetska gospodarska blokada in splošna nerazvitost države, jugoslovansko državno vodstvo prisilile v novo pot. Odločili so se za postopno razgradnjo države v duhu pravega marxizma preko decentralizacije in spremembe Komunistične partije v Zvezo komunistov. Vloga partije naj bi se iz upravne spremenila v politično-pedagoško, kljub temu pa se je državni birokratski aparat v letih med 1946 in 1960 povečal za 250%.³⁹

Ideje in ideali jugoslovanskega samoupravljanja, družbene lastnine ter pluralizma političnih in družbenih interesov, so ne glede na številna protislovja, predstavljali zgodovinsko inovacijo imenovano »tretja pot«.⁴⁰ Šlo je za kompleksen teoretični konstrukt, kar je bilo v praksi še težje uresničiti. Zahteval je namreč konstantno prilagajanje spremembam v družbi in primeren nivo razvoja objektivnih in subjektivnih faktorjev, kot so strukture, povezane s tehnoloških razvojem, način uporabe finančnega in človeškega kapitala, primerna družbeno-demografska struktura in zrela politična kultura. Najbolj pomembno pa je bilo doseči zavedanje vsakega državljana, vključenega v samoupravljanje, pomena njegovega odločanja o glavnih smernicah gospodarstva in politike, da bi tako bil zmožen aktivno in odgovorno sodelovati v procesih odločanja, ki so presegali dimenzijo njegovega delovnega mesta. V sistemu javnega upravljanja naj bi sodeloval in za to žrtvoval del svojega prostega časa, četudi v njem ni videl osebne interesa. Sistem torej, ki je deloval v teoriji in ga je bilo težko uresničiti v praksi, še posebej v Jugoslaviji, ki je v bila marsikje še močno nerazvita. Spremembe so bile pravne in institucionalne narave, ki niso odražale dejanskega stanja v družbi, tako glede gospodarstva, kot politike.⁴¹

Z zakonom o upravljanju državnega gospodarskega planiranja, sprejet leta 1950, se je upravljanje podjetij preneslo na delavske svete, ki so na začetku imeli le svetovalno vlogo, šele kasneje odločilno. Zakon je tako petletne proizvodne plane nadomestil z zveznim družbenim planom, ki je določal le štiri vrednosti: minimalni nivo proizvodnje podjetij (kar je podjetjem omogočalo svobodno določanje proizvodnje glede na potrebe trga), temeljne smernice za izvedbo naložb (s čimer je država obdržala nadzor nad naložbami), sklad za plače za vsako gospodarsko panogo (iz katerega je država črpala, da bi pomagala podjetjem) in povprečno rast družbenega sklada (ki je bil povezan s skladom za plače in so se iz njega pokrivali državni odhodki).

³⁹ Glej Bogomil Ferfila, Lance T. LeLoup, *Budgeting, marketing and policymaking: A comparative perspective*, Ljubljana, Scientific Library - Faculty of Social Sciences – University of Ljubljana, 1999, str. 344.

⁴⁰ Tega pomena ne gre mešati s pomenom, ki je "Tretji poti" dal Enrico Berlinguer ali Anthony Giddens.

⁴¹ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 214.

Plače so postale odvisne od splošnega dohodka podjetja, ki je lahko obdržalo od 2,8% do 16,8% (odvisno od gospodarske panoge) družbenega dohodka in z njim samostojno upravljalo. Leta 1955 so podjetja smela opustiti oblikovanje sklada za plače in plačevanja delavcev po sistemu različnih plač, kjer je bil višje kvalificiran delavec bolje plačan od nekvalificiranega. Ta ureditev je leta 1961 doživela še eno spremembo, ko so delavci smeli sami določati, koliko dohodka naj gre v sklad za plače, koliko v rezervni sklad in koliko za državno porabo. To je seveda povzročilo povečanje vsote denarja, namenjenega za sklad za plače in bistveno zmanjšalo tisto, namenjeno naložbam, kar je dolgoročno imelo katastrofalne posledice glede konkurenčnosti in učinkovitosti jugoslovanskega gospodarstva.

Upravljanje s kapitalom je bilo prvotno v celoti v državnih rokah. Država ga je podjetjem delila glede na zvezni plan, le-ta pa so ga dobila le v uporabo. Spremembo je doživel leta 1954, ko je kapital prešel v last podjetij, ki so ga lahko uporabljala po svojih potrebah, le da je šlo za »splošno dobro širše skupnosti«.⁴² Ne glede na lastnino so podjetja morala plačevati davek na skupno vrednost kapitala, kar je predstavljalo glavni vir financiranja državnih naložb. Iz tega vira se je do leta 1952 financiralo kar 75% cele porabe, kar je nato postopoma padlo na 35%.⁴³

Decentralizacija državnega in gospodarskega sistema je pomenila tudi demokratizacijo, čeprav je njen nivo dosegel razsežnosti, ki so bile že negativne. Pretirana decentralizacija je namreč pomenila izgubo vezi med posameznimi gospodarskimi in političnimi enotami in znižanje nivoja državnega koordiniranja in učinkovitosti. Te vezi se je spodbujalo na umeten način, s partijskimi dejavnostmi in drugimi negospodarskimi oblikami, medtem, ko so se tržne oblike povezovanja postopoma ožile. Lokalne politične elite so tako pridobile na moči ter vplivnosti in pri nadzoru proizvodnje nadomestile centralne. Samoupravljanje, ki naj bi omogočilo decentralizacijo in razgradnjo državnega aparata, je tako spodbudilo nastajanje partijske in birokratske strukture na regijskem in lokalnem nivoju. Tudi v samoupravljanju se je spletla politično-gospodarska mreža, ki je obstajala v času planskega gospodarstva.⁴⁴

Ne glede na nastale težave pa so bili gospodarski rezultati prvega obdobja samoupravljanja pozitivni, presegali so tiste iz časa planiranega gospodarstva. V letih med 1952 in 1964 se je bruto nacionalni proizvod letno povečal za kar 8,3%, čemur so sicer botrovali tudi številni zunanji vplivi.⁴⁵

Reforme sedemdesetih let in Zakon o združenem delu

V letih od 1961 do 1963 se je začelo novo obdobje, v katerem so ideje tržnega socializma dosegle vrhunec v novostih iz 7. Kongresa Zveze komunistov Jugoslavije leta 1964, ki so bile

⁴² Glej Bogomil Ferfila, Lance T. LeLoup, *Budgeting, marketing and policymaking: A comparative perspective*, Ljubljana, Scientific Library - Faculty of Social Sciences – University of Ljubljana, 1999, str. 346.

⁴³ Dušan Bilandić, *Društven razvoj socialističke Jugoslavije*, Zagreb, Centar društvenih delatnosti Saveza socialističke omladine Hrvatske, 1978, str. 188.

⁴⁴ Glej Janez Prašnikar, Vesna Prašnikar, *The Yugoslav Self-Managed Firm in Perspective, Economic and Industrial Democracy*, Ljubljana, Jugoslovanski center za teorijo in prakso samoupravljanja Edvard Kardelj, 1986, str. 174.

⁴⁵ Glej Branko Horvat, *The Illyrian Firm: An Alternate View: A Rejoinder, Economic Analysis and Worker's Management*, New York, Armonik, 1986, str. 14; Ljubomir Madžar, *Političke determinante privredno sistemskih rešenja, ekonomija i "Politika"*, Beograd, SANU, 1986.

uresničene z zakonodajnimi reformami leto kasneje. Kongres je sprejel resolucijo, ki je poudarjala pomembnost centralizma v prvem obdobju razvoja države, ki pa je v nadaljnjem razvoju družbenopolitičnega in gospodarskega sistema postajal škodljiv. Decentralizaciji naj bi sledil nadaljnji razvoj samoupravljanja, ki naj bi omogočil izogibanje medregijskim konfliktom, ki so postajali čedalje bolj pereči. Kongres je tudi ugotovil potrebo po nadaljnjem umiku države od nadzora nad gospodarstvom in po večji avtonomiji le-tega, medtem, ko bi naj večja avtonomija regijskih in lokalnih oblasti prispevala k bolj fleksibilnim in tržnim odnosom znotraj federacije. Ti zaključki so leta 1974 privedli do močne decentralizacije in skoraj do konfederalne ustave, a je proces dosegel svoj vrhunec z razpadom države leta 1991. Decentralizacija ni zadevala le gospodarskih in birokratskih struktur, ampak tudi Zvezo komunistov, kjer so republiške in pokrajinske enote postale formalno avtonomne v letih med 1966 in 1969.⁴⁶

Leta 1965 je reformiranje gospodarskega sistema privedlo do popolne nadomestitve centralnega planiranja z okvirnim gospodarskim planom, ki je imel svetovalno-usmeritveno vlogo. Devalvacija dinarja, znižanje carinskih stopenj in prilagoditev cen mednarodnim razmeram je spodbudilo trgovanje z zahodom, prenos oblasti na regijski in lokalni nivo pa je na sploh znižalo vpliv centralne oblasti na gospodarstvo. Država je postala »lažja« tudi na področju zveznih davkov, kar naj bi podjetjem dalo več možnosti samofinanciranja. Jugoslovanska narodna banka je izgubila aktivno vlogo v usmerjanju naložb in obdržala le pristojnosti glede monetarne politike po vzoru zahodnih sistemov, podjetjem pa je bila dodeljena še večja fleksibilnost glede redistribucije dohodka. Vloga samoupravnih interesnih skupnosti (SIS), ki so združevale proizvajalce in potrošnike pri določanju potrebnih družbenih storitev, kot na primer zdravstvenih, kulturnih in šolskih, je postala bolj jasna, leta 1971 pa so takšne organizacijske oblike postale splošno obvezne.

Posebne pomena je bila nova zakonodaja o bančnem sistemu, ki je določila specializirane bančne ustanove, ki so imele nadzor nad upravljanjem vseh državnih investicijskih skladov, od zveznih, do lokalnih. Tako je država formalno izgubila svojo vlogo upravljavca naložb, državne naložbe pa so padle od 56,4% leta 1963 na 36% leta 1964, končno pa so se stabilizirale na 15%. Takšna odločitev je imela negativen vpliv na gospodarski sistem, saj država ni več mogla spodbujati dinamičnosti gospodarstva preko strukture in redistribucije naložb.⁴⁷

Omenjena decentralizacija in prenos naložbene sposobnosti bankam, ki so bile pretežno pod nadzorom lokalnih političnih elit ter posledična opustitev upravljanja z razvojnimi faktorji je omogočil povečanje medregijskih razlik in utrditev regijskih in lokalnih upravljavskih birokratskih struktur.⁴⁸ Te strukture so spodbudile odtujitev delavskega razreda od gospodarskih procesov ter razvoj nezadovoljstva in medregijskih konfliktov na račun širših skupnih političnih in gospodarskih

⁴⁶ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 252-253, 281-284.

⁴⁷ Glej Branko Horvat, *The Illyrian Firm: An Alternate View: A Rejoinder, Economic Analysis and Worker's Management*, New York, Armonik, 1986, str. 19.

⁴⁸ Glej *I limiti dell'autogestione*, "Relazioni internazionali", 18. maj 1968, str. 494-495.

interesov.⁴⁹

Degeneracija sistema je prepričala jugoslovansko politično elito o potrebi po novi reformi, ki se je konkretizirala v ustavnih amandmajih iz leta 1971 z nadaljnjim razvojem samoupravljanja in poskusom postavitve slednjega nad sistem državnega socializma. Republike in pokrajine so tako prevzele polno odgovornost nad svojim gospodarskim razvojem, federacija pa je izgubila sposobnost upravljanja naložb, saj je v zveznih rokah ostal le sklad za manj razvite republike in pokrajine, ki pa je postajal čedalje bolj nepomemben. Ukinjen je bil davek na kapital in edini ostali zvezni prihodki so bile carinske dajatve, zvezni davki, prihodki zveznih ustanov ter republiška in pokrajinska vplačila. Ne glede na tako močno zmanjšanje zveznih prihodkov je državni birokratski aparat med leti 1970 in 1978 zrasel – predvsem na račun samoupravljanja in decentralizacije – za kar 75%.

Reforme v letih med 1974 in 1976 ter uvedba pogodbenega samoupravljanja

Ustava iz leta 1974 in Zakon o združenem delu iz leta 1976 naj bi predstavljala končno verzijo Kardeljeve vizije samoupravljanja. Z novo ustavo je bil uresničen delegatski sistem, kjer so vsak organ sestavljali delegati nižjih organov v kompleksnem sistemu posredne demokracije. Nova ustava je podrobno definirala vsako politično in gospodarsko obliko organiziranja in družbeno ureditev nasploh. Cilj je bil povečati obseg pristojnosti in samostojnost ter svobode vsake ustanove in vsakega posameznika. Njihova svoboda je bila za pisce ustavne reforme predpogoj za svobodo celotne družbe. Takšno udejanjanje samoupravljanja je dobilo naziv »pogodbeno samoupravljanje«, saj je bilo osnovano na stalnem gospodarskem in družbenopolitičnem pogajanju med posamezniki in temeljnimi družbeno-gospodarskimi enotami.

Podjetja so bila razdeljena na temeljne organizacije združenega dela, kar je predstavljalo novo obliko družbene organizacije dela v sistemu samoupravljanja. TOZD naj bi upravljanje dela in kapitala postavilo pod neposredni nadzor delavcev in je predstavljal ukinitvev klasičnega sistema razdelitve prihodka, saj je bil celoten družbeni kapital pod njegovim nadzorom brez kakršnega koli posredovanja s strani države. TOZDi so predstavljali osnovne celice družbeno-gospodarskih odnosov in osnovno obliko organizacije delavcev. Zamisel tvorcev reforme je bila, da bi TOZDi postali temelji samoupravnega sistema in družbeno-političnih odnosov ter osnovne enote gospodarskega sistema. Glavni namen takšne zamisli je bil približati delavcu pravico do upravljanja s svojim podjetjem, tako da je v njem postal glavni subjekt, odgovoren za celotno upravljavsko dejavnost, tako glede organizacije proizvodnje, kot upravljanja kapitala, sklepanja pogodb, upravljanja dohodkov in razdelitve plač. TOZDi naj bi združili vse faktorje, človeške in kapitalske, v nedeljivo delovno enoto, znotraj katere je bil rezultat skupnega dela pod njegovim samostojnim nadzorom in omejen le na percepcijo potreb tržišča.

TOZDi so se združevali v organizacije združenega dela (OZD), ki so predstavljale celoten sistem proizvodnje, oziroma celovito podjetje. TOZDi, ki so bili združeni v OZDi, so bili

⁴⁹ Glej Najdan Pašić, Stanislav Grozdanić, Milorad Radević, *Workers' Management in Yugoslavia*, Ženeva, International Labour Office, 1982, str. 13.

medsebojno odvisni, združevali pa so jih skupni interesi, kot na primer uporaba tehnologije, ali upravljanje poslov.

Tudi OZDi so se združevali v sestavljene organizacije združenega dela (SOZD). Šlo je za organiziranje na osnovi kooperative, kjer so se OZDi združevali prostovoljno, zato da bi bolje dosegli zastavljene cilje.

Eden od ciljev reforme je bil izenačitev statusa delavcev v proizvodnih panogah s tistimi, ki so delali v javni upravi, kjer so prav tako nastali TOZDi. Takšna ustanovitev pa ni bila zadostna, saj je bil dohodek TOZDov proizvodnih panog še vedno odvisen od proizvodnje in prodaje, medtem, ko pa je bil dohodek TOZDov v javni upravi vedno odvisen od družbeno-političnega pogajanja o višini plač, kar je onemogočilo njihovo izenačitev.

Sistem samoupravnega dogovarjanja je nadomestil »nesocialistično« zvenečo dinamiko tržnega gospodarstva. Takšno dogovarjanje je bilo predvideno z »družbenim dogovorom«, ki naj bi določil cene na tržiščih, kakovost proizvodov in način plačila, enotne standarde za zaposlitve in pogoje za financiranje javnih storitev. Tržno dinamiko naj bi torej nadomestila nadenarna izmenjava delovnih storitev.⁵⁰

Da bi omogočili boljše dogovarjanje med produktivnimi in neproduktivnimi gospodarskimi panogami, so nastala samoupravna interesna združenja. Združenja sta sestavljala dva enakopravna sveta, v enem so bili predstavniki ponudnikov storitev, torej predstavniki socialnih in javno-upravnih služb, v drugem pa porabniki storitev, torej predstavniki proizvodnih gospodarskih panog. Namen teh interesnih združenj je bil omogočiti neposredno demokratično povezanost ponudnikov in porabnikov socialnih in javno-upravnih storitev, tako da bi lahko sami skupaj reševali vsa vprašanja glede proste izmenjave dela in drugih. Država je obdržala le pravico posredovanja, ko dogovor ni bil dosežen, je pa bil nujen.⁵¹

Samoupravna interesna združenja so bila obvezna za vse službe, ki so ponujale javne storitve (izobraževanje, zdravstvo, znanost, kultura, itd.) ter za področje gradbeništva in pokojninskega sistema, medtem, ko so bila neobvezna za ponudnike storitev na občinskem nivoju, proizvodnje električne energije, upravljanja z vodnimi viri, prometa in drugih, manj pomembnih panog.

Z uvedbo te popolnoma nove samoupravne ustanove je nastajala gospodarska inačica parlamenta, ki naj bi preko skupščinskih dinamik omogočil določanje gospodarskih in družbenih odnosov. Opisan kompleksen sistem družbeno-gospodarskega dogovarjanja je tako določal nov sistem družbenega planiranja, vendar je bil ta v osnovi drugačen od sovjetskega, saj je v jugoslovanskem primeru šlo za planiranje »od spodaj navzgor« v nasprotju s klasičnim sovjetskih planiranjem »od zgoraj navzdol«. Na gospodarskem področju se je to izvajalo preko TOZDov, na družbeno-političnem pa preko lokalnih ustanov in občin. Veliko število vprašanj se je reševalo v

⁵⁰ Tu je zanimiva podobnost med takšno obliko plačevanja blaga in storitev z novo obliko družbene-gospodarske menjave, imenovana "banke časa", ki je začela nastajati v devetdesetih letih.

⁵¹ Glej Franc Černe, *Teoretični problemi naše družbene in gospodarske ureditve*, Ljubljana, Mladinska knjiga, 1974, str. 56-67.

opisanih oblikah neposredne demokracije, kot so zbori krajanov, mestne skupščine in referendumi, za reševanje ostalih vprašanj pa je veljal delegatski sistem. Delegati so bili odvisni od tistih, ki so jih predstavljali in bili nadomestljivi ter na tak način postali pravi predstavniki ljudstva.

Osnova samoupravnega sistema je bila še vedno družbena lastnina. Z njo je razpolagal vsak TOZD, občina, republika ali pokrajina, federacija ter vsak državljan Jugoslavije. Družbena lastnina je pravzaprav bila ne-lastnina, saj ni bilo jasno določenega subjekta, ki naj bi si v osnovi lastil družbeno lastnino. Posledično so tudi zahodnjaško zveneči pojmi bili preimenovani – kapital je tako postal »družbeno bogastvo in rezultat dela«, redistribucija in mobilnost kapitala pa sta postala »razdelitev dela in bogastva«.

S tem kompleksnim sistemom samoupravljanja se je želelo dograditi sistem, ki bi privedel do razgradnje države in s tem do visokega nivoja avtonomije združenih delavcev in državljanov ter narodov, republik, pokrajin in lokalnih skupnosti. Politična oblast naj bi izhajala iz »stožčaste« delegatske strukture, v nasprotju s klasično abstraktno posredno demokracijo. Rezultat tega sistema naj bi bila demokratizacija gospodarstva preko samoupravljanja, znotraj katerega bi vsak posameznik določil svojo gospodarsko dejavnost v okviru TOZDov, svojo družbeno dejavnost v lokalnih skupnostih, delegatski sistem pa naj bi omogočil učinkovito predstavništvo interesov, tako na makro-gospodarskem, kot makro-političnem področju.⁵²

Analiza delovanja samoupravljanja po reformah

Uresničitev sistema samoupravljanja naj bi omogočil ne samo politično, ampak tudi gospodarsko neposredno demokracijo, kar naj bi predstavljalo alternativo zahodni posredni demokraciji. Zaradi velikega vpliva Zveze komunistov, ki je v svojih rokah obdržala večino ključnih funkcij v družbi, pa se to ni zgodilo. Medtem, ko je pred reformo partija nadzirala naložbene sklade, je sedal nadzirala banke, kar ni prineslo nekih pomembnih razlik. Razgradnja države je pustila družbeno-gospodarsko praznino, ki jo je zapolnila partija, predvsem s sistemom nadzora volitev delegatov. »Vidno državo« je tako nadomestila »nevidna država« partijske strukture.⁵³ Pomanjkanje prave družbeno-gospodarske integracije med različnimi temeljnimi enotami je privedlo do nedelovanja samoupravnega sistema in razvoja novih, pol-formalnih struktur ter povečanja birokracije.

Dinamika državnega razvoja je bila osnovana na normativni strukturi in ne na gospodarskih odnosih med temeljnimi enotami. Te je nadomeščalo politično posredovanje partije, ki je skrbela za postopno povišanje življenjskega standarda prebivalstva. Sistem je bil vezan na obstoj pozitivnih gospodarskih kazalcev, v nasprotnem primeru pa je prišlo do krize sistema.

Institucionalne reforme so bile posledica teoretskih konstruktov, ki niso bili preverjeni na terenu in so bili brez empirične podlage. Družbene vede so tako prevzele vlogo snovalcev normativnega sistema in izgubile analitično vlogo preverjanja v realnosti, kar naj bi dalo impulz za

⁵² Glej Aleksander Bajt, *Samoupravni oblik društvene svojine*, Ljubljana, Globus, 1988.

⁵³ Branko Horvat, *The Theory of Worker-Managed Firm Revisited*, "Journal of Comparative Economics", 1986.

dokončne spremembe v sistemu. Manjkalo je potrebno argumentiranje in upravičevanje sprememb, ki so se uvajale s sistematskim zavračanjem starih rešitev in ne-argumentirano hvaljenje novih.⁵⁴

Na ta način je bil jugoslovanski gospodarski sistem v stalni dilemi med logiko dohodka, tipično za sisteme z zasebno lastnino in abstraktno logiko javne lastnine, kar je privedlo do pomanjkanja koordinacije in vezi med mikroekonomijo, vezano na pravila trga, in makroekonomijo, ki je bila pod močnim vplivom partijskih interesov. Sistem vodenja, ki ni okusil reform v smeri gospodarske demokracije, je bil na nivoju lokalnih skupnosti in podjetij pod pritiskom negospodarskih interesov in neodgovornosti vodilnih ljudi. Gospodarska kriza ob koncu sedemdesetih let je tako privedla do politične apatije, kjer se je samoupravljanje postavilo pod močen vprašaj, povečevalo pa se je tudi nezadovoljstvo do partije. To je pomenilo manjšo učinkovitost Zveze komunistov pri uresničevanju svojih pogledov, v podjetjih pa je bil vpliv delavskih svetov čedalje manjši.

Nezadovoljstvo je prizadelo tudi strukturo partije, ki se je odzvala s sprostitvijo znotraj-partijskega dialoga in s pluralizmom, četudi le na neformalnem nivoju. Glavna težava samoupravljanja so bili nizek nivo produktivnosti, gospodarska neučinkovitost in majhno varčevanje ter majhne naložbe v podjetja.

S formalnega vidika je bil sistem samoupravljanja zelo napreden, saj je omogočal široko svobodo razpravljanja in pogajanja o vseh vidikih gospodarskih odnosov. Negotovost v razvoju trga je bilo mogoče preseči z dolgoročnimi dogovori med raznimi gospodarskimi subjekti, družbeno enakopravnost slehernega delavca pa naj bi omogočal ne-hierarhični sistem procesa odločanja.

Ti cilji niso bili dejansko nikoli doseženi. Samoupravljanje je privedlo do takšnega sistema družbeno-gospodarskih odnosov, ki je bil še manj sprejemljiv od tistega, ki je veljal v kapitalističnem svetu. Vse samoupravne ustanove so padle pod vpliv birokracije, gospodarski odnosi pod vpliv politične strukture, prosto menjavo pa je nadomestila mreža birokratsko-političnih odločitev. Ne nazadnje pa samoupravni socializem ni uspel v svojem glavnem namenu, v družbeno-politični emancipaciji vsakega posameznika in spodbujanju delavskega razreda za prevzem vodilnih vzvodov pri sistemih proizvodnje, ne samo s formalnega, ampak tudi z dejanskega vidika.

Glavni krivec za neučinkovitost pa je bila »jugoslovanska bolezen« zadolževanja. Možnost samodoločanja plač brez dolgoročne odgovornosti (delavec je bil odgovoren za svoje podjetje le dokler je v njem delal in ne dolgoročno, kot v klasičnem lastniškem sistemu) je namreč spodbujala financiranje naložb z zadolževanjem, ne pa z rezultati varčevanja dohodka – kar je med drugim imelo močan vpliv pri višanju inflacije.

Drug pomemben razlog neučinkovitosti sistema je bilo pomanjkanje doslednega in enotnega bančnega sistema v celi federaciji, ob tem pa tudi prevelika decentralizacija davčne in monetarne politike. Široke republiške pristojnosti so privedle do upada med-republiškega trgovanja in do

⁵⁴

Glej Franc Černe, *Jugoslovansko samoupravno gospodarstvo*, Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1989, str. 55-56.

okrepljene politike republiških državnih pomoči, kar je še povečalo gospodarski monopol republiških in pokrajinskih političnih elit.⁵⁵

Omenjene težave so poslabšali negativni globalni gospodarski kazalci ter povečanje nivoja protekcionizma s strani zahoda. Ne glede na status »države v razvoju« v gospodarskih sporazumih z Evropsko skupnostjo, je bil njen izvoz večkrat tarča »anti-dumping« zakonodaj evropskih kompetitorjev. Leta 1989 je bilo več kot dvesto podobnih primerov in ne glede na to, da je Jugoslavija zmagovala v 90% primerih sporov, ji je počasnost organov, ki naj bi ocenjevali upravičenost cen, močno škodovala.⁵⁶

Porast brezposelnosti in priključitev južno-evropskih tržišč (Španija, Portugalska, Grčija) s svojo ceneno delovno silo v Evropsko skupnost je močno zmanjšalo gospodarske priložnosti za jugoslovansko izseljenstvo in občutno znižalo nivo deviznega prihodka s tujine, ki je predstavljalo enega glavnih deviznih virov. V letih od 1962 do 1982 so namreč ti dohodki bili tudi štirikrat večji od obresti, katere je za dolgove Jugoslavija plačevala tujini. Trend se je obrnil šele leta 1983.⁵⁷

Ne glede na negativne gospodarske vplive s strani tujine na gospodarsko krizo osemdesetih let gre poudariti, da je za štiridesetimi leti samoupravnega socializma, gospodarske demokracije, elementov tržnega gospodarstva in delnega pluralizma gospodarsko-političnih interesov, stala partijska ideologija in realnost političnega nadzora. Takšna prisotnost partije je namreč še naprej določala dinamiko jugoslovanskega gospodarstva, kar je močno škodovalo vsem potrebam po prilagajanju trgu.⁵⁸

⁵⁵ Glej Igor Maksimović, *Teorijski problemi društvene svojine i perspektive promena ekonomskog sistema, Kriza jugoslovenskog sistema*, Beograd, SANU, 1986.

⁵⁶ Glej Bogomil Ferfila, Lance T. LeLoup, *Budgeting, marketing and policymaking: A comparative perspective*, Ljubljana, Scientific Library - Faculty of Social Sciences – University of Ljubljana, 1999, str. 360-361.

⁵⁷ Glej *Yugoslavia 1945-1985*, Beograd, Federal Statistical Office, 1986, str. 161.

⁵⁸ Glej Bogomil Ferfila, *The Economics and Politics of the Socialist Debacle*, New York, University Press of America, 1991, str. 84-92.

Nacionalna struktura federacije

Zgodovinski kontekst nastanka jugoslovanske federacije omogoča razlago izrazite večinacionalne strukture te državne tvorbe. Tako njena identiteta, kot tudi samo ime (Jugoslavija – dežela južnih Slovanov) sta močno povezani s to značilnostjo. Nacionalna struktura ni bila raznolika le z etničnega vidika, ampak tudi z vidika gostote prebivalstva in različnih nivojev razvitosti. Jugoslavija je bila s formalnega vidika zelo aktivna pri zagotavljanju enakosti različnih nacionalnih identitet, sama ustava je določala kot strogo kaznivo kakršnokoli dejanje, ki naj bi spodbujalo razlikovanje med narodi, živečih v Jugoslaviji.

Razvoj koncepta narodnosti

Koncept narodnosti je v Jugoslaviji nastal po temeljiti in dolgi razpravi o družbeni poziciji etničnih večin in manjšin. Te so se namreč nahajale na celotnem državnem ozemlju, kar je povečalo relevantnost vprašanja – ni šlo torej za več nacionalno homogenih enot, ampak za nacionalno mešana ozemlja, kjer so bile prisotne različne etnične večine, hkrati pa tudi več etničnih manjšin, ki so navadno nastopale v večini drugje v državi.⁵⁹

Z ustavo iz leta 1963 se je te skupine začelo poimenovati »narodnosti«, saj sta pojma »nacionalne manjšine« in »nacionalne večine«, kazala na določeno neenakost med prebivalstvom. S to spremembo se je med drugim želelo pokazati, da so bile narodnosti sestavni del federacije.

Jugoslovanska narodnost

Glede na trud, ki je bil vložen v »jugoslavizacijo« prebivalstva federacije je zanimiv velik skok števila državljanov jugoslovanske narodnosti, ki se je zgodil v letih od 1971 do 1981, torej v času gospodarske krize in po Titovi smrti.

Spodbujanje jugoslovanskega duha je bilo vseskozi zelo pomembno za jugoslovansko politično elito, saj je bil eden glavnih elementov za uspeh te državne tvorbe, ki so jo mednarodni konflikti in nacionalistični izgredi ogrožali, prav ustvarjanje skupnega jugoslovanskega demosa.

Pojav jugoslovanstva je bil dokaj nerelevanten do leta 1981, ko se je za tak status opredelilo kar 1.219.024 ljudi, medtem, ko je bilo pred desetimi leti, torej leta 1971, za Jugoslovane opredeljenih le 273.077 državljanov Jugoslavije.⁶⁰ Tako so bili pripadniki jugoslovanske narodnosti leta 1981 po številu na sedmem mestu ali 5,4%, medtem, ko je omenjena narodnost leta 1971 pokrivala le 1,3% prebivalstva. Temu gre še dodati, da se je v nekaterih občinah pretežno urbane narave za Jugoslovane izreklo kar 10% vseh prebivalcev. Takšna porast jugoslovanske narodnosti ni mogla biti le rezultat naravnega povečanja skupine, kar pomeni, da se je večina Jugoslovanov deset let prej najverjetneje opredelila za eno od drugih narodnosti.

Glede na etnične, gospodarske, družbene in demografske razlike, ne samo med republikami

⁵⁹ Glej karto multietničnosti Jugoslavije.

⁶⁰ Uporabljeni podatki so vzeti iz državnih popisov prebivalstva iz leta 1971 in 1981, ki jih je opravil Zvezni zavod za statistiko. Poglej tudi *Stručno-metodološko upustvo za organizovanje i sprovođenje popisa*, Savezni Zavod za Statistiku, Beograd, 1981.

in pokrajinami, ampak tudi znotraj njih, je bilo opredeljevanje za jugoslovansko narodnost s strani več kot 5% prebivalstva močna potrditev razvoja skupne politične identitete, oziroma občutka skupnosti, jugoslovanske »gemeinschaft«. Šlo je za jasen znak povečevanja družbene in politične integracije in glede na politični pomen opredeljevanja za Jugoslovana, je to pomenilo tudi povečanje podpore vladajoči eliti.

Težko je ugotoviti jasen razlog za omenjeni fenomen, saj ne gre pozabiti, da je leta 1981 umrl »oče Jugoslavije« Josip Broz Tito, ki so ga mnogi obravnavali kot »edinega pravega Jugoslovana«. Zato bi lahko bil, poleg politične, družbene in gospodarske integracije, razlog za porast te narodnosti tudi Titova smrt.

Skupnost, integracija in stabilnost v multinacionalni državi

Kulturna raznolikost, oziroma večkulturnost, predstavlja v očeh politologije oviro do masovne integracije in torej grožnjo politični stabilnosti države. V študijah politične integracije se zato pogosto uporablja pojem razvoja »občutka skupnosti«, ki nikakor ne pomeni asimilacije kultur in narodnostnih manjšin. Gre le za politično integracijo in ne homogenizacijo družbe, oziroma za razvoj skupnega demosa, kar pa predstavlja humus za trdni skupni politični in družbeni sistem.

Jugoslovanska identiteta in politična skupnost

Opredeljevanje narodnosti kot »jugoslovanska« v SFRJ ni bil pogost pojav. Po nekaj poskusih v petdesetih letih, ki so promovirali idejo nad-nacionalnega jugoslovanstva, je uradna partijska politika postala skorajda protijugoslovanska, oziroma močna promotorka posameznih narodnostnih identitet, predvsem potem, ko je regijskim političnim elitam uspelo povečati svoj vpliv znotraj federacije.

V šestdesetih letih se je poskušalo omejiti med-etnična trenja z uvedbo etničnih kvot znotraj zveznih in republiških organov. V tem okviru je bil med-etnični kontakt minimalen in omejen predvsem na politično elito. Sleherni poskus promocije »jugoslovanstva« je v očeh regijskih političnih elit predstavljal poskus omajanja njihove politične baze in okrepitve centralizma in je zato bil tarča močnih nasprotovanj.

Za državljane jugoslovanske narodnosti so se v največjem številu opredeljevali prebivalci etnično najbolj mešanega območja Bosne in Hercegovine. S takšnim opredeljevanjem se je to prebivalstvo, ki je bilo pretežno muslimanske vere, izognilo dilemi opredeljevanja za Srbe ali Hrvate. Etnično in narodnostno opredeljevanje je za to prebivalstvo postalo lažje od leta 1961 dalje, ko se je v narodnostnem popisu upoštevalo tudi opredelitev za »Muslimana« in tedaj ti prebivalci niso več čutili potrebe po opredeljevanju za Jugoslovane.

Takšna opredelitev je bila nato povezana predvsem s socialističnim patriotizmom, tako da je jugoslovanstvo, veliko bolj kot izkazovanje narodne pripadnosti, predstavljal politično opredelitev. To je postalo očitno ob popisu prebivalstva leta 1971, kmalu po hrvaški krizi. Biti Jugoslovani je dobilo politični pomen nasprotovanja lokalnim in regijskim egoizmom in promocije zvezne enotnosti. Šlo je torej za politično nasprotovanje lokalnemu v prid bolj univerzalnemu pojmovanju

politične skupnosti.⁶¹

V naslednjem desetletju se je pojav političnega pojmovanja jugoslovanske narodnosti okrepil in je predstavljal pripadnost nad-nacionalnemu, jugoslovanskemu demosu. To dokazuje tudi dejstvo, da je bilo moč najti največ »Jugoslovanov« prav znotraj vrst Zveze komunistov. Leta 1971 jih je bilo 3,9% (oziroma 1,3% glede na celotno prebivalstvo), leta 1981 pa kar 6,5% (oziroma 5,4% glede na celotno prebivalstvo). Znotraj krogov Jugoslovanske ljudske armade je ta vrednost leta 1981 dosegla celo 8%, medtem, ko se je istega leta v krogu zveznih funkcionarjev za Jugoslovane opredelila kar slaba petina (19,5%).

Takšne vrednosti bi lahko pomenile povečanje politične podpore vladajoči eliti leta 1981, čeprav bi lahko ta podpora imela širše razsežnosti in raje pomenila pozitiven odnos do zamisli skupne politične in več-nacionalne skupnosti.

Po drugi strani bi lahko bilo povečanje opredeljevanja za »Jugoslovana« le posledica mešanih zakonov, ki jih je bilo čedalje več. Mešani zakoni so verjetno predstavljali pomemben faktor, vendar pa je glede na demografsko in generacijsko razdelitev narodnostnega opredeljevanja, tu šlo za manj relevanten razlog.

Jugoslovanska narodnost kot izraz večnacionalnega demosa

Ne glede na relevantnost posameznih elementov, ki so bolj ali manj vplivali na razvoj jugoslovanstva, je moč oceniti, da ta razvoj vsekakor ni prispeval k trdnosti federacije – deset let po popisu leta 1981 je namreč skupna država že dokončno razpadla.

Jugoslovanstvo je bilo najverjetneje izraz več okoliščin, ki so se dogajale sočasno. Po eni strani je etnična heterogenost v zveznih krogih prispevala k skupnemu občutku jugoslovanstva, po drugi pa je porast takega opredeljevanja predstavljal refleks na smrt Maršala, ki je pretresla pretežni del javnosti.

K občutku jugoslovanstva je prispevalo tudi izobraževanje s teorijo dvojne narodnosti, ko na bi bila Jugoslavija domovina v širšem smislu, posamezna regijska enota pa v ožjem – jugoslovanstvo je tako za mlajše generacije samoumevna prazna konstrukcija, znotraj katere ni bilo pravega občutka skupne »gemeinschaft«. Na Kosovu, ki je bila najslabše gospodarsko stoječa regijska enota, na primer, je bilo »jugoslovanstvo« močno pri univerzitetno izobraženem prebivalstvu, medtem, ko jo med prebivalstvom iz ruralnih predelih pokrajine, skoraj ni bilo moč zaznati.

Jugoslovanstvo je bilo leta 1981 še vedno izraz upanja v razvojni impulz, ki naj bi ga dal center, torej Beograd. Da pa tega prestolnica ni bila sposobna, je postalo jasno v naslednjih letih, ko tudi ni bilo več politične figure, ki bi znala ljudem vliti upanje v gospodarski razcvet in boljšo prihodnost. Temu gre dodati tudi vedno bolj kritično pomanjkanje politike integracije različnih narodnosti, proti katerim so se zoperstavljale čedalje močnejše regijske politične elite.

⁶¹ Glej Nikola Dugandzija, *Jugoslavenstvo*, Beograd, Mladost, 1984.

Decentralizacija in anarhizacija političnega sistema

Da bi bolje razumeli strukturo, predvsem pa delovanje jugoslovanskega političnega sistema v času njegove zrelosti, torej od šestdesetih let naprej, in da bi tako bolje razumeli dinamiko, ki je zagotavljala njegovo stabilnost, a tudi njegovo neučinkovitost – kar je na koncu privedlo do razpada države – je potrebno analizirati sistem odločanja v državi in partiji (Zveza komunistov).

Že od leta 1948, torej od začetka destalinizacije države in uvajanja samoupravljanja, so bili procesi odločanja v javni upravi in v partiji bolj in bolj pod vplivom decentralizacije, v drugi polovici petdesetih in v začetku šestdesetih let pa so ta proces spodbudile že opisane reforme⁶². Zanje je močno lobiral Tito, ki ga je podpirala večina partijske elite. Nasprotovala pa jim je močna znotraj partijska skupina, ki jo je vodil Vladimir Ranković. Do leta 1966 je tej skupini večkrat uspelo onemogočiti uresničitev reform v smeri globlje decentralizacije, dokler ni bolj liberalnemu delu partije Rankovića in njegove podpornike uspelo najprej izolirati, nato pa odstaviti. To je privedlo do močnih sprememb v organizacijski strukturi in sistemu odločanja, tako partije, kot javne uprave.

V času od Rankovićeve izključitve pa do 9. kongresa Zveze komunistov Jugoslavije leta 1969, se je zgodil dejanski prenos oblasti od zveznega centra v Beogradu na republiške in pokrajinske politične elite.

Prva posledica je bila postavitve regionalnih kvot v zveznih organih partije, sprva po načelu velikosti posamične republiške in pokrajinske organizacije, nato po načelu enakopravnosti. Vsako republiško organizacijo je v zveznih organih predstavljalo enako število delegatov, isto načelo pa je obveljalo tudi za organizacije obeh avtonomnih pokrajin. Svoj sedež je v omenjenih organih po sovjetski invaziji Češkoslovaške leta 1968 dobila tudi Jugoslovanska armada, ki je v zveznih organih imela enako število delegatov, kot avtonomne pokrajine.

Tudi republiške in pokrajinske organizacije so si izborile pravico imenovanja tako regijskih predstavnikov, kot tudi svojih predstavnikov na zveznem nivoju, kar je bilo do tedaj v zveznih rokah. To je imelo pomembne posledice, kajti člani zveznih organov niso bili več odgovorni svojim zveznih kolegov in drugim zveznih organov, ampak republiškim in pokrajinskim, kar je drastično zmanjšalo avtonomijo in avtoriteto zveznih organov partije in posledično tudi države.⁶³

V tem času so se organi partije povečali in se sestajali bolj poredko. Še bolj pomembno je bilo dejstvo, da je predsedstvo partije, ki je predstavljalo najvišjo avtoriteto med dvema kongresoma, začelo sprejemati odločitve po načelu konsenza vseh regijskih delegacij, kar je slednjim dalo moč uporabe veta in tako postavilo osnovo za paralizo odločanja v primeru medregijskih konfliktov.

Medtem, ko je bila decentralizacija sistema odločanja znotraj partije posledica pritiskov bolj razvitih regij, je bila decentralizacija državne uprave posledica želja regij, ki so z razvojem zaostajale. Po končanju procesa je zbor narodnosti zvezne skupščine izgubil vse dejanske pristojnosti in prevzel

⁶² Glej zgodovinsko analizo.

⁶³ Glej *Peta Sednica Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije i izlaganja na sednicama CK SK u republikama*, Beograd, Komunist, 1966, str. 19, 24-26, 53 in *Deveta Sednica Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije*, Beograd, Komunist, 1968, str. 103-105.

le simbolni pomen. Ker se ni želelo vznemirjati (in informirati) javnosti z medregijskimi konflikti, leti niso bili predmet razprave zbora narodnosti in so se reševali v manj transparentnih in javnih forumih.⁶⁴ Takšno stanje je trajalo do leta 1967, ko je nadzor nad zborom narodnosti prešel v roke regijskih političnih elit, ki so mu tako dale nov politični pomen prav zaradi bolj transparentne razprave o obstoječih sporih in konfliktih.

Ustavni amandmaji iz leta 1967 in 1968 so poudarili in okrepili vlogo zbora narodnosti s povečanjem njegovih pristojnosti, saj je zbor moral potrditi vse odločitve, sprejete na zveznem nivoju.

Istočasno so se spremembe zgodile tudi v praksi sprejemanja odločitev. Sprejemanje odločitev z večino predstavnikov je bilo nadomeščeno z glasovanjem po republiških in pokrajinskih blokih, kar je privedlo do potrebe soglasja vseh osmih regijskih blokov zato, da bi do odločitve prišlo in podobno, kot v partijskem predsedstvu tudi v zboru narodnosti uvedlo možnost veta s strani slehernega republiškega ali pokrajinskega bloka.⁶⁵

Na nivoju zvezne vlade sta dejanska oblast in možnost odločanja prešla z zveznega izvršnega sveta na republiške in pokrajinske izvršne svete po podobnem scenariju, kot se je to zgodilo v partiji. Leta 1967 je namreč zvezni izvršni svet glede vseh pomembnejših vprašanj uvedel prakso posvetovalnih sestankov s predstavniki regijskih izvršnih svetov. Takšna praksa je pomenila iskanje medregijskega konsenza, forum za to pa so kmalu postali sestanki predstavnikov regijskih izvršnih svetov, ki so se dogajali pred ali med skupnim sestankom z zveznim izvršnim svetom – dejanska sposobnost odločanja je tako popolnoma obšla zvezno dimenzijo. Takšna praksa se je utrdila leta 1969, ko je bila, ob bok zveznemu izvršnemu svetu, ustanovljena stalna koordinacijska komisija predstavnikov regijskih izvršnih svetov.⁶⁶ Spremenila pa se je tudi sestava zveznega izvršnega sveta, kjer se je število predstavnikov pokrajin znižalo na dva člana.⁶⁷

Takšne spremembe so omogočile dejanski prenos oblasti skoraj v celoti na regijsko politično vodstvo še pred 9. kongresom Zveze komunistov Jugoslavije. Pomembne odločitve niso bile več sprejete na nivoju zveznih organov, ampak na nivoju neposrednega kontakta med predstavniki šestih republik in dveh pokrajin v obliki bilateralnih in multilateralnih srečanj.

Posledica tega procesa je bilo pomanjkanje avtonomnega zveznega vodstva, tako da je edina figura zvezne avtoritete ostal Josip Broz Tito. To ga je spodbudilo k bolj pogostemu srečevanju s predstavniki regijskih oblasti in k bolj pogostim obiskom republiških in pokrajinskih prestolnic zato, da bi vsakič znova utrdil obstoj skupne politične platforme.

⁶⁴ Glej Edvard Kardelj, *Izborni sistem u uslovima samoupravljanja*, Beograd, Institut Društvenih Nauka, 1967, str. 334.

⁶⁵ Glej Pavle Nikolić, *Savezna Skupština u ustavnom i politickom sistemu Jugoslavije*, Beograd, Savez Udruženja Pravnika Jugoslavije, 1969, str. 39-40.

⁶⁶ Glej Boro Stjepanović, *Ustavno pravo u SFRJ*, "Privredni pregled", 1973, str. 166.

⁶⁷ Glej "Politika", Beograd, 3. april 1969.

Odgovor notranjim konfliktom

Opisani proces decentralizacije se je zgodil v času čedalje močnejših lokalističnih in nacionalističnih trenj ter medetničnih konfliktov med narodi Jugoslavije, ki so posledično otežili odnose med regijskimi predstavniki in zveznimi organi.⁶⁸ Sprva se je rešitev iskalo v enostavni represiji nacionalističnih izgrede s poudarjanjem pomembnih koncesij centralne oblasti v prid regijskim. To pa je postalo težje, ko so se nacionalistične težnje združile s tradicionalnimi in zgodovinskimi medetničnimi zamerami ter obrambo posameznih gospodarskih interesov regij. Nacionalizem je tako povečal že obstoječe razlike znotraj jugoslovanskega vodstva glede večine vprašanj, ki so se dotikale gospodarskega razvoja federacije in posameznih federalnih enot.

Leta 1969 se je intenzivnost medregijskih konfliktov tako povečala, da je zahtevala celo posredovanje Tita, ki je nastopil v smeri ustavitve procesa decentralizacije in ponovne vzpostavitve centralne oblasti znotraj partije. Ne glede na številna nelagodja, ki jih je Tito s svojim posredovanjem povzročil, mu je uspelo pridobiti soglasje regionalnih političnih elit k ustanovitvi izvršnega komiteja predsedstva Zveze komunistov Jugoslavije, ki ga je sestavljal on sam skupaj z dvema predstavnikoma iz vsake republike in enim predstavnikom iz vsake avtonomne pokrajine. Omenjeni komite, ustanovljen na 9. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije, naj bi deloval kot osrednji partijski zvezni organ na bolj učinkovit način, kot predsedstvo, ki je štelo kar 52 članov. Poleg omejenega števila članov, je imel izvršni komite tudi velik prestiž, saj je predstavljal kolektivnega naslednika Maršala. Člani komiteja niso imeli drugih dolžnosti in so se lahko osredotočili na reševanje političnih in drugih medregijskih težav, delovali pa so avtonomno in načeloma v interesu vseh federalnih enot.⁶⁹ Ustanovitev komiteja je torej predstavljal pomemben poskus v smeri reševanja stalno prisotnih medregijskih trenj znotraj ostalih zveznih organov partije, ne da bi opustili decentralizirano strukturo, ki se je razvijala od leta 1966 dalje.

Ustanovitev izvršnega komiteja je le začasno rešila težave, saj je bil eksplozivni potencial medregijskega konflikta še vedno prisoten. To je postalo jasno nekaj mesecev po končanem 9. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije s tako imenovano avtocestno krizo v Sloveniji. Nelagodje v najsevernejši republiki federacije se je razplamtelo leta 1969 zaradi občutka premajhnega zanimanja zveznega izvršnega sveta do gradnje avtocestnih povezav v Sloveniji. Zvezni izvršni svet je sredstva za avtoceste preusmeril v avtocestne infrastrukture v manj razviti Srbiji, Makedoniji, Kosovu in Črni Gori.⁷⁰ Protesti so pridobivali na nacionalističnih tonih in separatisti so postali še bolj glasni. Zahteve je kmalu podprla tudi hrvaška javnost, ki je s Slovenijo delila podobne občutke, medtem ko so republiška vodstva v Srbiji in Makedoniji ostro kritizirala slovenske zahteve.

Nastali problem se je ponovno reševal znotraj izvršnega komiteja Zveze komunistov Jugoslavije, na katerem so sodelovala republiška vodstva v celoti in ne le njeni predstavniki.⁷¹

⁶⁸ Glej poročilo o položaju v Bosni in Hercegovini - *Republičko svetovanje Saveza komunista o nekim obilježjima političke situacije u Bosni i Hercegovini*, "Oslobodenje", Sarajevo, 1968.

⁶⁹ Glej *Deveti kongres SKJ: Stenografske beleške*, Beograd, Komunist, vol. 1 1970, str. 49-50.

⁷⁰ Glej *Jugoslovensko javno mnenje 1966*, Beograd, Institut Društvenih Nauka, 1967, str. 34-39.

⁷¹ Glej "Borba", 9. avgust 1969.

Sprejete odločitve niso bile v skladu s slovenskimi in hrvaškimi zahtevami, a so bile vseeno uresničene.⁷²

Rešitev avtocestne krize pa ni umirilo medregijskih trenj, predvsem glede gospodarskih vprašanj. Ne glede na izkušnjo, je hrvaško vodstvo nadaljevalo z zahtevami o decentralizaciji upravljanja tujih valut. To je privedlo do izolacije hrvaškega vodstva, ki je ob nezmožnosti vsiljevanja svojih pogledov, začelo z onemogočanjem sprejemanja drugih odločitev.⁷³

Potem, ko je doseglo paralizo centralnih političnih organov, je hrvaško vodstvo začelo s kampanjo, ki je imela dva cilja. Prvo, zveznim organom odvzeti pristojnosti, ki so neposredno zadevale interese Zagreba in drugo, okrepiti vlogo svojih predstavnikov na preostalih področjih zveznih pristojnosti.⁷⁴ Aprila 1970 mu je tako uspelo partijsko zvezno predsedstvo prepričati o potrebi po formalnem priznanju načela soglasja regijskih blokov v procesih odločanja v vseh zveznih organih, tako partije, kot države.⁷⁵ Doseglo je tudi uveljavitev načela enakega števila regijskega predstavništva v vseh zveznih organih. Odločitev so po ostrih polemikah sprejela vsa republiška in pokrajinska vodstva, saj je pomenila okrepitev njihove oblasti.

Drugače je bilo glede dosega konsenza o natančni določitvi področij, pri katerih je bilo medregijsko soglasje potrebno in o novi porazdelitvi pristojnosti med republiškimi oziroma pokrajinskimi in zveznimi oblastmi. Leta 1970 je bila tako ustanovljena delovna skupina, ki so jo sestavljali predstavniki regionalnih oblasti in jih je vodil Edvard Kardelj. Njena naloga je bila v tem, da poišče praktične rešitve za uresničitev odločitev aprilskega sestanka partijskega predsedstva. Skupina je svoje delo zaključila s priporočilom, naj se z novimi ustavnimi reformami prenesejo dodatne pristojnosti s federacije na posamezne republike in pokrajine, ni pa rešila vprašanja, katere so te pristojnosti in do kam naj bi segala pravica do veta republik in pokrajin na zvezne odločitve.⁷⁶ Posledica teh nesoglasij je bila nadaljnja kriza sistema odločanja zveznih organov, tako državnih, kot partijskih. V poskusu, da bi še enkrat prešel težavo, je Tito sklical najbolj vplivne ljudi posameznih regionalnih vodstev in padla je odločitev o ustanovitvi zveznega kolegijskega državnega predsedstva po modelu partijskega komiteja. Zaključki sestanka so bili posredovani javnosti septembra 1970, ko je Tito v svojem govoru predstavil predlog ustanovitve kolegijskega predsedstva Jugoslavije, ki naj bi ga sestavljali »najboljši predstavniki republik in pokrajin«. Po Titovi zamisli naj njeni predstavniki ne bi delovali kot advokati ozkih regionalnih interesov, temveč bi sestavljali avtonomen zvezni akter, ki bi bil zmožen reševati medregionalne konflikte v interesu celotne države. Kolegijsko predsedstvo naj bi partijskemu vodstvu omogočilo opustitev reševanja težav vsakodnevne politike, hkrati pa naj bi postalo kolektivni Titov naslednik na zveznem nivoju države, torej naj bi imelo ekvivalentno vlogo, kot izvršni komite znotraj partije.

⁷² Glej "Borba", 3. in 6. september 1969.

⁷³ Glej Ivan Perić, *Suvremeni Hrvatski nacionalizam*, Zagreb, August Cesarec, 1976, str. 54.

⁷⁴ Glej *Deseta Sednica Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske*, "Vjesnik", Zagreb, 1970.

⁷⁵ Glej *Osmo Sednica Predsedništva SKJ*, Beograd, Komunist, 1970, str. 11-13.

⁷⁶ Glej Edvard Kardelj, *Aktuelni problemi daljnjeg razvoja političkog sistema*, Beograd, Komunist, 1970.

Iskanje konsenza preko koordinacijskega odbora

Titov govor je botroval temu, da je komisija zvezne skupščine za ustavna vprašanja ustanovila tri delovne skupine, ki naj bi pripravile predloge rešitev glede vseh vprašanj, ki so bila neposredno povezana z medregionalnimi trenji, tako glede organizacijske strukture, kot glede kolektivnega predsedstva. To je pomenilo tudi temeljito reorganizacijo zveznih organov in ravnovesja med njimi samimi, kot med njimi in regionalnimi oblastmi, ob tem pa tudi bolj jasno definicijo gospodarskih pristojnosti federacije ter republik in pokrajin. Delovne skupine je sestavljal po en predstavnik vsake republike in pokrajine ter predstavnik Jugoslovanske ljudske armade, saj je slednja veljala za edini pravi projugoslovanski organ in porok za enotnost federacije, medtem ko naj bi regionalna vodstva predstavila svojo vizijo in svojo alternativo k ustavni reformi.

Potem, ko so bili predlogi predstavljeni, je skupni predlog pripravil drug organ komisije za ustavne reforme, koordinacijski odbor.⁷⁷ Tudi ta odbor je bil pod vodstvom Edvarda Kardelja, sestavljalo pa ga je 22 predstavnikov regionalnih vodstev. Njihova politična avtoriteta jim je omogočala pogajanja o posameznih pogledih reforme v imenu njihovih republik in pokrajin, saj je med omenjenimi predstavniki sedelo sedem članov partijskega izvršnega komiteja in trinajst članov partijskega predsedstva.

Razprava znotraj koordinacijskega odbora se ni osredotočila le na predloge delovnih skupin, ampak tudi na težave, ki so nastajale zaradi različnih pogledov regionalnih vodstev do gospodarskih interesov, ki so si bili pogosto v nasprotju. Zato se je znotraj odbora sestavila skupina sedmih članov, ki so izhajali iz partijskega izvršnega komiteja – sestala se je za zaprtimi vrati in z minimalnim konsenzom iskala rešitve diametralno različnih stališč, zaradi česar je prišlo do neučinkovitih kompromisnih rešitev.⁷⁸

Vloga koordinacijskega odbora je bila zelo podobna tisti, ki jo je imel podoben organ, ustanovljen ob bok zveznemu izvršnemu svetu. Predstavljala naj bi razpravljalni forum, kjer naj bi se reševalo najbolj akutne probleme, še preden bi ti dosegli javnost – to je pomenilo nov organ, kjer je bilo potrebno soglasje, to pa je še bolj razvilo proces decentralizacije in zmanjšalo učinkovitost odločanja zveznih organov.

Ustavni amandmaji iz leta 1971

Medtem, ko so ustavni amandmaji iz leta 1971 prenesli dodatne pristojnosti z zveznega na regionalno raven, niso bili učinkoviti pri spreminjanju prakse pri sistemu odločanja na zveznem nivoju. Novi postopki iskanja konsenza preko predhodnih posvetovanj, medregionalnega pogajanja in harmonizacije interesov tudi na področjih, ki so bili v pristojnosti zveznih organov, je pomenilo nižjo učinkovitost federacije, ne da bi dejansko spremenilo mentaliteto politične elite.

Načelo iskanja soglasja je bilo uvedeno tudi v novem kolektivnem zveznem predsedstvu. Njegovi člani so morali spoštovati proces harmonizacije stališč in posameznih pogledov – njihova

⁷⁷ Glej *Informativni Bilten Savezne Skupštine*, Beograd, Savezna Skupština, 30. november 1970, str. 26-28.

⁷⁸ Glej *Informativni Bilten Savezne Skupštine*, Beograd, Savezna Skupština, 1970, 20. februar 1971.

vloga je bila torej prav iskanje rešitev pri najostrejših medregionalnih konfliktih in posredovanje pri drugih zveznih organih, pristojnih za izvedbo teh rešitev. Kolektivno naj bi torej delovali kot medregionalni posrednik, naj bi torej igrali podobno vlogo, kakršno je imel Tito kot posameznik.

Ta naloga je bila otežena zaradi velikosti organa in raznolikosti njenih članov. Amandmaji iz leta 1971 so namreč uveljavili načelo enake regionalne zastopanosti tudi pri kolektivnem predsedstvu ter zveznem izvršnem svetu in njegovim medrepubliškim koordinacijskim odborom. Jugoslovansko vodstvo je bilo tako prepričano o pravilnosti tega načela, da ga je uveljavilo celo na najvišjih nivojih Jugoslovanske ljudske armade.

Glede kolektivnega predsedstva je potrebno dodati, da so zaradi potrebe po spoštovanju multietničnega značaja Bosne in Hercegovine, Vojvodine in Kosova vsako republiko predstavljali trije predstavniki, vsako pokrajino pa dva. Skupaj s Titom je kolektivno predsedstvo države štelo kar 23 članov.⁷⁹ Ta organ pa je le stežka dosegal kompromis, saj medtem, ko so nekatera regionalna vodstva v predsedstvo imenovala predstavnike najvišjega ranga, so tja druga poslala le manj pomembne osebnosti, tako da je bila učinkovitost zveznega kolektivnega predsedstva pri posredovanju zelo slaba.

Sprejeti amandmaji junija 1971 so predvidevali tudi reorganizacijo zveznega izvršnega sveta. Po določbah ustavne reforme so ob bok koordinacijskemu odboru sveta nastali tudi medrepubliški odbori, ki so prevzeli večino pristojnosti omenjenega koordinacijskega odbora. Medrepubliških odborov je bilo pet, vsak je pokrival različno področje: razvojno politiko, monetarni sistem, trgovanje s tujino in upravljanje s tujo valuto, finance ter upravljanje trga – prav na teh petih področjih je doslej nastalo največ konfliktov. Kot že omenjeno, so tudi medrepubliški odbori sledili načelu enake regionalne zastopanosti. Predsedoval jim je pristojni sekretar zveznega izvršnega sveta, sestavljali pa so ga pristojni sekretarji vsakega od regionalnih izvršnih svetov – struktura, ki je prevzemala organizacijski vzorec delovnih skupin ustavne komisije zvezne skupščine, na isti način pa je tudi glavni koordinacijski odbor zveznega izvršnega sveta ostal delujoč kot forum, v katerem naj bi se reševalo tiste težave, za katere se ni moglo najti rešitve v enem od novoustanovljenih medrepubliških odborov.

Tu opisana kompleksna struktura, ki naj bi omogočala reševanje medrepubliških konfliktov je kmalu pokazala svojo neučinkovitost. Tako zvezno kolektivno predsedstvo, kot zvezni izvršni svet in novoustanovljeni medrepubliški odbori so postali žrtve iste paralize sistema odločanja, ki je že štiri leta onemogočala delovanje državnega in partijskega vodstva. Reforma je tako paradoksalno okrepila težave, saj je spremljajoča razprava o le-tej postala tarča nacionalizmov, ki do sedaj niso našli pravega prostora, v katerem bi lahko izrazili svoja – za mnoge heretična stališča.

Hrvaška kriza in njene posledice

Radikalizacija mednacionalnih konfliktov je postala najbolj vidna na Hrvaškem, kjer so nacionalistične sile, tako hrvaške, kot srbske, postale bolj aktivne in pridobivale na podpori javnosti

⁷⁹ Steven L. Burg, *Decision making in Yugoslavia*, "Problems of Communism", marec-april 1980, str. 8-12.

ter tako dosegle politično relevantnost prav v času uvajanja ustavne reforme, spomladi 1971. Omenjena kriza je bila že opisana z zgodovinskega vidika, v tem poglavju pa prikazujemo nesposobnost republiškega vodstva pri iskanju rešitev za zahteve, ki so krizo sprožile. Ob ravnanju hrvaškega vodstva, ki ni poskušalo ustaviti nacionalističnih gibanj, zato da bi lahko uporabilo ta argument na zveznem nivoju, se je kaj kmalu pojavil tudi strah pred rastočo politično težo nacionalističnih sil, predvsem Matice Hrvatske.⁸⁰ Ta revija je namreč spodkopavala politični monopol hrvaške Zveze komunistov, kar pa ni prepričalo Zagreba, da bi izvedel protinacionalistične ukrepe.

Čeprav so ustavni amandmaji iz leta 1971 v veliki meri odražali zahteve hrvaškega političnega vodstva, med katerimi je bilo tudi priznanje pravice do regionalnega veta glede zveznih vprašanj, se nacionalizmi niso umirili, oziroma so zahtevali spet nove koncesije. To je zaskrbelo tako bolj pragmatični del politične elite na Hrvaškem, kot tudi ostala republiška in pokrajinska politična vodstva ter Tita samega. Tito je nato podal zahtevo, da bi Zagreb začel bolj odločno spodbujati sprejem ustavnih amandmajev in da bi se zoperstavil nacionalističnim težnjam. Titove kritike so v tem času ostale še skrite javnosti, saj je obstajalo upanje, da bo Zagreb sam rešil problem.⁸¹

Pozno jeseni leta 1971 je postalo jasno, da hrvaško politično vodstvo ni nameravalo umiriti nacionalističnih gibanj, predvsem ker tega ne bi zmoglo, zato je posredoval Tito sam. Da bi rešili nastalo krizo, se je, tako kot pri slovenski avtocestni krizi, sestal vrh regionalnih vodstev, ki je svojim hrvaškim tovarišem naslovil soglasno kritiko, češ da bi morali imeti nadzor v svoji republiki.⁸² Tokrat pa je bila Titova kritika javna, saj je svoje zaključke po omenjenem sestanku sam posredoval medijem⁸³, ki so jih seveda objavili.⁸⁴

Protinacionalistične aktivnosti je izvrševal Vladimir Bakarić, ki je po Titu predstavljal enega najbolj pomembnih političnih osebnosti. Bakarić je izvedel politično čistko v hrvaški partiji in nevtraliziral nacionalistične sile tudi izven nje. Istočasno je koalicija regionalnih in zveznih političnih osebnosti pod vodstvom Maršala začela podobne aktivnosti na nivoju zveznega vodstva.⁸⁵ Tito je prevzel nadzor nad predsedstvom partije in njegovim izvršnim komitejem. Število njegovih članov je bilo januarja 1972 zmanjšano s petnajst na devet, torej poleg Tita še po en predstavnik iz vsake republike in pokrajine. Predsedovanje temu organu, ki je do tedaj rotiralo, je prevzel na novo uveden stalni sekretar, ki je bil Stane Dolanc. Dolanc, ki je predsedoval izvršnemu komiteju v času hrvaške krize, se je izkazal za zvestega izvršitelja Titovih zahtev.⁸⁶

Izvršni komite je doživel zadnjo spremembo na 10. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije maja 1974, ko je njegovo število naraslo na dvanajst članov in se preimenoval v izvršni svet

⁸⁰ Politično-kulturna hrvaška revija, okoli katere se je zbrala skupina pomembnih javnih osebnosti.

⁸¹ Glej *Izvestaj o stanju u Savezu komunista Hrvatske u odnosu na prodor nacionalizma u njegove redove (Izvestaj usvojen na 28. sednici Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske 8. svibnja 1972)*, Zagreb, Informaciona Služba Centralnog komiteta Saveza komunista Hrvatske, 1972.

⁸² Dennison Rusinow, *Crisis in Croatia, American Universities Field Staff Reports – South East Europe Series*, vol. 19 no. 7, 1972, str. 11-16.

⁸³ Glej "Politika", 9. december 1971.

⁸⁴ Glej "Borba", 3. in 4. december 1971.

⁸⁵ Glej *Druha Konferencija Saveza komunista Jugoslavije*, Beograd, Komunist, 1972, str. 4.

⁸⁶ Glej *Deseti kongres Saveza Komunista Jugoslavije: Dokumenti*, Beograd, Komunist, 1974, str. 498.

predsedstva.

Koalicija je pod Titovim vodstvom poudarila pravico centralnih organov po nadzoru in po potrebi po posredovanju v republiških zadevah. Septembra 1972 je Tito vsem regionalnim vodstvom poslal pismo in obsodil krepitev negativnih trendov, ker naj bi spremenili Zvezo komunistov v nestabilni skupek republiških in pokrajinskih partijskih organizacij. Ob tem jim je naložil strogo spoštovanje centralne partijske politike in pripisal Beogradu pravico do nadzora nad uresničevanjem le-te, tudi s ponovnim posredovanjem. Oktobra istega leta je tako večkrat osebno prisilil k odstopu številne srbske politike, leto kasneje pa so se podobni odstopi, čeprav manj opazni, zgodili tudi pri ostalih republiških in pokrajinskih vodstvih, tako da je bilo do 10. kongresa partije od 54 članov predsedstva primoranih odstopiti kar 24.⁸⁷

Čeprav so zamenjave pomenile močan impulz v smeri ponovne centralizacije oblasti znotraj partije, je potrebno poudariti, da je bil ta proces vsekakor omejen. Medtem, ko je partija poudarila svojo pravico po centralnem posredovanju, ni uvedla mehanizmov, preko katerih bi lahko avtonomno imenovala svoja, republiška ali pokrajinska vodstva – to je namreč ostalo v rokah regionalnih oblasti. Tako so centralni organi partije še vedno odgovarjali le regionalnim političnim elitam in bili dolžni zvestobe le njim, podobno, kot so bili politični predstavniki Jugoslovanske ljudske armade odgovorni le vojaškemu vrhom.

Tudi centralni partijski izvršni komite je leta 1972 doživel spremembe, po katerih so bili njegovi člani mlajši in zato manj vplivni, kar je posledično zmanjšalo vpliv tega, do tedaj tako pomembnega centralnega organa. Načelo iskanja medregionalnega konsenza je ostalo v veljavi in postalo glavni ključ iskanja enotnosti in soglasja med vrstami Zveze komunistov.⁸⁸

Načelo medregionalnega konsenza je ostalo v veljavi tudi pri državnih organih, ki so ga uresničevali po določbah ustavnih amandmajev iz leta 1971. Politična čistka v letih 1971 in 1972 je omogočila nov zagon, preko iskanja konsenza v novi atmosferi, pa so bila končno rešena številna vprašanja, tako da je bila presežena paraliza v sistemu odločanja.

V času po krizi so se težave na državnem nivoju reševale znotraj medrepubliških odborov, oziroma koordinacijskega odbora, če pa tu konsenza ni bilo mogoče doseči, je tematika prešla na dnevni red zveznega izvršnega sveta ali celo kolektivnega predsedstva. Le-ta se sicer ni loteval obravnavanja vprašanj, razen če so bila označena kot nadvse pomembna, tako da sta bila v večini primerov svet ali koordinacijski odbor najbolj pogosta foruma za reševanje odprtih medregionalnih vprašanj.

Tudi kolektivno predsedstvo je delovalo po načelu medregionalnega soglasja, čeprav so republiške ali pokrajinske oblasti lahko zavrnile ponujene rešitve. V primeru daljše paralize pa je, tako kot je bilo predvideno v ustavnih amandmajih iz leta 1971, kolektivno predsedstvo lahko vsililo svoj pogled s sprejetjem odloka. Vsekakor je bila praktična uporaba tega sredstva nepriljubljena, saj

⁸⁷ Glej *Deseti kongres Saveza Komunistov Jugoslavije: Dokumenti*, Beograd, Komunist, 1974, str. 488-489.

⁸⁸ Glej *Terremoto in Croazia*, "Relazioni internazionali", 17. december 1971, str. 1246.

se je zgodila le enkrat. Zvezni izvršni svet je tako igral bolj in bolj pomembno vlogo pri reševanju medrepubliških konfliktov. V ta namen je ustanovil posebne strokovne komisije, ki so imele nalogo iskati sprejemljive rešitve, ki jih je svet nato predlagal medrepubliškemu odboru in večinoma dobil potrebno podporo. Izgledalo je torej, da so ustavni amandmaji iz leta 1971 postavili sistem, ki je omogočal učinkovito reševanje medregionalnih konfliktov.

Takšna ureditev je po drugi strani ponovno zmanjšala vlogo zbora narodnosti zvezne skupščine, ki je postajal le debaten forum. Skupščina in njeni delegati namreč niso sodelovali v razpravah znotraj medrepubliških odborov zveznega izvršnega sveta in ko je zakonski predlogi prišel do njih, so bili rezultat občutljivega medregionalnega kompromisa, zato bi kakršnakoli vsebinska sprememba pomenila rušenje doseženega ravnotežja in posledično povratek v obravnavo medrepubliškemu odboru, zaradi česa so delegati večinoma – tudi pod pritiskom regionalnih vodstev – le potrjevali tisto, kar je bilo že določeno.

Konfederalna reorganizacija po letu 1974

Vprašanje vloge zbora narodnosti je postalo aktualno kmalu potem ko so delovne skupine, ki so pripravile iztočnice za ustavne amandmaje iz leta 1971, pričele pripravljati osnutek nove ustave, ki je bila sprejeta leta 1974. Delovne skupine je vodil koordinacijski odbor, ki pa je tokrat na njihovo delo manj vplival, saj mu ni bilo potrebno iskati konsenza, ta aktivnost je bila namreč predstavljena na kasnejšo fazo. Delovne skupine je še naprej sestavljal po en predstavnik iz republike in iz pokrajine, leta 1972 pa je bil vanj vključen tudi predstavnik Jugoslovanske ljudske armade, saj je le-ta v poskusu reševanja enotnosti federacije pridobivala čedalje večji politični pomen. Zaskrbljenost politične elite o prihodnosti Jugoslavije je že bila očitna, s sodelovanjem JLA pa se je v razpravo želelo vključiti še en močan kohezijski faktor. To je bilo razvidno tudi iz kasneje ustanovljenih zveznih svetov, kjer naj bi potekala pogajanja in usklajevanja regionalnih ter zveznih interesov pod vodstvom zveznega izvršnega sveta in kolektivnega predsedstva.⁸⁹

V času pripravljanja nove ustave se je oblikovalo veliko različnih stališč, nekatera so si bila v popolnem nasprotju, predvsem glede institucionalnih in proceduralnih rešitev na zveznem nivoju pri vseh vprašanjih, kjer je bil medregionalni dogovor potreben.⁹⁰ Z namenom reševanja teh razlik, je koordinacijski odbor leta 1972 ustanovil posebno delovno skupino, ki naj bi preverila dinamiko odločanja na zveznem nivoju in predlagala rešitve za politično revitalizacijo zbora narodnosti. Delovno skupino je sestavljal predstavnik vsake republike in pokrajine ter JLA, vodil pa jo je podpredsednik zvezne skupščine. Pet od desetih članov je bilo aktivnih tudi v delovnih skupinah, ki so v letih 1970 in 1971 pripravljale ustavne amandmaje. To je pomenilo, da je vsaj polovica članov te delovne skupine že sodelovala pri oblikovanju predlogov sprememb v smeri večje decentralizacije in prenosa oblasti s centra na republike in pokrajine, zato ne preseneča, da se je podobno zgodilo tudi v tem primeru; politično sporočilo te okoliščine postane toliko bolj jasno, če se upošteva, da tisti člani

⁸⁹ Glej *Informativni Bilten Savezne Skupštine*, Beograd, Savezna Skupština, 10. marec 1972, str. 2.

⁹⁰ Glej Edvard Kardelj, *Osnovni vzroci i pravci ustavnih promena*, Beograd, Komunist, 1973, str. 106.

delovnih skupin, ki so se leta 1970 in 1971 uprli decentralizaciji, niso bili povabljeni k pripravi nove ustave.

Ni torej presenetljivo, da so te delovne skupine predlagale rešitve v smeri poudarjanja načela medregionalnega konsenza in soglasja regionalnih skupščin za dosego odločitve na nivoju zveznega zbora narodnosti. Temu je verjetno botrovalo tudi dejstvo, da je bila polovica članov delovne skupine sestavljena iz članov republiških in pokrajinskih skupščin, katerih naloga in namen je bil doseči še večji prenos oblasti v regionalne prestolnice.

Z razliko od ustavnih amandmajev iz leta 1971 pa gre tu poudariti, da je bila klima, v kateri se je pripravljalo novo ustavo, bistveno drugačna od tiste, v kateri so se pripravljali ustavni amandmaji. Na to je namreč močno vplivalo dejstvo, da sta Tito in ostala projugoslovanska politična elita poskušali ponovno potrditi primat zvezne oblasti.

Pod vodstvom Edvarda Kardelja se je koordinacijski odbor odločil, da obdrži zvezni skupščinski organ, ki bi predstavljal republike ter pokrajine in v katerem bi se še naprej izražalo mnenja in poglede regionalnih oblasti do zvezne politike.⁹¹ Po drugi strani so številne skrbi glede ohranjanja trdnosti federacije podprle argumente v smeri rešitev, ki bi okrepile centralno oblast, seveda v spoštovanju regijske avtonomije. Tako je nova ustava eksplicitno prepovedovala delovanje posameznih članov zveznega izvršnega odbora po navodilih regionalnih oblasti, po drugi strani pa je tudi za ta organ zapovedovala enakovredno predstavništvo vseh republik in pokrajin. Ohranjeno je bilo tudi obvezno soglasje predstavnikov regijski izvršnih svetov.

Nova ustava je zmanjšala število članov zveznega kolektivnega predsedstva na devet – po en predstavnik iz vsake republike in pokrajine, deveti član pa je bil predsednik Zveze komunistov Jugoslavije – tako je tudi najvišji zvezni organ ostal v rokah regijskih političnih elit.

Namesto zbora narodnosti se je v skupščini oblikoval zbor republik in pokrajin, toda tudi njegovo delovanje je zaradi obveznega konsenza vseh regijskih delegacij pri procesih odločanja bilo težavno. Takšno določilo pa je dalo več maneverskega prostora zveznemu izvršnemu svetu, ki je lahko bolj učinkovito izvajal svoj vpliv, ne samo med skupščinskimi razpravami, ampak tudi v medrepubliških odborih, stalnih komisijah in zveznih koordinacijskih svetih. Ustava je zveznim delegatom zbora republik in pokrajin omogočala sočasno delovanje tudi v republiških in pokrajinskih skupščinah, ki so jih izvolile, tako da bi lahko delovali kot informacijski kanali in bi lahko aktivno sodelovali pri pripravi regijskih odločitev. Delegati so dobili dvojno vlogo – po eni strani so bili predstavniki republik in pokrajin v Beogradu, po drugi pa kanali, preko katerih je Beograd lahko vplival na regijska vodstva.

Po drugi strani je ustava uvedla številne novosti tudi v prid regijskim oblastem. Vsa glasovanja pri vprašanjih, ki so zadevala medregijska pogajanja, so tako potekala po načelu glasovanja po regijskih delegacijah in ne po posameznih delegatih – ob tem, da je takšno glasovanje

⁹¹ Glej Edvard Kardelj, *Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena*, Beograd, Komunist, 1973, str. 107-109.

seveda zahtevalo soglasje vseh osmih regijskih delegacij. Niti razprava o teh vprašanjih, tako v zboru, kot v komisijah, ni mogla potekati, če ni bil prisoten vsaj en predstavnik vsake republike in pokrajine.

Ustavne določbe so tako formalizirale prakso iz časa reforme leta 1967 in 1968 in uvedle formalni veto posamezne republike in pokrajine znotraj procesa oblikovanja zveznih odločitev, vpliv zbora republik in pokrajin pa je v manjši meri ostal prisoten preko sodelovanja svojih članov znotraj medrepubliških odborov, stalnih komisij in zveznih koordinacijskih svetov zveznega izvršnega sveta.

Nadaljnji razvoj političnega sistema SFRJ

Po 10. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije in novi ustavi iz leta 1974 so se trenja med centralnim vodstvom in regijskimi političnimi elitami okrepila in postala stalnica jugoslovanskega državnega sistema. Vloga skupščine kot centra odločanja se je zaradi stalnih konfliktov močno zmanjšala, kar je omogočilo dodatno okrepitev vpliva zveznega izvršnega sveta, saj je le-ta upravljal z glavnimi znanstvenimi, tehničnimi in birokratskimi sredstvi. Vse to mu je dajalo veliko moč, ki jo je bilo težko spodbijati. Poleg tega je zvezni izvršni svet lahko oblikoval kompromisne predloge, ki so nastajali znotraj medrepubliških odborov, stalnih komisij in zveznih svetov.

Strategija, s katero je zvezni izvršni svet nadvladal skupščino, je sledila vzorcu, s katerim je lahko prevzel in obdržal stalno vlogo v reševanju medregijskih sporov. Zvezni izvršni svet je namreč vedno nasprotoval predlogom amandmajev zveznim zakonskim osnutkom s problematiziranjem njihove vsebine, ali z zavezništvom s silami, ki so amandmajem nasprotovale. V primeru, da so bili amandmaji neizogibni, so predstavniki zveznega izvršnega sveta poskušali zmanjšati njihov pomen s sprejetjem bolj splošnega, ali pa pretirano kompleksnega amandmaja, pogosto tudi tako, da je le-ta vseboval nasprotujoče si rešitve, kar je nevtraliziralo njegov pomen. Takšna strategija je obveljala tudi v razpravah znotraj medrepubliških odborov in zveznih svetov.

Vpliv zveznega izvršnega sveta pri oblikovanju odločitev je bil vsekakor odvisen od želje regijskih oblasti po dosegu konsenza. Če konsenz ni bil mogoč, je lahko zvezni izvršni svet, ob pomoči kolektivnega predsedstva, začel postopek za sprejem začasnih odlokov. Opisani postopek je od zbora republik in pokrajin zahteval individualno glasovanje in ne glasovanje po delegacijah, potrebna pa je bila le dvotretjinska večina, kar je pomenilo, da je glasovanje veljalo tudi, če sta proti temu glasovali dve republiki, oziroma ena republika in obe pokrajini. Takšno glasovanje je sicer bilo mogoče le ob podpori kolektivnega predsedstva, nesoglasja pa so se po navadi rešila prav ob skupnem pritisku zveznega izvršnega sveta in kolektivnega predsedstva, predvsem preko sodelovanja v razpravi.

Po drugi strani pa je ustava iz leta 1974 zagotavljala vsem regijskim predstavnikom jasno in vidno vlogo, kar se je še posebej izkazalo v času neposredno pred Titovo smrtjo. Poleti 1979 je namreč zvezni izvršni svet sprejel vrsto ukrepov za stabilizacijo gospodarstva, način sprejema v polni avtonomnosti pa je sprožil razpravo znotraj partije o vprašanju, kako se razvija federacija in ali se ta ne obrača nazaj proti centralizaciji, ob poudarjanju slabih zgodovinskih izkušenj – z jasnimi

namigovanjem na slovensko avtocestno krizo, ki se je zgodila desetletje prej. To je razvilo širšo razpravo, ki se je umirila le, ko je postalo jasno, da so bili ukrepi izvršnega sveta le posledica medregijskega soglasja, doseženega nekaj mesecev prej. Dogodek, nepomemben za usodo obravnavanih ukrepov, učinkovito ponazarja, kako je bila vloga regijskega soglasja, ne samo pomembna, ampak ključna.

Stanje znotraj partije je bilo bistveno drugačno, saj so bila trenja med centrom in regijami občutno bolj akutna. Od 10. kongresa ZKJ dalje, je zvezni izvršni svet sestavljalo 12 članov, od katerih je polovico imenovalo predsedstvo partije in polovico centralni komite, vendar le do leta 1975, ko je imenovanje celotnega članstva prevzelo predsedstvo in tako izvršnemu svetu povišalo prestiž. Po drugi strani je to pomenilo potrebo po dodatnih članih predsedstva, ki bi jih imenoval centralni komite in tako zagotavljal regijsko uravnoteženost med republikami, pokrajinami in Jugoslovansko ljudsko armado.⁹² To je pomenilo ponovno zmanjšanje učinkovitosti odločitev predsedstva, saj se je število njenih članov s 37 povzpelo na 48. Takšno zmanjšanje učinkovitosti je postalo očitno sami partijski eliti, ki je začela delati na zamisli novega centralnega političnega kabineta, čeprav je ta predlog kmalu padel v vodo.

Stanje se je ponovno spremenilo na 11. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije junija 1978, ko se je število članov predsedstva zmanjšalo na le 24, vendar je bilo hkrati imenovanih 9 izvršnih sekretarjev in en sekretar predsedstva, to funkcijo pa je pričakovano prevzel Stane Dolanc.⁹³ Predsedstvo je dobilo tudi nove pristojnosti in možnosti – bilo je edini partijski organ, kateremu ni bilo potrebno menjati tretjine svojih članov ob vsakih volitvah, izločitev člana centralnega komiteja je bila mogoča le ob obveščanju predsedstva, slednje pa je lahko tudi neposredno kontaktiralo z lokalnimi partijskimi organizacijami in drugimi družbenopolitičnimi skupinami, kateri je lahko ponujalo svojo »pomoč«.⁹⁴ Te spremembe niso prevrednotile le vpliva centralne oblasti, ampak tudi njeno avtonomijo, saj so legitimirale možnost centralnega vmešavanja v lokalne zadeve.

Ne glede na to, spremembe niso povzročile polemik, saj niso zmanjšale vpliva in pristojnosti regijskih oblasti. V novem predsedstvu so namreč sedeli predsedniki republiških in pokrajinskih vodstev, sestavljeno pa je bilo še naprej po regijskem ključu. Takšno stanje je tudi poudarilo določilo, po katerem izvršni sekretarji niso mogli nastopiti več kot v enem mandatu, kar je močno omejevalo njihovo avtonomijo in možnost okrepitve svojega položaja.

Nova statutarna pravila, sprejeta na 11. kongresu ZKJ, so tudi določala, da je bilo v primeru spremembe sestave predsedstva med dvema kongresoma, potrebno pridobiti mnenja predstavnikov regijskih centralnih komitejev. Poleg tega so postala stališča predsednika in predsedstva ZKJ predlog pogovora z regijskimi partijskimi elitami še preden, so bila objavljena. Omenjena pravila so sicer le formalizirala že obstoječo prakso, so pa vseeno dokaz želje po omejitvi centralne oblasti v primeru medregijskega nesoglasja.

⁹² Glej "Politika", 21. februar 1975.

⁹³ Glej "Politika", 24. junij 1978.

⁹⁴ Glej *Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: Dokumenti*, Beograd, Komunist, 1974, str. 335-343.

Med letom, ki je sledilo 11. kongresu ZKJ, je predsedstvo spremenilo tudi svoj poslovnik. Ustanovljena je bila funkcija predsednika predsedstva, ki je prevzel številne pristojnosti, ki so bile prej v rokah sekretarja predsedstva – to je močno zmanjšalo oblast slednjega, tako je da Stane Dolanc maja 1979 odstopil (bil je sekretar od leta 1972). Izvajanje funkcije predsednika predsedstva je letno rotirala med člani le-tega, medtem ko se je sekretar, iz vrst izvršnih sekretarjev, izmenjeval vsake dve leti. Izključitev predstavnikov Jugoslovanske ljudske armade s procesa pa je kazala na relativno zmanjšanje njene vloge po 11. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije.

Načelo rotacije je kmalu postalo pravilo za vse najbolj pomembne državne organe. Tito sam je v govoru sindikatom leta 1978 predlagal, da bi vsi državni organi, »ob občine do federacije«, prevzeli sistem rotacije – predlog, katerega je podprl centralni komite Zveze komunistov Jugoslavije aprila 1979.⁹⁵

Predlagatelji omenjenega načela so sicer imeli dobre namene, saj so s tem želeli razširiti politični prostor, vendar je bila uvedba tega sistema v marsičem pogubna, saj je to načelo spodkopavalo dosedanje nepisano pravilo o obstoju močne centralne oblasti, ki bi lahko posredovala v primeru medregijskih konfliktov, predvsem ker so ti postajali čedalje bolj pogosti. Razširitev sistema rotacije tudi na nižje nivoje odločanja pa je imelo še bolj (razdiralne – perversne) učinke, saj je močno ohromilo sistem odgovornosti dela političnih funkcionarjev.

Sistem rotacije

Po smrti Edvarda Kardelja leta 1979, je predsedstvo Zveze komunistov Jugoslavije začelo promovirati sistem rotacij in kolektivnega vodstva, junija 1979 pa je pozvalo vse regijske oblasti, naj akumuliranje političnih funkcij onemogočijo in uvedejo načelo rotacije za vse partijske in državne organe, tako na zveznem, kot na vseh nižjih nivojih. Zvezno partijsko predsedstvo je tudi določilo, da mora biti načelo rotacije uveljavljeno do naslednjega kroga kongresov in konferenc, torej do konca leta 1980, medtem ko so regijske skupščine in regijski izvršni sveti morali uvesti omenjeni sistem do konca takratnega mandata, do leta 1982.⁹⁶

Splošna uveljavitev sistema rotacije je privedla do negativnih učinkov za enotnost države, predvsem glede pretoka informacij in koordinacije. Glede na sestavo partijskega predsedstva, je letna rotacija predsednikov republiških in pokrajinskih centralnih komitejev pomenila potrebo po tem, da se vsakič zamenja najmanj tretjina samega predsedstva. To je bilo v nasprotju s sistemom medregijskega pogajanja, dogovarjanja in iskanja konsenza, ki je veljal od leta 1966 dalje, saj so za to bila potrebna stabilna republiška in pokrajinska vodstva, ki so imela dovolj avtoritete za iskanje rešitev in so se med seboj dobro poznala. Poleg tega ne gre pozabiti, da so daljši mandati predsednikov regijskih vodstev le-tem omogočali boljše vodenje, kar je bilo zelo pomembno v trenutkih poudarjenih težav, kot na primer leta 1971, v času hrvaške krize. Za slednjo je značilno, da so ji v največji meri botrovale prav težave republiškega partijskega vodstva pri uveljavljanju lastne

⁹⁵ Glej "Politika", 22. november 1979.

⁹⁶ Glej "Politika", 27. junij 1979.

politike. Rotacija je torej negativno vplivala na stabilnost regijskih vodstev in njihovo vplivnost, tako kot je rotacija na zveznem nivoju negativno vplivala na sposobnost centralne oblasti pri upravljanju z medregijskimi trenji – to pa je pomenilo novo nevarnost za stabilnost SFRJ.

Neučinkovitost in razpad državne ureditve SFRJ

Ob koncu sedemdesetih let je decentralizacija federacije državo spremenila v kaotično konfederalno državno tvorbo, kjer ni bilo prave pravne države in je bilo težko doreči pristojnosti, ki so še bile v rokah centralne oblasti. Slednja je nadzorovala monetarno politiko, saj je bil jugoslovanski dinar še vedno edina uradna valuta, čeprav ga je v zasebnih transakcijah, zaradi močne inflacije, čedalje bolj nadomeščala nemška marka. Zunanja politika je bila pretežno v rokah Beograda, čeprav so posamezne republike v praksi že pridobile možnost opravljanja zunanje politike, predvsem pri čezmejnih vprašanjih. Jugoslovanska ljudska armada, čeprav pretežno pod nadzorom centralne politične oblasti (JLA se je bila razvila v »državo v državi«), ni bila več edini faktor obrambe federacije. Posamezne republike so namreč razvile sistem teritorialne obrambe, ki naj bi v primeru invazije opravljale gverilske akcije, JLA pa naj bi se umaknila v težko dosegljive soteske Bosne in Hercegovine in od tam vodila obrambo. Omenjene teritorialne obrambe so torej predstavljale jedro republiških vojsk.⁹⁷

Tudi z ideološke plati, je pluralizacija interesov v okviru samoupravljanja, pod vplivom Kardelja privedla do konflikta z leninističnimi načeli diktature proletariata, smrt pa je jugoslovanskega ideologa presenetila preden bi mu uspelo na to podati odgovor.

Po Kardelju je kmalu umrl tudi Tito. V začetku leta 1980 se je zdravje že osemdesetletnega Maršala močno poslabšalo, januarja je namreč moral privoliti v poseg, kjer so mu odrezali nogo. Žal pa je bila posledica hudega posega to, da je padel v komo in 4. maja 1980 ob vse jugoslovanski žalosti v Kliničnem centru v Ljubljani umrl.

Občutek po celotni Jugoslaviji je bil, da so narodi izgubili svojega skupnega »očeta«, na mednarodnem nivoju pa je bil odziv brez primera: na pogrebu so bili prisotni voditelji veliko držav (najbolj vidna je bila odsotnost predsednika ZDA Jimmyja Carterja in francoskega predsednika Giscarda D'Estainga), v priznanje Titovemu mednarodnemu ugledu.

Regijska avtonomija in nacionalizem

Samoupravni sistem – tako, kot se je razvil v sedemdesetih letih, je privedel do decentralizacije oblasti in dejansko izpraznil njeno zvezno dimenzijo, hkrati pa je za osemkrat povečal birokracijo in zmožnosti političnega nadzora nad gospodarstvom na račun učinkovitosti sistema odločanja. Logična posledica so bili restriktivni ukrepi, proti katerim pa so se uprle republike, ki niso želele izgubiti priborjene avtonomije in pristojnosti.

Podjetniški dinamizem, ki naj bi se razvil s samoupravljanjem, tako ni dosegel zelenega nivoja in se raje konkretiziral v posebno obliko »gospodarnega nacionalizma« republik in pokrajin, kjer so posamezne politične elite podpirale »svoja« gospodarstva in tako gradile podporo čedalje bolj pomembnega javnega mnenja.

⁹⁷ Leta 1991 je Slovenija uporabila prav svojo Teritorialno obrambo zato, da je v 10-dnevni vojni republiko branila pred aktivnostmi Jugoslovanske ljudske armade

Takšni »regionalni egoizmi« so se še bolj okrepili ob povečanju razlik med severom in jugom federacije, v kateri sta gospodarsko neenakost najboljše predstavljala bogata Slovenija in nerazviti Kosovo. Razlika v nivoju kakovosti življenja je bila, med severno republiko in južno pokrajino, 7 proti 1. Medtem ko je Slovenija proizvajala 16% celotnega jugoslovanskega bruto domačega proizvoda, njeno prebivalstvo pa je predstavljalo le 8% jugoslovanskega prebivalstva, je Kosovo v skupno blagajno prispeval le 2,5% bruto domačega proizvoda, čeprav je njegovo prebivalstvo predstavljalo 5% prebivalstva. Poleg tega je sistem upravljanja z gospodarstvom s strani regijskih oblasti še bolj poudaril občutek samozadostnosti in vzvišenosti bogatejših predelov države do revnejših, ki so izpadli kot neproduktivni in nesposobni avtonomnega upravljanja.

S socialnega vidika je bil položaj še bolj kritičen – medtem, ko je v Sloveniji veljala virtualna polna zaposlitev, je brezposelnost na Kosovu dosegala vrednost 30%.

Nestabilnost državnega sistema je bila izrazita tudi glede procesa odločanja na zveznem nivoju, kjer je povsod veljalo načelo medregijskega konsenza in soglasja, temu pa se je dodalo načelo letne rotacije – od lokalnega, do zveznega nivoja. To je depersonaliziralo odgovornost za sprejete odločitve, saj nihče ni ostal dovolj časa na oblasti, da bi lahko postal tarča kritik in odgovornosti. Temu pa gre dodati pasti delegatskega sistema, kjer so delegati predstavljali skupine, oziroma organe in ne posameznike, kar je ustvarjalo humus za klimo kolektivne politične neodgovornosti.

Neučinkovitost sistema je bila torej posledica kompleksne mreže delegatskega sistema in pomanjkanja neposredne in personalizirane demokracije, etničnih kvot, birokracije in nepripravljenosti političnih elit do kritike državnega sistema.

Nacionalizem, anarhija in razpad

Kriza je kmalu postala očitna tudi v širši javnosti. Slabo leto po Titovi smrti, 11. marca 1981, je namreč albansko prebivalstvo na Kosovu začelo širši protest. Visoki nivo brezposelnosti v pokrajini je spodbudil rast študentskega prebivalstva, specializiranega v neproduktivnih panogah – v družboslovnih vedah – kar je podpirala tudi pokrajinska politika. Po drugi strani je nepismenost prebivalstva ostajala visoka, leta 1981 bilo nepismenih 18% moških in 24% žensk. Rodnost albanskega prebivalstva je bila 2,5%, kar je predstavljalo najvišjo vrednost v Evropi, to pa je botrovalo k povečanju odstotka albanskega prebivalstva v pokrajini. Ta je bila še vedno zelo nerazvita, kar se je najbolj odražalo v odsluženem javnem železniškem prevozu.

Leti, ki sta sledili Kosovskim nemirom, sta minili pretežno mirno, tudi zato, ker se je politična elita ukvarjala z reševanjem gospodarske krize, ki je bila v celotni družbi že več kot očitna.

Zvezni izvršni svet, ki ga je vodila hrvaška »železna lady« Milka Planinc, je skušal uveljaviti restriktivno gospodarsko politiko z uvedbo nepopularnih odlokov, med katerimi je bila tudi recentralizacija depozitov tuje valute – podjetja so tako morala Narodni banki Jugoslavije položiti 76% svojih prihrankov v tuji valuti – odločitev, proti kateri sta se upirali Slovenija in Hrvaška, a sta jo na koncu sprejeli. Stanje je bilo tako kritično, da leta 1982 rezerve tuje valute niso zadostovale niti

za kritje polovice tujega dolga, tako da je vlada Združenih držav Amerike privolila v prestrukturiranje dolga le ob pomoči Mednarodnega denarnega sklada, ta pa je v zameno zahteval še bolj restriktivno politiko. To je zvezna oblast sprejela kot zunanji diktat in jo zato uresničila le delno, kar pa je izničilo njen učinek.

Medtem, ko se je od Titove smrti naprej v Sloveniji začel uveljavljati proces liberalizacije – znotraj katerega je več revij začelo drugače analizirati jugoslovansko stvarnost (Nova Revija, Katedra, Tribuna, Mladina), se je v Srbiji in ostalih delih države nasprotno uveljavil proces omejevanja svoboščin, v katerem se je znašel tudi politik in pisatelj Milovan Djilas.

Da je bil položaj že izven nadzora in da je slika enotne Jugoslavije stala na krhkih temeljih, je postalo jasno na 12. kongres Zveze komunistov Jugoslavije junija 1982, ko je prišlo do konflikta med frakcijami, ki so podpirale spodbujanje procesa demokratičnega centralizma in tistimi, ki za rešitvami ustave iz leta 1974 niso želele opustiti pridobljene avtonomije. Konflikt je tako privedel do paralize, ki ni omogočala sprejemanja nobenih rešitev, tako da je problem ostal živ v celoti.

Kot odgovor temu kaotičnemu stanju je Zveza komunistov Srbije novembra 1984 predlagala ustavno spremembo, ki bi naj rešila počasni razpad federacije in odpravila trenja, ki so ogrožala enotnost jugoslovanskega tržišča. To je bilo že močno decentralizirano in predvsem v severnih republikah čedalje bolj vezano na zahodno Evropo in manj na preostali del države.⁹⁸ Poleg tega je bila struktura skupnega trga močno diferencirana – v severnih republikah je bil najbolj razvit terciarni sektor, medtem, ko sta v južnih glavni delež bruto domačega proizvoda predstavljala primarni in sekundarni sektor.

Imenovanje Branka Mikulića za predsednika zveznega izvršnega sveta leta 1985, – ki je pridobil na popularnosti z odlično organizacijo zimskih olimpijskih iger Sarajevo 84 – naj bi bil odgovor tem zahtevam, čeprav je kmalu postalo jasno, da ni bilo zadostne politične volje za dejansko uveljavitev potrebnih reform.

13. kongres Zveze komunistov Jugoslavije, ki je potekal julija 1986, je spremembam v zveznem izvršnem svetu dodal še spremembe v vodstvu partije. Poleg starih imen so prišla na plan nova, med temi Slovenec Milan Kučan in Srb Slobodan Milošević, dva politika, ki sta predstavljala nasprotujoči si alternativni političnih vizij, ki so se uveljavljale v Sloveniji in Srbiji in ki so nakazovale na nastanek nerešljivega konflikta.

Omenjeni konflikt je postal očiten jeseni istega leta v obliki polemike med pisatelji Slovenije in Srbije. Ti so bili namreč združeni znotraj Zveze pisateljev Jugoslavije, ki bi moralo to leto po načelu rotacije, za svojega predsednika imenovati Miodraga Bulatovića. Slednji je bil znan po nacionalističnih tezah in slovenska delegacija ni želela privoliti v njegovo imenovanje, kar je bilo v nasprotju z načelom rotacije. Konflikt se je nadaljeval z objavo dela memoranduma Srbske

⁹⁸ Leta 1986 je bilo gospodarstvo Slovenije odvisno od zveznega le za tretjino. Druga tretjina je bila vezana na tujino (predvsem na Evropsko unijo), medtem, ko pa je ostalo preostalo predstavljal trg znotraj republike. Poglej Milica Zarković Bookman, *The Economic Basis of Regional Autarchy in Yugoslavia*, "Soviet Studies", vol. 42, 1. januarj 1990, str. 93-109.

akademije znanosti in umetnosti, ki jo je vodil Dobrica Ćosić (ki je bil zelo blizu omenjenemu Bulatoviću). Memorandum je opisoval stanje srbskega naroda kot katastrofalno – dokument je poudarjal, da je bil srbski narod razdeljen na sedem različnih republiških in pokrajinskih enot, da je bil gospodarsko odvisen od Slovenije in Hrvaške in da je bil oropan svoje zgodovine in kulture.

Reakcije proti memorandumu so nemudoma sledile in so bile negativne tako v Srbiji, kot v ostalih republikah, vsekakor pa so spodbudile občutek medregijskega trenja in okrepile nacionalistično frakcijo znotraj srbske partije, kar je izkoristil Milošević, ki je bil predsednik Zveze komunistov Srbije že od februarja 1986.

Slabih šest mesecev po objavi dela memoranduma Srbske akademije znanosti in umetnosti ji je februarja 1987 odgovorilo uredništvo Nove Revije, ki je v svoji 57. številki obravnavalo točke za uveljavitev slovenskega nacionalnega programa. Avtorji so zahtevali pluralistično in demokratično družbo, znotraj katere ne bi bilo mogoče pohoditi suverenosti ljudstva. Predvsem pa so poudarjali zamisel, da če teh pogojev ne bi bilo mogoče uresničiti znotraj Jugoslavije, bi Slovenija morala uresničiti svojo pravico do samoodločbe in razglasiti odcepitev od SFRJ ter se reorganizirati v samostojno državo.

Tudi v tem primeru so bili odzivi močno negativni – v Srbiji je bila vsebina 57. številke Nove revije sprejeta kot provokacija, urednika revije – Niko Grafenauer in Dimitrij Rupel – pa sta morala odstopiti.

Položaj je postal toliko bolj kritičen po incidentu v vojašnici Paraćin, ki se je zgodil 3. septembra 1987. Albanski nabornik Aziz Kelmendi je namreč začel streljati na speče vojake in jih pet ubil ter štiri ranil. V Srbiji je javnost incident sprejela kot potrditev srbskega trpljenja, predvsem na Kosovu, in je postal iztočnica za nacionalistično velikosrbsko kampanjo pod navdihom Dobrice Ćosića in vodstvom Slobodana Miloševića. Slednji se je že razglasil za branitelja srbskega ljudstva v kosovski avtonomni pokrajini in oktobra 1987 izvedel puč, s katerim je dobil večino znotraj republiškega centralnega komiteja in si s tem odprl pot za konkretizacijo svojih političnih zamisli.

Medtem, ko sta se na političnem področju počasi uveljavljali dve alternativni, nacionalistična velikosrbska v Srbiji in avtonomistična v Sloveniji, je zadnje zaupanje v jugoslovansko gospodarsko pokopal polom bošnjaškega živilskega podjetja Agrokomerc, katerega je vodil bodoči predsednik Bosne in Hercegovine Fikret Abdić, in ki je v očeh jugoslovanske javnosti predstavljalo steber zvezne gospodarske moči.

Posledice poloma Agrokomerca so prizadele celotno republiško vodstvo v Sarajevu, premierja Mikulića in tudi nekatere bančne ustanove, med katerimi tudi Ljubljansko Banko. Dogodek je postavil na vpogled javnosti nesposobnost nekaterih republiških vodstev in njihovo pripravljenost, da bi državo vodili z nezakonitimi sredstvi. V Ljubljani in čedalje bolj tudi v Zagrebu pa je rasel občutek nevarnosti, da bi obstanek v Jugoslaviji lahko nevtraliziral gospodarske napore najbogatejših republik.

Neizogiben razpad

V takšnem ozračju družbenopolitične in gospodarske napetosti, v kateri je vsako regijsko vodstvo poskušalo rešiti, kar se je še rešiti dalo, je Milošević pričel z organizacijo javnih shodov v celotni republiki, temu pa je pomagal Odbor za obrambo Srbov na Kosovu. Na tako imenovanih »mitingih«, na katerih je hkrati sodelovalo tudi na stotine tisoč ljudi, je srbski lider poudarjal nacionalizem in pravico srbskega naroda do nepodrejenosti pred drugimi narodi in tako spodbujal velikosrbska razmišljanja o Jugoslaviji, ki naj bi jo vodil njen najštevilčnejši narod, torej Srbi.⁹⁹

Z namenom nadzora nad avtonomnimi pokrajinami, je Milošević organiziral medijsko kampanjo proti najbolj vplivnemu članu kosovskega vodstva, Fadilu Hodxu, ki je tako moral odstopiti, za njim pa je moral oditi tudi mladi predsednik Zveze komunistov Kosova Azem Vllasi. To je pomenilo konec dotedanje politične elite na Kosovu, ki je bila zvesta politiki pokojnega Tita, pokrajina pa je padla pod nadzor Beograda.

Malo kasneje so mitingi odnesli tudi vodstvo Vojvodine, kar je Miloševiću omogočilo popoln politični nadzor nad celotno republiko, vključno z avtonomnima pokrajinama. To mu je omogočilo pridobiti trdne večine znotraj zveznega kolektivnega predsedstva, saj je nadzoroval glasove Srbije, Vojvodine, Kosova in Črne Gore, njegovo politiko pa sta podpirali tudi Bosna in Hercegovina ter Makedonija.

Milošević je imel trdne vezi tudi z Jugoslovansko ljudsko armado, ki sicer ni podpirala pro-srbske politike, vendar je pa bila pripravljena stopiti v boj proti avtonomističnim zahtevam severnih republik.

Alarm se je – predvsem v Ljubljani – sprožil nekaj mesecev kasneje, ko je v poletju 1988 vojaško sodišče obsodilo štiri mlade urednike revije Mladina na zaporne kazni zaradi objave vojaških skrivnosti, med katerimi tudi načrt za »normalizacijo« Slovenije. Polemike je dodatno spodbudilo dejstvo, da je sodni proces potekal v srbohrvaščini in proti njemu se je tako postavil tudi predsednik Zveze komunistov Slovenije Milan Kučan, ki je poudaril željo slovenskega naroda po ohranitvi svoje kulture in svojega jezika ter izjavil, da država, ki tega ne bi spoštovala, ne bi mogla biti država, v kateri bi Slovenci živeli.

Z namenom zagotoviti si tudi nadaljnji nadzor nad avtonomnimi pokrajinami, je Milošević v predsedstvu Zveze komunistov ?? 20. oktobra 1988 uspel sprovesti ustavne spremembe – te so določale zmanjšanje avtonomije dveh avtonomnih pokrajin, nasprotovanje slovenske in hrvaške delegacije pa je nevtraliziral s hkratnim sprejetjem določb v prid tržnega gospodarstva, s čemer sta severni republiki upali, da bo še mogoče rešiti jugoslovansko gospodarstvo.¹⁰⁰

Omenjene spremembe so vsekakor izpadle zelo negativno v Sloveniji, kjer sta kot odgovor nastali Kmečka zveza in Slovenska demokratična zveza, ki sta predstavljali zametka prvih političnih strank, alternativnih Zvezi komunistov.

⁹⁹ Poglej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 384-387.

¹⁰⁰ Glej *Kosovo – komu zvoni?*, "Radar Special", oktober 1990.

Na Kosovu je postalo jasno, da so bili na vrsti za ukinitve tudi zadnji elementi avtonomije in proti temu so Albanci organizirali proteste v podporo predsedniku pokrajinske Zveze komunistov Kaquosjiju Jasharijemu, kot odgovor pa je bil v Beogradu organiziran miting, na katerem je sodelovalo milijon ljudi, ki so skandirali nacionalistična gesla, med katerimi je bila tudi ukinitve kosovske avtonomije in zahteva po orožju, v Slovincih in Albancih pa so identificirali sovražnike.

Na zveznem nivoju je Mikuličev izvršni svet, že oslavljen po aferi Agrokomerc, občutil posledice trenj med Srbijo in Slovenijo. Prvič v zgodovini federacije je tako zvezni izvršni svet moral odstopiti.¹⁰¹ Nasledila mu je ekipa hrvaškega podjetnika Anteja Markovića, ki je takoj začela s politiko gospodarske restriktivnosti. To je sicer obrodilo kratkoročne sadove, vendar je kmalu postala neučinkovita zaradi nesodelovanja republiških vodstev.

Medtem je v Sloveniji obveljala ocena, da jugoslovanska kriza ni bila edina in da je celotni sistem realsocializma v Vzhodni Evropi bil pod vprašajem. Nastali sta tako prvi alternativni politični stranki, Socialdemokratska zveza in Krščansko demokratska zveza.

Ustanovitev novih strank v Sloveniji ni bila po godu Beogradu in leta 1989, na dvajseti seji centralnega komiteja Zveze komunistov Jugoslavije je Milošević napadel Kučana, slovenska delegacija pa je ostala izolirana – poleg republik in pokrajin, katere je kontroliral Milošević, so Srbijo podprle tudi Makedonija (ki zgodovinsko ni poznala večstranskarskega sistema), Bosna in Hercegovina (še pod travmo afere Agrokomerc) in Hrvaška (ki ni pozabila čistke leta 1971). Srbska delegacija je tako odločila izkoristiti večino za sklic kongresa Zveze komunistov Jugoslavije, čeprav ji ni uspelo v poskusu, da bi sklic bil »izredni«.

Napetost je narasla ko so se na Kosovu 3. februarja pričeli protesti proti izvolitvi Rahmana Morine za predsednika pokrajinske Zveze komunistov, saj je bil znan kot Miloševićev zaveznik, sedemnajst dni kasneje pa je sledila odločitev 1300 albanskih rudarjev, da ostajajo v rudniku in stavkajo, dokler Morina ne bi odstopil. V podporo stavki je Zveza komunistov Slovenije, skupaj z novo nastalimi strankami, organizirala demonstracijo med katero je bilo v enem dnevu zbranih 450 tisoč podpisov.

Začasni sprejem vseh zahtev rudarjev in konec stavke osem dni kasneje ni umirilo stanja, saj je v Srbiji slovenska podpora kosovskim rudarjem izzvenela kot izdaja, republiška partijska organizacija pa je organizirala nov miting, na katerem je Milošević eksplicitno poudaril svojo politiko proti Kosovu in Sloveniji, ki jo je označil kot izdajalko. Kot odgovor mitingu, so v Prištini nastali novi nemiri, v katerih je bilo več sto mrtvih in na stotine ranjenih – kar pa je omogočilo vzpostavitev policijske ure, sodišča pa so obsodila več albanskih političnih veljakov, med katerimi je bil tudi popularni Azem Vllasi.

Omenjeni dogodki so privedli do »hladne vojne« med Beogradom in Ljubljano – Srbija je namreč razglasila bojkot slovenskih proizvodov in s tem računala na gospodarsko zadušitev severne

¹⁰¹ Odstop se je zgodil potem, ko je Mikulič predlagal nekredibilni paket ukrepov v smer zmanjšanja socialnih transferjev

republike, čeprav je tako le spodbudila nadaljnjo gospodarsko osamosvojitve Slovenije. V Ljubljani je politično vodstvo že javno razpravljalo o možnosti osamosvojitve, Milošević pa je v zadnjem poskusu ukrotitve uporne republike pričel z organizacijo »mitinga resnice«, ki naj bi se zgodil 1. decembra 1989 v Ljubljani in kjer naj bi sodelovalo 100 tisoč Srbov v poskusu, da bi z destabilizacijo položaja slovensko republiško vodstvo prisilili v odstop. Mitinga na koncu ni bilo zaradi odločitve republiškega vodstva o prepovedi javnega zbiranja, tako da so organizatorji morali opustiti zamisel, da bi v Sloveniji uporabili iste metode, kot v dveh avtonomnih pokrajinah.

Na zveznem nivoju je vlada Anteja Markovića nadaljevala s svojo restriktivno gospodarsko politiko v prepričanju, da bi še bilo možno rešiti jugoslovansko gospodarstvo brez, da bi hkrati reševal tudi vprašanje človekovih pravic na Kosovu in umirili medregijska trenja. Dinar je postal konvertibilen in menjava vezana na nemško marko, sledili pa sta liberalizacija cen in zamrznitev plač – omenjeni ukrepi so zahtevali močno disciplino, kar pa se je brez Titove močne politične osebnosti pokazalo kot neizvedljivo.

Na 14. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije, ki ga je zahtevalo srbsko vodstvo in ki se je zgodil januarja 1990, je slovenska delegacija kot predpogoj za slovensko sodelovanje na omenjenem kongresu predstavila osem zahtev: federalno reorganiziranje Zveze komunistov Jugoslavije, spoštovanje človekovih pravic, svobodne volitve, ustanovitev demokratičnega foruma, kjer bi vse politične stranke lahko svobodno predstavile svoj program, ukinitve državne lastnine, lokalna samouprava, uveljavitev ustave leta 1974 tudi na Kosovu in ukinitve člena kazenskega zakonika, ki je določal kaznovanje protirevolucionarnih dejavnosti in možnost političnih zapornikov.

Temu se je kot pričakovano Milošević uprl in onemogočil sprejetje vseh osmih zahtev ter slovensko delegacijo prisilil v odhod iz kongresa, kar je pomenilo njegov neuspeh in dejanski konec Zveze komunistov Jugoslavije.

Nekaj dni kasneje, 3. in 4. februarja 1990, je Zveza komunistov Slovenije izvedla kongres in odločila svojo razpustitev, iz katere je nastala Stranka demokratične preнове, ustavni amandmaji, sprejeti 7. marca, pa so spremenili uradno ime republike iz »Socialistična republika Slovenija« v »Republika Slovenija«. Javnost je začela razpravljati o asimetrični federalni organiziranosti Jugoslavije, v kateri naj bi Slovenija imela večjo avtonomijo – hipoteza, ki je kot pričakovano v Beogradu ostala brez podpore.

Na Hrvaškem, medtem, ko je do leta 1989 izgledalo, da bo partiji uspelo nadzorovati nezadovoljstvo prebivalstva, je neuspeh 14. kongresa Zveze komunistov Jugoslavije ustvaril nov položaj, v katerem je izparela partijska hegemonija in med februarjem in aprilom 1990 je nastalo več novih političnih strank. Med temi je prevladala Hrvaška demokratska zveza, nacionalističnega in desničarskega političnega nazora. Z vstopom Zagreba v Beograjsko-Ljubljansko vprašanje, to ni bilo več le gospodarsko-politično, ampak tudi etnično, saj se je na površje vrnilo srbsko-hrvaško sovraštvo.

Med 8. in 12. aprilom 1990 je Slovenija izvedla prve večstrankarske volitve po uvedbi

socialističnega sistema; predsednik predsedstva republike je postal bivši predsednik Zveze komunistov Slovenije Milan Kučan, v republiški skupščini pa je zmagala koalicija Demos, ki je s svojim desno-sredinskim političnim nazorom zasedla 55% sedežev. Ostali del teh sta dobili Stranka demokratične prenove – ZKS in Liberalna stranka – Zveza socialistične mladine Slovenije.¹⁰²

Skoraj sočasno, med 22. aprilom in 7. majem, je tudi Hrvaška izvedla večstrankarske volitve, kjer pa je večinski volilni sistem nagradil nacionalistično opcijo – predsednik predsedstva je postal Franjo Tuđman, njegova stranka pa je zasedla 69% sedežev, čeprav je dobila le 43% glasov. Šlo je torej za močno sporočilo, ki je nakazovalo željo Hrvatov po močnem liderju.

Nacionalistična politika nove hrvaške vlade je nemudoma zaskrbelo tam živečo srbsko manjšino, predvsem v Krajini in Vzhodni Slavoniji. Junija 1990 se je tako na področju Knina več etnično srbskih občin združilo v Narodni svet, ki naj bi branil pravice Srbov na Hrvaškem.

V Srbiji je republiško vodstvo izkoristilo dogajanje na Hrvaškem in pod geslom obrambe srbske narodnosti začelo s spodbujanjem zamisli o samostojnosti hrvaškega ozemlja, kjer je bil srbski narod v večini, kmalu pa so se apetiti razširili tudi na Bosno in Hercegovino. Milošević je kot odgovor spremembam v dveh severnih republikah izpeljal spremembo republiške ustave, s katero je omogočil zamisel Velike Srbije. Tudi Zveza komunistov Srbije je izvedla pomembno spremembo in svoje ime spremenila v Socialistično stranko Srbije.

Sledile so spremembe na Kosovu, kjer je bila razpuščena pokrajinska skupščina, to pa je sprožilo protest članov skupščine – slednji so tako razglasili sejo pred zaprtimi vrati skupščine, razglasili samostojnost Kosova v sklopu federacije na enakopravnem nivoju z ostalimi republikami in se uprli zveznim organom. Odločitve upornih delegatov ni imela teže in nekateri med njimi so bili celo aretirani.

Dogodki v Srbiji in na Kosovu so prepričali slovensko republiško vodstvo, da nadaljuje v smeri samostojnosti. 23. decembra 1990 je potekal plebiscit, na katerem je 88,5% volivcev glasovalo za samostojnost znotraj reformirane Jugoslavije, v primeru da to ne bi bilo mogoče pa tudi izven nje.

Tudi ostale republike so izvedle večstrankarske volitve. V Bosni in Hercegovini ter Makedoniji so zmagale nacionalistične sile, v Srbiji je večino dobila Miloševićeva preimenovana partija, v Črni gori pa Zveza komunistov pod vodstvom Momirja Bulatovića.

V podporo Miloševićevi zmagi sta Narodni banki Srbije in Vojvodine natisnili nove bankovce za skupno vrednost 1,8 milijard dolarjev, s čemer sta sami izdali polovico skupne predvidene izdaje novih bankovcev za tisto leto. Takšna odločitev je dodatno prepričala Slovenijo o nesmiselnosti obstoja v Jugoslaviji, tako da je vodstvo najsevernejše republike prekinilo finančne in carinske stike z Beogradom in onemogočilo politiko čedalje manj relevantnega predsednika izvršnega sveta Anteja Markovića.¹⁰³

¹⁰² Glej Janko Prunk, *A brief history of Slovenia*, Ljubljana, Založba Grad, 2000, str. 197-208.

¹⁰³ Glej Jože Pirjevec, *Jugoslavija 1918-1992*, Koper, Založba Lipa, 1995, str. 410-411.

Ljubljana je tem ukrepom dodala še odločitev o prekinitvi odnosov z Jugoslovansko ljudsko armado in prenehanju pošiljanja mladih nabornikov na služenje v jugoslovansko vojaško strukturo, namesto te pa so od tedaj odhajali na urjenje v republiško Teritorialno obrambo, ki je postajala zametek nove republiške vojske.

V poskusu, da bi ustavilo početje vodstev Slovenije in Hrvaške, je Jugoslovanska ljudska armada zveznemu kolektivnemu predsedstvu predlagala razglasitev izrednega stanja, s čemer bi vojska lahko intervenirala v »neposlušnih« republikah. Temu predlogu sta kot pričakovano nasprotovala predstavnika Slovenije in Hrvaške, nepričakovano pa so se jima pridružili tudi predstavniki Bosne in Hercegovine, Makedonije in celo Kosova – za kar je bil nato predstavnik te avtonomne pokrajine, Riza Sapundžija, nemudoma odstavljen. Kot posledica tega so pripadniki Miloševićevega bloka (predstavnik Srbije, Vojvodine in Črne gore) odstopili z zveznega kolektivnega predsedstva, računajoč na državni udar, ki naj bi ga izvedla Jugoslovanska ljudska armada. Ker se to zaradi pomanjkanja podpore s strani Sovjetske zveze (Moskva je že imela preveč notranjih težav) ni zgodilo, so omenjeni predstavniki svoj odstop preklicali.

28. februarja 1991 je Krajina razglasila odcepitev od Hrvaške in 12. maja izglasovala priključitev Srbiji (česar zvezni organi, v poskusu ohranitve federacije, niso sprejeli). Sledili so oboroženi boji med hrvaško policijo in paravojaškimi srbskimi enotami, na strani katerih se je postavila tudi Jugoslovanska ljudska armada.

Na zveznem nivoju, kjer je vladal kaos, so se zadeve dodatno zaostriale ko se je, po koncu enoletnega predsedniškega mandata srbskega člana zveznega predsedstva Borisava Jovića, postavilo vprašanje izvolitve hrvaškega predstavnika Stipeta Mesića. Srbski blok namreč zanj ni želel glasovati, kar je povzročilo paralizo vrhovnega zveznega organa in tako Jugoslovanski ljudski armadi omogočilo, da deluje brez nadzora vrhovnega poveljnika.

Ob čedalje večjem institucionalnem kaosu sta Slovenija in Hrvaška nadaljevali s pripravami na samostojnost. Republiki sta odločili to razglasiti na isti dan, potem ko je potrebno legitimacijo za takšno odločitev dobilo tudi hrvaško vodstvo po referendumu, ki je potekal 19. maja in na katerem se je za samostojnost izreklo 94% volivcev (čeprav so Srbi referendum bojkotirali). 25. junija 1991 sta Slovenija in Hrvaška razglasili samostojnost, čeprav je slednjo Slovenija takoj uresničila, Hrvaška pa je sporočila, da je bil to le začetek procesa.

Kot odgovor razglasitvi je v Sloveniji posredovala Jugoslovanska ljudska armada, ki je s podporo zveznega izvršnega sveta začela dejavnosti za zasedbo vseh mednarodnih mejnih prehodov z Avstrijo, Madžarsko in Italijo. Namen akcije je bil prestrašiti slovensko prebivalstvo in prisiliti republiško vodstvo k odstopu, kar se ni zgodilo, Teritorialna obramba pa je onemogočila nadaljnje delovanje jugoslovanske vojske (čeprav je iz vojašnic JLA na ulice odšlo le 20% vseh bojnih enot, ki so bile v tistem trenutku prisotne v Sloveniji). Sledilo je deset dni bojev, ki so se končali s podpisom Brionskega sporazuma.

Srbija je tako opustila idejo o nadzoru Slovenije in jo pustila na svojo pot v samostojnost, za

Hrvaško in kasneje Bosno in Hercegovino pa je imela drugačne načrte. Najbolj kruta vojna v Evropi po drugi svetovni vojni se je začela.

Dosedanja ureditev Evropske unije

Razprava o prihodnjem razvoju Evropske unije je v polnem teku. Veljavni sporazum, sprejet v Nici leta 2000, naj bi po vseh potrebnih ratifikacijskih postopkih nadomestila Pogodba o ustavi za Evropo, ki pa v veliko državah članicah še čaka na potrditev na referendumu.

Današnja in verjetna prihodnja ureditev Evropske unije doživlja napade in kritike, tako civilne družbe, kot širše javnosti. Razprava postane še bolj zanimiva, ko se vanjo vključijo še evroskeptiki, ki odpirajo nova vprašanja in nove scenarije glede prihodnjega razvoja Unije. Medtem ko je evroskepticizem moč interpretirati kot ogledalo dosedanjih težav v skupnosti, pa predstavlja tudi silo, ki te težave še pogloblja. Vsekakor pa kaže na dejstvo, da so trenja znotraj Evropske unije čedalje večja in da je zaradi tega črni scenarij, torej razpad ali kvazi-razpad Evropske unije, eden od možnih razvojev v prihodnosti. Takšen razvoj je toliko bolj verjeten v primeru slabše gospodarske rasti, kar bi ogrozilo solidarnostni sistem regionalne politike EU, slabi gospodarski rezultati pa bi bili voda na mlin evroskeptikom, ki bi povečali svoj politični vpliv in prisilili vlade članic, da bi dale večji poudarek ožjim in kratkoročnim nacionalnim interesom, ne pa dolgoročnemu interesu celotne Unije.

Zato bi bilo zanimivo ugotoviti način geneze Evropske unije in analizirati aspekte nastajajoče evropske federacije, ki v veliko elementih spominja na federalno ureditev socialistične Jugoslavije. Geneza EU je v temeljih različna od geneze SFRJ, čeprav sta obe temeljili na upanju v boljšo in mirno prihodnost, potem ko je človeštvo doživelo katastrofo nacionalnih sovraštev in druge svetovne vojne.

Izkušnje evropskih in jugoslovanskih narodov pri gradnji skupne države so bile različne. Socialistična federativna republika Jugoslavija je nastala na radikalno drugačnih temeljih, ki so izhajali iz časov Kraljevine Jugoslavije. Šlo je za odgovor centralistično in prosrbsko vodeni državi, kjer ni bilo enakosti med narodi. Vsi, ki niso bili Srbi, Slovenci ali Hrvati, so bili postavljeni v diskriminiran položaj. Evropska unija je po drugi strani nastala na zamisli, ki ni temeljila na neposrednih zgodovinskih izkušnjah, temveč le na senci oddaljene preteklosti celine in njenega Svetega rimskega imperija. Evropska unija je bila predvsem vizija politikov, političnih filozofov in pisateljev, kot na primer Victorja Hugoja, ki je Združene države Evrope omenjal že leta 1869.¹⁰⁴

Čeprav sta prva svetovna vojna in totalitarizmi tridesetih in štiridesetih let romantični Hugojevi viziji odvzeli kredibilnost, se je nova zamisel o evropski skupnosti narodov začela utrjevati po koncu druge svetovne vojne. Upor proti totalitarizmu je spodbudil željo po koncu mednarodnega sovraštva in nasilne tekmovalnosti. V letih med 1940 in 1950 je več evropskih politikov, med katerimi so bili Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Robert Schuman in Winston Churchill, začelo omenjati potrebo po združevanju evropskih narodov v skupno državo, ki naj bi bila osnovana na željah ljudi, enakosti, človekovih pravicah in demokraciji.

¹⁰⁴

Govor Victorja Hugoja, mirovni kongres v Lausanne, 4. september 1869. Hugo je povzel zamisel francoskega cesarja Napoleona, ki pa je evropsko združitev videl predvsem s pomočjo vojaških zmag. Poglej http://www.ellopos.net/politics/eu_hugo.html.

Zgodovinski razvoj Evropskih skupnosti

Prvo povojno obliko povezovanja zahodne Evrope je moč identificirati v strateško-vojaškem Severnoatlantskem zavezništvu (NATO), čeprav je bil ta, bolj kot odraz integracijske sile evropskih držav, posledica nastajajočih ideoloških blokov dveh svetovnih velesil, ZDA na eni in Sovjetske zveze na drugi strani. Ni naključje torej, da sta v zavezništvo vključeni tudi Kanada in ZDA.

V istem letu je nastal tudi Svet Evrope, katerega glavni namen je bil spodbuditi sodelovanje med državami članicami, predvsem na področju demokracije in človekovih pravic. Njegov namen je bil tudi spodbuditi sodelovanje na drugih področjih, razen na področju nacionalne varnosti in obrambe. Glavnino odgovornosti je prevzel ministrski odbor, ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic, oziroma njegovi namestniki, ob tem pa je bila ustanovljena še posvetovalna skupščina, ki jo sestavljajo predstavniki parlamentov držav članic. Resolucije in priporočila Sveta Evrope niso zavezujoče, a so si z leti pridobile politično težo in vpliv. Med najbolj pomembnimi dogovori, ki jih je omogočil Svet Evrope, je Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, sprejeta leta 1950, ki jo uveljavlja Evropsko sodišče za človekove pravice.

Nadaljnja razprava o razvoju evropske integracije se je strukturirala v tri skupine: federalisti so želeli naddržavno, vseevropsko politično institucijo, ki bi delovala federalno; zagovorniki medvladnega sodelovanja so takšno institucijo zavračali in kot alternativo predlagali ustanovitev koordinacijskih organov z jasno omejenimi funkcijami, ki ne bi ogrozile nacionalne suverenosti; funkcionalisti so prej opisani miselnosti združili in predlagali ustanovitev institucije, ki bi delovala naddržavno, vendar le na določenih, omejenih področjih, v smislu resorne skupnosti (sector by sector approach).

Nastanek Evropske skupnosti za premog in jeklo

Prav v duhu funkcionalizma je takratni francoski zunanji minister Robert Schuman po zamisli Jeana Monneta, 9. maja 1950 predlagal skupno upravljanje evropskih virov jekla in premoga, kar naj bi v njegovi viziji predstavljalo prvi korak k širši evropski gospodarski povezavi. Šlo je za pomemben projekt, tako simbolno kot stvarno, saj naj bi evropske države pod eno samo upravo združile proizvodnjo dveh glavnih surovin za proizvodnjo orožja. Čeprav naj bi se po Schumanovem predlogu povezali predvsem Francija in Zahodna Nemčija, so v zvezo takoj pristopile tudi države Beneluxa in Italija, ki niso hotele ostati zunaj razvijajoče se francosko-nemške povezave.

Na dan 18. aprila 1951 so tako Zahodna Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg in Italija podpisale Sporazum o ustanovitvi Evropske skupnosti premoga in jekla, ob tem pa še Protokol o privilegijih in imunitetah Skupnosti, Protokol o statutu Sodišča pravice in Protokol o odnosih s Svetom Evrope. Tako je nastala osnova za nadaljnji razvoj povezave.

Organi Evropske skupnosti za premog in jeklo

Vsaka od držav članic se je z ustanovitvijo Skupnosti odpovedala nacionalni suverenosti na področju razpolaganja z viri premoga in jekla in sprejela ustanovitev naddržavne (in ne meddržavne)

institucije. Ustanovljena je bila Skupščina, ki je imela bistveno širše pristojnosti od podobnega organa znotraj Sveta Evrope. Še bolj pomemben je bil Visoki odbor skupnosti, ki je imel na svojem omejenem področju tako izvršne, kot neposredne zakonodajne pristojnosti (državam članicam ni bilo potrebno ratificirati sklepov Odbora). Svet ministrov je imel pomembne pristojnosti prav na zakonodajnem področju, saj je izdajal obvezna mnenja o predlogih Odbora, Sodišče pravice pa je imelo pravosodne pristojnosti.

Povezava je kmalu dobila tudi mednarodno priznanje, kot prva je prav ZDA pri Skupnosti imenovala svojega veleposlanika.

Naddržavni model ESPJ

Sporazum o ESPJ (Evropska skupnost za premog in jeklo) je predstavljal prvi primer, kjer so se države dejansko odpovedale suverenosti na sicer zelo omejenem področju. Ni šlo za uresničitev predlogov evropskih federalistov, temveč za nov način povezovanja, ki ni bil podoben dosedanjim modelom notranjega ali mednarodnega prava. Ustanovitev ESPJ je pomenila nov zagon evropskemu združevanju, a še vedno le na posameznih področjih brez širše in celovite integracije.

Propad Evropske obrambne skupnosti

Prvi poskus razširitve integracijskega modela ESPJ je zadeval vojaško in obrambno področje. Vojna v Koreji je namreč povečala strah pred blokovsko delitvijo sveta, to pa je spodbudilo zamisel Vojaške evropske skupnosti, ki bi delovala podobno kot ESPJ.

Projekt Evropske obrambne skupnosti je bil tako postavljen pred težko vprašanje ponovne oborožitve Zahodne Nemčije. Temu pa je nasprotovalo tudi Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske, ki v to povezavo ni bilo vključeno. Ne glede na to, so države članice ESPJ 27. maja 1952 podpisale nov sporazum in ustanovile Evropsko obrambno skupnost. Sporazum je predvideval ustanovitev skupnega Komisariata, ki bi deloval kot glavni štab za vodenje integrirane vojske šestih držav članic.

Zaradi težav v Franciji, kjer je »četrti republika« doživljala krizo in zaradi delitve, tako na desnem, kot na levem političnem bloku, francoski parlament sporazuma ni ratificiral in projekt Evropske obrambne skupnosti je propadel.

Dogovor v Messini in Rimska pogodba

Razprava o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti je, ne glede na neuspeh, odprla razpravo o razvoju skupne politične in gospodarske institucije ter o razvoju Skupščine v bolj demokratični organ. V duhu te razprave so se predstavniki šestih držav članic ESPJ 1. junija 1955 srečali v južno italijanskem mestu Messina, kjer so se dogovorili o ustanovitvi dveh novih naddržavnih skupnosti: ena pristojna za razvoj enotnega trga, druga pa za upravljanje z jedrskimi viri. Srečanje je odgovornost za razvoj obeh predlogov zaupalo odboru pod vodstvom belgijskega zunanjega ministra Paula Henrija Spaaka.

Razprava je tako čedalje bolj opuščala strogo uveljavljanje načela integracije, omejene na področja in sprejemala zamisel o horizontalni integraciji, kar se je odražalo predvsem v zamisli o ustanovitvi institucije, ki bi koordinirala razvoj širokega področja enotnega trga.

Dne 30. maja 1956 so se predstavniki držav članic ESPJ srečali v Benetkah in odločili tako imenovano Poročilo Spaak preoblikovati v pravo meddržavno pogodbo. Poročilo je zajemalo ustanovitev dveh novih naddržavnih institucij: Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (Euratom). Pogajanja so se zavlekla tja do februarja 1957, 25. marca istega leta pa so države članice ESPJ v Rimu svečano podpisale novi pogodbi in tako ustanoviti EGS in Euratom.

Posebnosti EGS

Medtem ko je ESPJ predstavljala integracijo na omejenem področju premoga in jekla, je Evropska gospodarska skupnost pomenila spremembo načel, saj je predvidevala povezovanje na celotnem gospodarskem področju z namenom ustanovitve carinske unije. Ta cilj je bil dosežen leta 1968 z oblikovanjem skupne carinske stopnje, nato pa so se aktivnosti nadaljevale v smeri razvoja skupnega gospodarskega prostora in enotnega evropskega trga.

Razvoj Evropske (gospodarske) skupnosti

Rimska pogodba je uspešno prestala preizkus ratifikacije parlamentov držav članic, čemur je sledila postopna uveljavitev carinske unije in skupnega trga. Ta se je uresničila v treh štiriletnih časovnih obdobjih, čeprav so države članice lahko že leta 1960 opazile pozitivne posledice združevanja.

Od leta 1961 dalje je EGS pričela sklepati pridružitvene sporazume z Grčijo, Turčijo in sedemnajstimi afriškimi državami, na drugi strani pa je več držav, ki je ostalo izven Skupnosti, pod vodstvom Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske ustanovilo območje prostega trga, imenovan European Free-Trade Association - EFTA. Ne glede na to članstvo, je britanska vlada že leta 1961 vložila kandidaturo za vstop v EGS, a je predvsem zaradi političnega nasprotovanja Francije, ta otoška država morala za dejanski vstop čakati enajst let.

Že leta 1965 so se države članice ESPJ, EGS in Euratom dogovorile za racionalno združitev organov teh treh institucij, tako da so »Evropske skupnosti« dobile eno »evropsko komisijo« in en »svet ministrov«. To je pripomoglo k enostavnejšemu delovanju, čeprav se te naddržavne povezave niso tudi formalno združile.

Francoski »upor« in luksemburški dogovor

Kot reakcija predlogu Evropske komisije, da bi EGS s carinskimi dajatvami dobila lastne neposredne prihodkovne vire, je Francija pričela z bojkotom sestankov (politika praznega stola), kar je za sedem mesecev onemogočilo delovanje organov treh Skupnosti.

Šele januarja 1966 so zunanji ministri v Luksemburgu dosegli dogovor, po katerem je vsaka država članica pri vseh vprašanjih, za katere je ta menila, da so v igri »pomembni nacionalni

interesi«, namesto odločanja s kvalificirano večino, dobila pravico zahtevati soglasno odločanje.

Nedorečenost pogojev, kdaj naj bi šlo za »pomembne nacionalne interese«, je vsaki državi namenoma pustilo širok manevrski prostor, kar je bila cena za francoski sprejem procesa širjenja pristojnosti komisije.

Luksemburški sporazum in prva širitev Skupnosti

Na haaškem vrhu decembra 1969 je novi francoski predsednik Georges Pompidou, za razliko od svojega predhodnika Charlesa De Gaulla, uvedel »mehkejšo« politiko, kar je omogočilo nadaljevanje integracije in začetek postopka pridružitve novih članic. Prav na haaškem vrhu so bile tako postavljene osnove za dogovor o financiranju skupne kmetijske politike in o vzpostavitvi lastnih virov povezave, na istem vrhu pa so predstavniki držav članic poudarili tudi nepovratno naravo evropskega integracijskega procesa.

Dne 21. aprila 1970 so države članice v Luksemburgu dosegle dokončni dogovor o vzpostavitvi lastnih virov Skupnosti, ki tako ni bila več odvisna od dajatev držav članic, omenjeni viri pa so se črpali iz področja kmetijskih in carinskih dajatev, davka na dodano vrednost in drugih prihodkov, uvedenih v sklopu skupne politike. Kot posledica je bilo ustanovljeno tudi računsko sodišče, ki je bilo avtonomno od želja komisije in sveta ministrov.

Rešitev teh vprašanj je omogočilo tudi nadaljevanje prvega širitvenega procesa Skupnosti, tako da so 22. januarja 1972 države članice Skupnosti ter Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske, Irska, Danska in Norveška podpisale sporazum o razširitvi Skupnosti na deset članic, vendar se je število še isto leto zmanjšalo na devet, saj je Norveška zaradi negativnega izida referendumu, ki je odločal o vstopu, morala odpovedati ratifikacijo.

Neposredne volitve evropskega parlamenta in nadaljnja širitev

Že od maja 1960 je potekala razprava o uvedbi neposrednih volitev za evropski parlament, ki pa je tedaj imel le posvetovalno vlogo. Tako so se države članice šele leta 1975 dogovorile o dejanski izvedbi prvih evropskih volitev, ki so potekale spomladi leta 1978.

Procesu okrepitve demokratične legitimnosti organov Skupnosti se je pridružil še proces demokratizacije zunaj Skupnosti – Portugalske, Grčije in Španije, kar je odprlo pot pridružitve teh treh držav Skupnosti. Grčija je tako vstopila v Skupnost leta 1981, Portugalska in Španija pa leta 1986.

Od skupnega trga do Skupnega evropskega akta

Po ustanovitvi carinske unije in širitvi, najprej na deset, nato na dvanajst članic, se je znotraj Evropske skupnosti, zato da bi dosegli uveljavitev skupnega trga, razvila razprava o reformi mehanizmov njenega delovanja in njenih organov. Spodbudo za doseg tega je dala evropska komisija pod vodstvom Jacquesa Delorsa, ki je leta 1985 predstavil Belo knjigo o dokončanju oblikovanja skupnega trga. V tem delu so bile predstavljene še vse obstoječe ovire na poti k dosegu zastavljenega cilja in predlogi za njihovo rešitev.

Predlogi omenjenega dokumenta so tako postali del Skupnega evropskega akta, ki so ga države članice Skupnosti podpisale 28. februarja 1986 in ki je predvideval uvedbo skupnega trga do 31. decembra 1992. Skupni evropski trg je pomenil uveljavitev prostora brez carinskih meja, znotraj katerega naj bi bil omogočen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Ta dokument pa je tudi ukinil luksemburški dogovor, s katerim je lahko posamezna država članica zahtevala soglasno odločanje pri temah, ki tega niso potrebovale. Cilj je bil dosežen skoraj v popolnosti in od 1. januarja 1993 dalje je med državami članicami Skupnosti zagotovljen prost pretok kapitala, blaga in storitev, medtem, ko je bil prost pretok oseb, razen v primeru bilateralnih sporazumov, še vedno predmet mejne kontrole.

Nastanek Evropske unije ter Maastrichtska in Amsterdamska pogodba

Delo, ki je sledilo pripravam za uvedbo skupnega trga, je potekalo paralelno razpravi o nadaljnjih korakih evropske integracije ter uvedbe monetarne unije in prvih zametkov institucionalnega političnega sodelovanja. Že od leta 1988 so se tako začeli pogovori o uvedbi monetarne unije, kar je postalo formalnost na evropskem svetu v Madridu konec junija 1989, ko so se države članice zavezale k iskanju rešitev za uresničitev tega cilja.

Dne 15. decembra 1990 sta se tako v Rimu začeli dve paralelni medvladni konferenci za dokončno uvedbo monetarne in gospodarske unije, ki sta trajali leto dni, do 11. decembra 1991. Tedaj so države članice Evropskih skupnosti v Maastrichtu sprejele novo pogodbo, ki je ustanavljala Evropsko unijo kot krovno institucijo, v kateri so delovale Evropske skupnosti, ob njej pa še Skupna zunanja in varnostna politika ter Skupno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Maastrichtska pogodba

Ta pogodba je predstavljala ambiciozen korak naprej na poti k integraciji, saj je evropsko ureditev postavila v nov okvir.

Evropske skupnosti so postale le eden, sicer najbolj integriran, od treh »stebrov« novo nastale Evropske unije. Zanj so še vedno veljala pravila iz ustanovitvenih pogodb, ki pa so bila posodobljena. Evropska gospodarska skupnost je bila z jasnim sporočilom namena Unije, da povezovanje razširi tudi na politično plat, preimenovana v Evropsko skupnost.

Prav politična plat je bila pomembnejša v primeru drugega in tretjega »stebra« Evropske unije. Drugi »steber« je zadeval Skupno zunanjo in varnostno politiko, katerega oblikovanje pa je ostalo na nivoju medvladnega dogovarjanja, kar se je pokazalo kot neučinkovito.

Tretji »steber« Unije, skupno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev, je dalo manj vidne rezultate, predvsem pri sodelovanju na področju policijskih in preiskovalnih organov.

Poleg same pogodbe, gre poudariti dodatne protokole, ki so omogočili naknadno ustanovitev Sistema evropskih centralnih bank, Evropskega monetarnega inštituta in Evropsko centralno banko. Ti organi so bili ključni za doseg enotne monetarne unije do konca desetletja.

Širitev Evropske unije

Navdušenje ob podpisu Maastrichtove pogodbe se je hitro spremenilo v bojazen, da bi projekt propadel, saj je kar nekaj držav imelo težave z njeno ratifikacijo. Najhuje je bilo na Danskem, kjer je bil postopek ratifikacije zaradi negativnega izida referendumu ustavljen. Kasneje so referendum ponovili in le uspeli ratifikacijo izvesti.

Medtem so v Bruslju potekala pogajanja s Švedsko, Norveško, Avstrijo in Finsko, ki so vložile prošnjo za vstop v povezavo. Po dosegu dogovora o novih ravnotežjih med državami članicami in predvsem po rešitvi spora glede določanja kvalificirane večine pri odločanju znotraj sveta ministrov¹⁰⁵, so Avstrija, Finska, Švedska in Norveška 24. junija 1994 podpisale pridružitve Uniji, 1. januarja 1995 pa so vse, razen Norveške, kjer je prebivalstvo na referendumu ponovno zavrnilo vstop, tudi postale polnopravne članice.

Pomembnosti širitve gre dodati še podpis Schengenskega sporazuma, ki se je zgodil 26. marca 1995 in je predvideval ukinitve kontrole na notranjih mejah Unije in tako dejanski prosti pretok ljudi. Sporazum vsekakor uradno ni bil del institucionalnega okvira Evropske unije.

Amsterdamska pogodba

Kot je bilo določeno v Maastrichtovi pogodbi, so se predstavniki držav članic Unije 29. marca 1996 sestali in analizirali novonastale stvarnosti ter predvideli morebitne težave. Temu je sledila medvladna konferenca, na kateri so sodelujoči pripravili predlog novega sporazuma, oziroma oblikovali Amsterdamsko pogodbo, ki so jo države članice podpisale dne 2. oktobra 1997. S to pogodbo so bile uvedene pomembne novosti, ki so dogradile prejšnjo ureditev.

Amsterdamska pogodba je preko tesnejšega sodelovanja nacionalnih policijskih organov, carinskih izpostav in drugih oblik organiziranja ter preko operativne okrepitve Evropskega policijskega urada (Europol) vpeljala bolj učinkovite mehanizme za boj proti kriminalu. Schengenski sporazum je postal del institucionalnega okvira Evropske unije.

Dodano je bilo novo poglavje o zaposlovalni politiki, ki naj bi s sodelovanjem med državami članicami omogočila učinkovitejši boj proti brezposelnosti. Okoljska in socialna politika pa sta ostali področja pod okvirom uradne politike povezave, čeprav ni bil predviden noben posebni mehanizem za učinkovitejšo koordinacijo.

Evropski parlament je dobil večjo vlogo z razširitvijo postopka soodločanja, s čimer je odločneje vplival na odločitve komisije. V okviru sveta ministrov je pogodba razširila odločanje s kvalificirano večino na nova področja, predsednik komisije pa je dobil močnejšo vlogo, saj mu je bila dodeljena pravica predlaganja imenovanja komisarjev, k jih je moral potrditi evropski parlament.

Amsterdamska pogodba je uvedla še eno novost, to je okrepljeno sodelovanje manjšega števila članic na nekaterih področjih v okviru Unije. Gre za razvoj zamisli o fleksibilnih režimih

¹⁰⁵ Pri tem je Velika Britanija zahtevala in dobila višjo mejo potrebne kvalificirane večine za odločanje o vseh vprašanjih, ki jih je določena država članica obravnavala kot pomembna za svoj nacionalni interes,

integracije, kjer se lahko nekatere države, ki so bolj pripravljene, odločijo za okrepljeno sodelovanje na določenem področju, druge pa lahko temu sledijo kasneje. Ne glede na to, mora takšno sodelovanje spoštovati določila Unije, odobritev vsakršne prošnje za uporabo tega načina integracije pa mora dati svet ministrov potem, ko je svoje mnenje izrazila tudi komisija.

Poleg vsebinskih novosti je Amsterdamska pogodba predvidela tudi novo oštevilčenje členov in poglavij posameznih predhodnih pogodb, kar predstavlja normativno poenostavitev pravne podlage Unije.

Iskanje politične enotnosti in Pogodba iz Nice

Kot je bilo že večkrat omenjeno, se proces evropske integracije ne tiče le gospodarskega področja, ampak tudi političnih vprašanj. Že sama Schumanova izjava iz leta 1950 je omenjala ESPJ kot prvi korak k splošni integraciji evropskih držav. Tu gre poudariti, da medtem ko je proces gospodarske integracije doživel relativen uspeh, je bil razvoj političnega zbliževanja drugačen, predvsem na nivoju zunanjepolitičnih in varnostnih vprašanj.

Na začetku procesa evropske integracije je bila tudi politična dimenzija predmet srednjeročne vizije. Ob razpravi o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti, ki je nato zaradi zavrnitve ratifikacije francoskega parlamenta propadla, se je rodila tudi zamisel o ustanovitvi Evropske politične skupnosti. Leta 1952 je skupščina ESPJ predstavila predlog pogodbe o Evropski politični skupnosti, po kateri bi v dveh letih tako ESPJ, kot Evropska obrambna skupnost, prešli pod nadzor Evropske politične skupnosti, kjer bi bile države članice združene v povezavo federalne oblike. Takšen ambiciozen projekt pa je propadel zaradi neuspeha Evropske obrambne skupnosti.

Po propadu zamisli o Evropski politični skupnosti, je prav Francija prevzela pobudo in predlagala tesnejše politično sodelovanje, predvsem v luči možnega vstopa Velike Britanije v Evropsko gospodarsko skupnost. Francija je hotela s tem otoško sosedo prisiliti tudi v sprejem političnega povezovanja in potemtakem opustiti čezatlantski »posebnih odnosov« z ZDA. Tudi ta pobuda je doživela poraz, tako da so bili nadaljnji koraki v smeri političnega povezovanja narejeni bolj previdno.

Temelj za novo razpravo v omenjeno smer je bilo »poročilo Davignon« iz leta 1970, v katerem so države članice poudarjale pomen usklajene zunanje politike tudi v okviru tesnejšega političnega sodelovanja. Temu je leta 1981 sledila Stutgarska izjava, ki je prav tako poudarjala pomen političnega sodelovanja.

Pobudam in izjavam predstavnikov držav članic je evropski parlament leta 1984 dodal svoj predlog sporazuma o ustanovitvi Evropske unije, ki pa je prav tako propadel, a so številne rešitve s tega predloga le bile kasneje vključene v Maastrichtovo pogodbo.

Politično integracijo je na deklarativni ravni poudarjal tudi Skupni evropski akt, nato Pariški dokument, ki ga je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi sprejela 21. novembra 1991 in v katerem je poudarjala konec hladne vojne ter potrebo po političnem povezovanju evropske celine. Ta

dokument je znotraj institucionalnih okvirov Unije doživel omejeno uveljavitev prav z Maastrichtovo in Amsterdamsko pogodbo, čeprav so države članice dejansko začele konkretizirati bolj ambiciozne poglede v okviru političnega sodelovanja šele leta 2000 s Pogodbo iz Nice.

Pogodba iz Nice

Že ob sprejemu Amsterdamske pogodbe je postalo jasno, da dotedanje rešitve za učinkovito delovanje Unije, niso zadostovale, tako da so se države članice odločile za sklic nove medvladne konference, ki bi Unijo pripravila na širitev na 25 ali celo 27 članic. Omenjena konferenca je imela več težkih nalog, med katerimi je bila, poleg priprave na širitev na države Vzhodne Evrope, Slovenije, Cipra in Malte, tudi predvideti možnost kasnejšega vstopa Turčije, kar je bilo načelno sprejeto že na helsinškem vrhu evropskega sveta decembra 1999.

Nerešena vprašanja

Omenjeni medvladni konferenci ni uspelo doseči vseh dogovorov, tako da je moral evropski svet v Nici odgovoriti še na številna vprašanja.

Po širitvi Unije na vzhod in s tem povečanju števila držav članic, je bilo najprej potrebno zmanjšati število področjih, za katera je bilo potrebno soglasje vseh članic, in slediti priporočilu komisije, naj odločanje s kvalificirano večino postane splošno pravilo. Zaradi tega je bilo še kako pomembno ponovno pretehtati težo posamezne države članice glede števila glasov v svetu ministrov. Poleg tega je bilo potrebno doseči dogovor o sestavi komisije, ki bi se s širitvijo povečala.

Naloga Vrha v Nici je bila tudi sprejem Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, ki ji sicer ni bilo namenjeno, da bi postala del evropskih pogodb, njena pravna veljavnost pa bi vsekakor učinkovala na vse odločitve Unije.

Na razpravi v Nici je Nemčija zahtevala več glasov v svetu, kot so jih imele Velika Britanija, Italija in Francija, saj je država z bistveno večjim številom prebivalstva. Vendar te države na spremembo enakovrednosti »štirih velikih« v svetu, kar je veljalo od samega začetka (oziroma od vstopa Velike Britanije v povezavo) niso pristale.

Podobno je poskusila tudi Nizozemska, saj je do tega trenutka imela v svetu enako težo kot Belgija, čeprav s 50% več prebivalstva, vendar brez uspeha.

Komisija je predlagala zmanjšanje pristojnosti sveta ministrov in ukinitve možnosti, da postavi veto na odločitve komisije, vendar ji tega pri glavnih vprašanjih (davčna politika, priseljevanje, kohezijski skladi, socialna vprašanja) ni uspelo.

Vsebina Pogodbe iz Nice

Z veliko mero gotovosti je moč zatrditi, da je na pogajanjih pri pripravi te pogodbe prevladal nacionalni interes, ki je bil uveljavljen na račun vseevropskih pogledov. Ne glede na to je po dolgotrajnih pogajanjih do sporazuma vendarle prišlo – optimisti so ga ocenjevali kot najboljši možen dogovor v danem trenutku, pesimisti pa kot znak čedalje bolj kritičnega pomanjkanja

evropskega duha.¹⁰⁶

Glede vprašanja števila glasov v svetu ministrov je dosežen dogovor ohranil enakovrednost »štirih velikih« članic Unije (Francije, Nemčije, Velike Britanije in Italije), ki so soglašale z deležem 29 glasov vsaka, zelo dober izkupiček pa sta si izborili tudi Španija in Poljska s 27 glasovi, kar se je odražalo z njunim manjšim nasprotovanjem rešitvam, ki jih predvideva Pogodba o ustavi za Evropo. Ostale države pa so jim sledile, kot izhaja iz spodnje tabele:

Država	št. prebivalcev (v milijonih preb.)	št. glasov v svetu EU po Amsterdamski pogodbi	št. glasov v svetu EU po pogodbi iz Nice
Nemčija	82	10	29
Velika Britanija	59	10	29
Francija	59	10	29
Italija	58	10	29
Španija	39	8	27
Poljska	39	-	27
Romunija	22	-	14
Nizozemska	16	5	13
Grčija	11	5	12
Češka republika	10	-	12
Belgija	10	5	12
Madžarska	10	-	12
Portugalska	10	5	12
Švedska	9	4	10
Bolgarija	8	-	10
Avstrija	8	4	10
Slovaška	5	-	7
Danska	5	3	7
Finska	5	3	7
Irska	4	3	7
Litva	4	-	7

¹⁰⁶

Glej: http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Nice

Latvija	2	-	4
Slovenija	2	-	4
Estonija	1	-	4
Ciper	0,8	-	4
Luksemburg	0,4	-	4
Malta	0,4	-	3

Ob predpostavki širitve na 27 novih držav članic, je bila kvalificirana večina od 345 možnih postavljena na 255 glasov. To pomeni, da bi lahko z 88 glasovi tri velike in ena manjša država onemogočile katero koli odločitev sveta.

Poleg tega bi lahko navadna večina držav članic (in ne glasov!) preprečila odločanje s kvalificirano večino in zahtevala institut soglasja.

Ob omenjenih pogojih so se predstavniki držav članic dogovorili tudi za demografski kompromis, s katerim je Nemčija dobila večjo težo in tako prejela delež glasov »štirih velikih«. Kvalificirana večina pomeni, da mora vsaj 62% prebivalstva Unije, izraženo preko podpore držav članic, podpreti določen sklep. Iz tega izhaja, da bi Nemčiji zadostovala podpora le še dveh velikih držav, da bi lahko onemogočila sprejetje določene odločitve, medtem ko pa bi ostale velike države potrebovale podporo vseh preostalih treh velikih.

Evropski parlament šteje po novem dogovoru 732 sedežev (namesto 626). Nemčija izvoli 99 poslancev, medtem ko ostale velike države 72, Španija in Poljska pa 50. Veliko število nemških poslancev je predstavljal kompenzacijo za nemško sprejetje enakovrednosti z ostalimi tremi večjimi državami članicami pri glasovih v svetu.

Leta 2005 so države, ki so v evropski komisiji doslej imele dva komisarja, enega izgubile, tako da pripada vsaki državi en komisar. Po širitvi Unije na 27 članic se bodo le-te morale dogovoriti za število komisarjev, ki bo manjše od njihovega števila. Odločitev, katera država bo imenovala komisarja, bo temeljila na sistemu rotacije, ki bo upošteval različne demografske teže in enakovredno geografsko zastopanost. Končne odločitve o sestavi komisije torej še ni, kar bi postalo aktualno v primeru, da Pogodba o ustavi za Evropo ne bi stopila v veljavo.

Pristojnosti predsednika evropske komisije so okrepljene. Za njegovo izvolitev v evropskem svetu je potrebna kvalificirana večina, to pa mora z navadno večino potrditi še evropski parlament.

Področij, za katera se odloča s kvalificirano večino, je več (približno štirideset, ki pa so pretežno tehnične narave). Načelo soglasja je tako ostalo pri tistih področjih, ki posamezno državo zadevajo neposredno, kot na primer kohezijski skladi, davčni sistem, priseljevanje in prosti trg na področju kulture in avdiovizualne sfere.

Pogodba pojasnjuje pogoje za obstoj okrepljenega sodelovanja: vanj mora pristopiti najmanj osem držav, takšna oblika sodelovanja pa se ne sme dotikati vprašanj, vezanih na Schengenski sporazum, skupni trg, obrambo in vojaško industrijo.

Na vrhu v Nici je bilo tudi dogovorjeno, da bo leta 2004 sklicana nova medvladna konferenca, ki bi ocenila posledice uvedbe pogodbe iz Nice in predlagala izboljšave – toda to se ni zgodilo, saj je že leta 2002 z delom začela evropska konvencija, ki je pripravila predlog nove Pogodbe o ustavi za Evropo.

Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, čemur so nato sledile težave pri ratifikaciji. Junija istega leta je namreč Irska na referendumu s šibko večino (54%) zavrnila ratifikacijo (predvsem na podlagi kritike demokratičnemu deficitu Evropske unije), tako da je ta država nato morala referendum izvesti še enkrat (podobno, kot Danska v primeru Maastrichtove pogodbe), tokrat uspešno, tako da je kot zadnja ratifikacijo izvedla oktobra 2002, posledično pa je nova Pogodba stopila v veljavo 1. februarja 2003.

(Ne)realna nova ureditev EU – Pogodba o ustavi za Evropo

Po relativnem uspehu ustanovitve, najprej Evropske (gospodarske) skupnosti in nato Evropske unije, so izzivi ob njeni širitvi na deset novih članic, od katerih je osem bivših socialističnih držav Srednje in Vzhodne Evrope, presegli rešitve, določene v Pogodbi iz Nice. Zato je Evropski svet na svojem zasedanju v belgijskem mestu Laeken 14. in 15. decembra 2001 odločil o začetku postopka za pripravo novega temeljnega dokumenta Evropske unije.

Postopek, ki naj bi privedel do novega temeljnega dokumenta, je bil tokrat drugačen od vseh tistih, ki so se odvijali od začetka povojnega evropskega integracijskega procesa, saj naj bi se tudi dokument, ki naj bi bil rezultat le-tega, v temeljih razlikoval od prejšnjih. Evropski svet se je namreč odločil začeti postopek za sprejetje prve evropske ustave, čeprav še ni bilo jasno, v kakšni obliki in interpretaciji, oziroma ali naj bi to pomenilo ustanovitev skupne evropske federacije, ali ne. Razprava se je od samega začetka osredinila na pojmovanje tega dokumenta – bolj prepričani federalisti so želeli dikcijo »evropska ustava«, medtem, ko so bolj konzervativni politiki raje govorili o »ustavni pogodbi«. Namen ni bil le doseči sprejetje dokumenta, ki bi nosil bolj zvaneče ime, ampak spremeniti strukturo pravne ureditve Evropske unije. Ustavni dokument bi tako vanj vključil jedro evropskih institucij in temeljito reformiral sistem treh stebrov Evropske unije, na katerem je slonel dosedanja pravni red. Tako je bilo potrebno, ne samo poenostaviti vsebino določb dosedanjih meddržavnih pogodb, ampak tudi določiti novo ravnotežje med evropskimi institucijami in »jedrom« evropskih pravnih določb ter »aneksi«, oziroma dodatki in v tem okviru je bilo odprto vprašanje o Evropski listini o temeljnih pravicah, sprejeti na evropskem svetu v Nici, ki pa še ni bila del strukture temeljnih pravnih določil Evropske unije.

Evropska politična elita je čutila nezadovoljstvo evropske javnosti glede netransparentnosti in nedemokratičnosti dosedanjega integracijskega procesa, ki je slonel na meddržavnih pogodbah – ne da bi prebivalstvo lahko nanj vplivalo.

Laekenski evropski svet je tako ugotovil potrebo po večji demokratičnosti, učinkovitosti in transparentnosti Evropske unije. Poudaril je tri osnovne izzive: kako ljudem, predvsem mladim, približati evropske institucije in evropski sistem odločanja, kako preoblikovati evropski politični prostor tako, da bi postal bolj primeren za razširjeno Evropsko unijo, ter kako razviti Unijo tako, da bi lahko igrala svojo stabilizacijsko vlogo v novi, multipolarni svetovni ureditvi.

Obveljalo je prepričanje, da morajo evropske institucije spremeniti način svojega delovanja, saj pričakovanja javnosti pogosto niso izpolnjena, medtem, ko se evrokracija prevečkrat ubada z odločitvami, ki javnosti dajejo občutek prevelike ingerence v lokalne in domače zadeve. Namen je bil popraviti, pojasniti in poenostaviti razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami v luči novih izzivov razširjene skupnosti. Razprava se je dotaknila vprašanja vrnitve pristojnosti državam članicam in dodelitve Uniji novih, med katerimi je bolj federalno usmerjen del javnosti razumel tudi zunanjo in varnostno politiko.

Glede posameznih pristojnosti je razprava pred in v Laekenu določila tri kategorije: naloge,

ki so v ekskluzivni pristojnosti Evropske unije, naloge, ki so v ekskluzivni pristojnosti držav članic in naloge, za katere velja delitev pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo – temu pa je sledilo krovno vprašanje uresničitve načela subsidiarnosti, kjer naj bi naloge pripadale skupni instituciji le v primeru, da jih ne bi bilo mogoče rešiti na nižjem nivoju. Takšna delitev, čeprav enostavna, ni razjasnila vprašanja, kam spadajo posamezne naloge in to naj bi bilo določeno v novem ustavnem dokumentu. Mnogi niso skrivali strahu, da bi lahko ponovna porazdelitev pristojnosti preveč okrepila evrokracijo, ki bi tako posegla v domeno pristojnosti držav članic.

Med glavnimi nalogami je bilo poenostavljenje evropskih meddržavnih pogodb. Številne spremembe pogodb in sprejem novih so zgradile kompleksen sistem pravnih določb, organov in institucij, kar je postajalo nerazumljivo, ne samo javnosti, ampak tudi pravni stroki. Potrebno je bilo ločiti med zakonodajnimi in izvršnimi odločitvami: zakonodajne jasneje razdeliti v neposredno veljavne zakonske določbe, v okvirne zakonske določbe, katere bi države članice morale točneje definirati in uresničiti, ter neobvezujoče določbe, kot na primer mnenja in priporočila.

Evropski politični vrh je čutil odtujitev javnosti od evropskih institucij in jasno določil potrebo po razvoju evropskega političnega foruma ter evropskega demosa. Pomembna je bila vloga nacionalnih parlamentov, ki so ob čedalje večji pristojnosti sveta Evropske unije in Evropskega sveta izgubljali nadzor nad zakonodajnim postopkom. Demokratična legitimnost evropskih postopkov odločanja je bila močno pod vprašajem, razprava pa se je celo dotaknila občutljivega sistema določanja predsednika evropske komisije in načina njegove izvolitve – od določanja na svetu EU, do izvolitve v evropskem parlamentu, oziroma do neposredne izvolitve na vseevropskih volitvah.

Tudi način volitve evropskega parlamenta je postal vprašljiv – mnogi so predlagali ustanovitev »evropskih volilnih list«, kjer bi evropski državljani volili za politično alternativo na nivoju celotne Evrope in ne volilnih okrajev, ki ne presegajo meje države članice.

Vprašanje učinkovitosti odločanja Evropske unije je bilo vprašanje proceduralnih postopkov odločanja, ki so veljali za posamezne evropske institucije. Jasno je bilo, da način odločanja, ki je veljal za šest ustanovitvenih članic Evropske skupnosti za jeklo in premog, ni bil primeren za sedanjo evropsko ureditev, kjer naj bi v bližnji prihodnosti bilo kar 27 ali celo več držav. Razprava se je vrtela okrog odločitve o katerih vprašanjih naj bi se odločalo s kvalificirano večino, kako poenostaviti soodločanje med svetom EU in parlamentom, kako izboljšati mehanizem polletne rotacije pri predsedovanju svetu EU ter kako oblikovati skupno evropsko zunanjo in varnostno politiko.

Delovanje in predlog konvencije

Laekenski evropski svet je za vse te izzive našel rešitev v ustanovitvi evropske konvencije, ki naj bi – podobno, kot konvencija v Filadelfiji leta 1787 za Združene države Amerike – omogočila sprejetje prve evropske ustave.

Kmalu je postalo jasno, da je analogija z dogodki v Filadelfiji pred več kot dvesto leti,

napačna. Sama sestava evropske konvencije je bila kompleksna in, čeprav bolj demokratična od medvladnega dogovarjanja, je nad njo še vedno viselo vprašanje demokratične legitimacije. Sestavljalo jo je 102 članov, ki so izhajali iz različnih organov: po en predstavnik vseh vlad držav članic in pristopnih držav, po dva predstavnika vseh parlamentov držav članic in pristopnih držav, šestnajst predstavnikov evropskega parlamenta in dva predstavnika evropske komisije. Temu gre dodati še 13 stalno povabljenih opazovalcev, od tega trije predstavniki ekonomsko-socialnega sveta, šest predstavnikov sveta regij, trije predstavniki socialnih partnerjev in evropski varuh človekovih pravic. Skupno je torej na konvenciji sodelovalo 115 predstavnikov.

Evropska konvencija je imela eno močno šibko točko – sprejetje evropskega ustavnega dokumenta s strani te institucije ni bilo zavezujoče, saj je slednji veljal le kot predlog, katerega bi nato morale sprejeti vlade držav članic in držav pristopnic na medvladni konferenci. Razprava evropske konvencije, ki je bila mnogo bolj transparentna od medvladnega pogajanja, je imela za cilj le pripravo osnutka dokumenta. Vlade držav pa so bile pozvane, da bi ga sprejele v čim manj spremenjeni obliki. Nov sistem je torej omogočil odprto razpravo o predlogu dokumenta, ni pa povečal demokratičnosti končnega odločanja – vlade niso želele izpustiti iz rok svojih pristojnosti, kar ni bila dobra popotnica za delo konvencije.

V naprej je bilo tudi določeno ožje vodstvo konvencije: njen predsednik je postal nekdanji francoski predsednik republike Giscard d'Estaing, podpredsednika pa nekdanji predsednika italijanske vlade, Giuliano Amato in Belgijec Jean-Luc Dehaene.

Prvo zasedanje konvencije se je začelo 28. februarja 2002, delo v konvenciji pa je trajalo 18 mesecev, torej vse do julija 2003, ko je konvencija tudi uradno sprejela osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo, ki jo je predsednik d'Estaing predstavil evropskemu svetu 18. julija v Rimu.

Delo konvencije je potekalo v treh delih. V prvem je potekala razprava, kjer so bili predstavljeni alternativni predlogi posameznih rešitev. Nato je sledilo primerjanje posameznih predlogov, končno pa iskanje skupnih rešitev. Namen tako določenega poteka dela konvencije je bil izogniti se glasovanju in doseči kolikor toliko soglasni dokument, kar pa je močno omililo predloge tako zagrizenih evropskih federalistov, kot evroskeptikov.

Dogovor medvladne konference

Kot določeno v Laekenu, je predsednik konvencije predložil osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo predsedniku evropskega sveta, ki je po sistemu šestmesečne rotacije v času od 1. julija do 31. decembra 2003 bil italijanski predsednik vlade Silvio Berlusconi.

Relativno transparentni razpravi o osnutku, ki je potekala znotraj in izven evropske konvencije, je sledilo netransparentno pogajanje vlad držav članic in pristopnic. Pogajanja naj bi se zaključila v šestih mesecih, torej v času italijanskega predsedovanja Evropski uniji, vendar državam pogajalkam ni uspelo najti ustreznega soglasja glede načina glasovanja v svetu Evropske unije, kjer sta Španija in Poljska želeli obdržati njim relativno naklonjen sistem ponderacije glasov, ki je

obveljal s podpisom Pogodbe iz Nice. Pogajanja so se zato nadaljevala do konca irskega predsedovanja Evropski uniji, ki je potekalo od 1. januarja do 31. junija 2004. Pogajanja pod vodstvom irskega premierja Bertieja Aherna in zamenjava vlade v Španiji, ki je skupaj s Poljsko predstavljala trd oreh opozicije predvidenemu sistemu glasovanja, sta vendarle omogočila podpis Pogodbe o ustavi za Evropo s strani vseh držav članic Evropske unije. Pogodbo morajo še ratificirati parlamenti vseh držav podpisnic, v nekaterih od njih pa bo izveden referendum, ki končno usodo ustave postavlja pod dodatno vprašanje.

Ne glede na to, ali bo Pogodba o ustavi za Evropo stopila v veljavo, gre poudariti pomen takšnega dokumenta, ki je v osnovi drugačen od prejšnjih pogodb. Tudi v primeru, da do ratifikacije s strani vseh držav podpisnic ne bi prišlo, bo podpisana pogodba pomembna iztočnica za kasnejše dogovarjanje o dograjevanju sistema pogodb, ki so temelj obstoja Evropske unije. Verjetno tudi ne predstavlja končnega koraka, saj s podpisom pogodbe niso bila rešena vsa vprašanja in nesoglasja, kako urediti federalno (ali siceršnjo) ureditev držav Stare celine.

Analiza vsebine ustave za Evropo

Medtem, ko se politične ocene o Pogodbi o ustavi za Evropo razlikujejo, se pravna stroka pretežno strinja, da gre za inovativen dokument v praksi sprejemanja mednarodnih sporazumov. Dejstvo, da gre za pogodbo o ustavi in ne za ustavno pogodbo je namreč temeljnega pomena, saj je izvor pravne veljavnosti v dveh primerih bistveno drugačen. V primeru ustavne pogodbe bi šlo za klasično mednarodno pogodbo, s katero države podpisnice ustanavljajo mednarodno organizacijo. V primeru pogodbe o ustavi države podpisnice ustanavljajo naddržavno tvorbo, ki ne temelji le na dogovoru med državami, ampak v sebi nosi težji, ustavni pomen – kot določa člen I-1 ustave, ta ima podlago v »volji državljanov in držav«.

Ustava je temeljni zakon države, ki ima prednost pred vsemi zakoni in vsemi odločitvami državnih organov. Njeno uveljavitev zagotavlja ustavno sodišče, ki se v primeru Evropske unije imenuje Sodišče evropskih skupnosti.¹⁰⁷ Pogodba o ustavi za Evropo postavlja evropsko integracijo na nove temelje, saj nadomešča vse veljavne pogodbe in daje Uniji prvič jasno mednarodno pravno osebnost.¹⁰⁸

Poimenovanje pogodbe je problematično – bolj pravilno bi jo bilo imenovati »pogodba o ustavi za Evropsko unijo«, saj ustava ne zadeva zgodovinsko evropske države, kot so Norveška, Švica, Rusija, Ukrajina, itd.

Dosedanja ureditev Evropske unije ji že daje veliko elementov prave federalne državne tvorbe – obstaja evropski pravni red z več kot 20 tisoč zakonov, obstaja zakonodajna (svet EU in parlament), izvršna (komisija) in pravosodna veja oblasti (sodišče evropskih skupnosti), obstaja zastava, himna, enotni denar, razvija pa se tudi njena varnostna in zunanja politika. Ustava za Evropo

¹⁰⁷ Tu se uporablja staro terminologijo, Sodišče je bilo namreč ustanovljeno že leta 1952.

Glej http://www.europa.eu.int/institutions/court/index_sl.htm.

¹⁰⁸ Glej člena IV-473 in IV-438. Slednji določa, da je »nova« Evropska unija, pravna naslednica dosedanje ureditve Evropske unije.

pa pomeni nadaljnji korak v evropskem integracijskem procesu – Evropska unija tako dobiva eksplicitno pravno osebnost, ločeno od tiste, ki jo imajo države članice, kar ji daje avtonomijo pri sprejemanju mednarodnih pogodb in sporazumov. Člen I-6 izrecno določa, da sta »ustava in pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije pri izvrševanju svojih pristojnosti, nad pravom držav članic«.¹⁰⁹ Kot določa člen I-5, »države članice sprejemajo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da zagotovijo izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz ustave ali aktov institucij Unije. Države članice Uniji pomagajo izpolnjevati njene naloge in se vzdržujejo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije.«

Dosedanja Evropska unija se je ustanovila na osnovi dogovora držav članic, torej je njen pravni temelj odvisen od držav članic samih. Ustava, ki na novo ustanavlja Evropsko unijo, to – kot že poudarjeno – stori na osnovi »volje državljanov in držav«. EU ima možnost sklepanja mednarodnih pogodb, ki vplivajo tudi na življenje držav članic. Drugi odstavek člena I-5 določa, da se »Unija in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz ustave«, kar dejansko določa politično in ustavno nadrejenost evropskega reda nasproti nacionalnim. To velja, ne samo za vsa področja, ki so eksplicitno določena v ustavi, ampak tudi za vsa ostala, ko gre za vprašanje »izpolnjevanja nalog, ki izhajajo iz ustave«. Seveda pa pušča odprto vprašanje, katere so te naloge.

V členih I-19 do I-29, ustava za Evropo določa institucije Evropske unije, med katerimi uvaja tudi nove, ki dodatno krepijo državnost Unije: predsednika evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve EU, sodišče Evropskih skupnosti pa je preimenovano v sodišče Evropske unije.

Uvedba predsednika evropskega sveta je zelo pomembna. Po vstopu ustave v veljavo bo le-ta imel pristojnosti, ki so zelo podobne pristojnostim klasičnega predsednika države. Predstavljal bo unijo, sprejemal veleposlanike, podpisoval pomembne zakonske akte in seveda predsedoval zasedanjem evropskega sveta. Predsedniki vlad in držav bodo obenem dobili nekoga, ki predstavlja še višjo instanco, čeprav sam ne more odločati o zadevah, o katerih odloča evropski svet. A že to, da pripravlja in predseduje zasedanjem le-tega, je zelo pomembna pristojnost.¹¹⁰

Ustava prinaša popolnoma nov sistem odločanja, ki nadomešča dosedanje ponderiranje glasov. V členu I-25 določa kvalificirano večino pri odločanju sveta EU in evropskega sveta kot »najmanj 55 % članov Sveta, ki jo tvori najmanj petnajst članov in ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije. Manjšina, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, mora vključevati najmanj štiri člane Sveta, sicer se šteje, da je kvalificirana večina dosežena.« V primeru, da gre za odločitev sveta, ki ne sledi predlogu komisije oziroma ministru za zunanje zadeve EU, »je kvalificirana večina najmanj 72 % članov Sveta, ki predstavljajo države članice, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije«. Takšno določanje kvalificirane večine odpravlja dosedanja pogajanja o formalni teži glasu vsake od držav članic in teži prenaša na njihovo število prebivalcev –

¹⁰⁹ Glej http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216sl00110040.pdf.

¹¹⁰ Dejstvo, da predsednik evropskega sveta ni nadomestil tudi predsednika komisije, spominja na francoski sistem kohabitacije predsednika države in predsednika vlade.

to število se lahko seveda skozi čas spremeni.

Dejstvo, da je sistem odločanja v svetu EU olajšan, pomeni da ima komisija več možnosti za predlaganje zakonov, na katere lahko vpliva tudi evropski parlament. To torej pomeni, da se tako poveča vloga institucij, ki predstavljajo federativno dimenzijo Unije (medtem, ko svet EU predstavlja njeno meddržavno dimenzijo). Ustava razširja niz področij, pri katerih velja postopek soodločanja, v katerem ima parlament največ možnosti vpliva na zakonske predloge komisije, ki pa je še vedno edina, ki nosi možnost zakonodajne iniciative.

Ustava ukinja možnost postavljanja veta s strani ene od držav članic Unije pri številnih področjih, kjer je bilo prej potrebno soglasno odločanje. Med temi so tudi področja sodstva, priseljevanja, strukturnih skladov, kulture, trgovske politike in energije.

Ta dokument spreminja dosednji sistem »treh stebrov« Evropske unije: Evropske skupnosti, skupna zunanja in varnostna politika ter pravosodje in notranje zadeve. Ustava namreč razširja metode, ki sedaj veljajo za steber Evropskih skupnosti, tudi na ostala dva, razen če ni določeno drugače.

Nadalje ustava uvaja delegirane evropske uredbe. Po členu I-36, se »v evropskih zakonih in evropskih okvirnih zakonih lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih evropskih uredb, ki dopolnjujejo ali spreminjajo kakšne nebistvene določbe evropskih zakonov ali okvirnih zakonov. V evropskih zakonih in okvirnih zakonih se izrecno opredelijo cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila. Bistvene določbe področja se pridržijo evropskemu zakonu ali okvirnemu zakonu in skladno s tem ne morejo biti predmet prenosa pooblastila.« S tem se olajša urejanje odprtih vprašanj, ki niso bistvenega pomena, čeprav ustava ne pojasni, kaj pomeni »nebistvene določbe«. Tudi v tem primeru bo nejasnosti pojasnila praksa, oziroma sodišče Evropske unije.

Številne spremembe torej pomenijo tudi več pristojnosti za preimenovano sodišče Evropskih skupnosti (po novem sodišče Evropske unije). Ukinitvev razdelitve na tri stebre pomeni, da sodišče sedaj odloča o vseh zadevah EU, ojačani sistemi odločanja in širše pristojnosti pa pomenijo tudi več možnosti za zahteve o razlagi določil ustave in odločanja o sporih. Ustava v svoje drugo poglavje v celoti vključuje tudi listino o temeljnih pravicah, ki je tako postala sestavni del evropskega ustavnega reda.

Pogodba o ustavi za Evropo vključuje tudi pomembno novost, ki je do sedaj v evropskem pravnem redu ni najti – v členu I-60 ureja postopek za izstop iz Evropske unije. Do sedaj namreč izstop ni bil možen, oziroma ni bil predviden in bi morebitna takšna zahteva ene od držav članic pomenila nerešljivo situacijo. Ustava pa ne pozna Izključitve iz Unije, je pa mogoča le začasna zamrznitev določenih pravic.¹¹¹ Takšen člen dejansko deluje kot katalizator krepitve federalne ureditve Evropske unije, saj argument o ogroženosti identitete in suverenosti katere od držav članic,

¹¹¹ Glej člen I-59.

ne zdrži prav ob postopkih, ki jih predvideva člen I-60.

Prav tako je zelo pomemben tudi člen, ki prvič v evropskem pravnem redu določa postopek za spremembo ustave. Ta postopek najdemo v členu IV-443, ki pa vsekakor zahteva sklic medvladne konference (kot v primeru dopolnitve klasične mednarodne pogodbe) in posledično ratifikacijo s strani parlamentov držav članic. V bolj obsežnih primerih ustavne reforme je predviden tudi sklic konvencije, ki bi medvladni konferenci predložil predloge za spremembo ustave.

Ustava brez demosa

Pogodba o ustavi za Evropo predstavlja pomemben korak v federalnem razvoju Evropske unije, temu pa prispevajo še evropsko državljanstvo, skupna valuta (evro), monetarna politika, vojaška sila (čeprav majhna), zunanja in varnostna politika ter zakonodajna, izvršna in pravosodna oblast. Ustava Evropske unije je – v primeru pravnega konflikta – postavljena nad ustavami posameznih držav članic.

Novosti vsekakor ignorirajo pomembno dimenzijo – ustvarjanje evropskega »demos«. Odločanje je še vedno v rokah sveta in evropskega sveta, ki pa predstavljata medvladno dimenzijo Evropske unije. Glavno odločanje pade torej pod odgovornost predstavnikov vlad držav članic, ki pa na sestankih sveta in evropskega sveta predstavljajo državljane svojih držav.

Evropski parlament, ki skupaj s komisijo predstavlja federalno dimenzijo Unije, je sestavljen po nacionalnih ključih. Evropske volitve so dejansko sestavljene iz več »nacionalnih« volitev, kjer vsaka država izvoli v evropski parlament svoje predstavnike. Tudi tu so torej poslanci odgovorni najprej volivcem svojih držav in ne celotni Evropi.

Tudi izvolitev predsednika primarne izvršne oblasti, komisije (ki bi lahko predstavljal vrh federalne dimenzije Evropske unije) ni neposredno v rokah evropskih volivcev, ampak o njem kar dvakrat - a le posredno odločajo volivci, ločeni po državah članicah: prvič, ko predstavniki vlad držav članic predlagajo parlamentu predsednika komisije; drugič, ko parlament izvoli predsednika komisije. V obeh primerih torej ne gre za skupno izbiro evropskih volivcev, ki bi lahko izvolili predsednika komisije na vseevropskih volitvah na podlagi alternativnih političnih programov, ampak za sistem večfazne izbire, kjer je vloga evropskega prebivalstva skoraj v celoti neopazna.

Hipotetični scenariji razvoja državne ureditve Evropske unije

Po analizi političnih sistemov SFRJ in EU ter njihovih dezintegracijskih elementov bi bilo zanimivo načrtati scenarije možnega razvoja Evropske unije, s poudarkom prav na tistih, ki predvidevajo njen razpad, to pa je prevlada dezintegracijskih elementov v njenem političnem sistemu. Eden od ciljev tega izvajanja je namreč ugotoviti, v kolikšni meri so dezintegracijski elementi, ki smo jih našli znotraj političnega sistema SFRJ, prisotni tudi v političnem sistemu EU in kako bi lahko delovali.

Hipotetične scenarije je moč razdeliti v pet kategorij, od najbolj »optimističnega«, kjer državam uspe vzpostaviti funkcionalno federalno strukturo, do najbolj »pesimističnega«, kjer Evropska unija razpade – in prav ta scenarij je v smislu te naloge najbolj zanimiv.¹¹²

Evropska unija – federalna država

V tem scenariju države članice složno napredujejo na poti integracije. Ratifikacija Pogodbe o evropski ustavi uspe v vseh petindvajsetih državah članicah, kar sproži nov val optimizma in novo razpravo o nadaljnji poglobitvi povezave. Ustanovi se nova konvencija, ki pa tokrat s svojo politično težo uspe prisiliti evropski svet, da sprejme spremembe ustave tako, kot so predlagane. Predsednika evropske komisije volijo državljani na neposrednih volitvah za dobo štirih let. Evropski parlament z mandatno dobo petih let pa se voli na dva načina: prva polovica je sestavljena po ključu nacionalnih ali regijskih volilnih okrajev (tako, kot danes), druga polovica pa po ključu panevropskih list, kjer se soočajo panevropske stranke (razdeljene v pet klasičnih političnih skupin – na levi, na levi-sredini, na sredini, na desni-sredini in na desnici).

Evropska unija razširi pristojnosti zunanjega ministra, ki odgovarja le predsedniku komisije, njegova stališča pa predstavljajo stališča Evropske unije. Države članice lahko vplivajo na delo komisije preko sveta EU, ki lahko onemogoči njeno odločitev le ob izglasovanju veta z dvojno dvotretjinsko večino (67% vseh držav + države, ki predstavljajo 67% prebivalstva).

Države članice obdržijo samostojne sedeže znotraj generalne skupščine OZN, v okviru njene reforme pa se Francija in Združeno kraljestvo dogovorita z Evropsko unijo o odpovedi njihovih sedežev v prid enotnega sedeža, ki pripada Uniji.

Po vzpostavitvi sil za hitro posredovanje se le-te povečajo, Evropska unija pa tako razvije enotni obrambno varnostni sistem, namenjen predvsem posredovanju znotraj regije. Članice se znotraj Nata dogovorijo o enotnem predstavištvu Evropske unije, ki tako na bolj enakovredni ravni sodeluje z Združenimi državami Amerike. Obe velesili se na globalni ravni koordinirata z Rusijo, Kitajsko in Japonsko, ki tako znotraj reformirane OZN zagotavljajo mednarodno stabilnost.

¹¹² Glej Algieri F., J. A. Emmanoulidis, R. Maruhn, »Da Monnet a Frankenstein: Cinque scenari per l'Europa di domani«, *Limes* (6) 2003, str. 93-99. V tem delu avtorji opisujejo pet možnih scenarijev, od najbolj »optimističnega« (kjer se torej Evropska unija razvije v trdno in uspešno federacijo), do najbolj pesimističnega (kjer Evropska unija razpade). V tem izvajanju smo te zamisli razvili predvsem v luči mednarodnih dogodkov, kot je bil na primer nastanek »koalicije voljnih« ob napadu na Irak leta 2003 in razvoj znotraj Evropske unije.

Fleksibilna federacija

Ratifikacija Pogodbe o ustali za Evropo uspe, po tej pa se države članice EU odločijo za fleksibilno nadaljevanje integracijskega procesa. Skupina držav članic, ki sodeluje v večini integracijskih projektov sestavlja središče odprtega integracijskega jedra, v katerem je nadaljevanje političnega združevanja glavni cilj. Večina držav članic podpira takšno združevanje, vendar njihovo visoko število oteži poskuse nadaljnje vse-evropske integracije.

Glede na dosedanje izkušnje z integracijo, ki so jo sprva uvedle le določene države, kot v primeru Schengenskega sporazuma ali evra, postane fleksibilnost integracije značilni način nadaljnjega zbliževanja držav članic EU. Države, pripravljene na nadaljnjo združevanje, to počnejo znotraj sistema okrepljenega sodelovanja, ki ga je uvedla ustava.

Fleksibilna integracija tako omogoči trdno politično združevanje, odprtost okrepljenega sodelovanja pa fleksibilnost in vključevanje držav članic, ki se za nove oblike federalnega povezovanja ne odločijo takoj. Parlament in komisija dobita nove pristojnosti za izvajanje določil okrepljenega sodelovanja, v tem pa ni razlik med predstavniki držav, ki v okrepljenem sodelovanju sodelujejo in tistimi, ki ne, medtem, ko v svetu lahko o zadevi, ki je predmet okrepljenega sodelovanja, odločajo le predstavniki držav, ki so vključene v omenjenem sodelovanju. Sistem okrepljenega sodelovanja je torej postavljen tako, da spodbuja vključevanje držav, ki se sprva zanj niso odločile.

Sistem pozitivno deluje tudi na soseščino Evropske unije, ki z njo sodeluje na številnih področjih, čedalje več držav pa se odloči za pridruženo članstvo. Te z državami članicami sodelujejo v okviru Evropske skupnosti za stabilnost in razvoj, v katerih uživajo enakopraven status, tako pa se lahko povezovalni in stabilizacijski vpliv EU še dodatno širi.

Ne-enakomerni razvoj v več nivojih federalne organiziranosti

Ratifikacija Pogodbe o ustavi za Evropo propade, saj jo državljani ene ali več držav na referendumu zavrnejo; po drugem scenariju ratifikacija uspe, vendar s številnimi težavami, ki onemogočijo nadaljnji složni razvoj federalne organiziranosti Evropske unije.

Nekatere države članice se sprva znotraj sistema okrepljenega sodelovanja, ki ga predvideva evropska ustava, nato pa tudi izven njega, dogovorijo za tesnejše sodelovanje. Tako nastane več nivojev evropske integracije, osnovanih na geopolitičnih interesih najvplivnejših (največjih) držav članic EU. Na eni strani se oblikuje blok bolj integriranih držav, ki ga vodita Francija in Nemčija, na drugi pa blok manj integriranih držav, ki ga vodi Velika Britanija.

Razlika v nivoju integracije onemogoča nadaljnji složni razvoj in razvoj enotnega evropskega »demos«, tako da se predsednik komisije in evropski parlament imenuje, oziroma voli po starem načinu. Integrirano jedro deluje le kot lobistična skupina znotraj obstoječih institucij Evropske unije, ko pa ne more doseči hotenega, pa tudi izven.

Integrirano jedro razvije svoje sile za hitro posredovanje in tesno koordinacijo zunanje

politike, toda mednarodni status držav članic ostane nespremenjen znotraj vseh organov OZN.

Evropska unija izgublja na kredibilnosti in učinkovitosti zaradi notranjih sporov med državami, ki pripadajo blokom večjega ali manjšega okrepljenega sodelovanja. Njena politična vloga, tako na regionalni, kot mednarodni ravni ostaja šibka, pogosti spori med državami okrepljenega sodelovanja in tistimi, ki so ostale zunaj pa niža učinkovitost in kredibilnost vseh teh skupin.

Sistem Monnet

Ratifikacija Pogodbe o ustavi za Evropo je neuspešna, kar države članice prepriča v nadaljevanje dosedanje prakse sodelovanja na jasno določenih področjih. Dosedanje sodelovanje se poglobi le na dogovorjenih temah, z dodatnimi mednarodnimi pogodbami pa države članice utrdijo pristojnosti evropske komisije le na ozko določenih vprašanjih. Politično vodenje Evropske unije ostane le na papirju in v rokah posameznih držav članic, kar privede do neučinkovitosti.

Evropski parlament izgubi politični moment, na katerem je slonel njegov rastoči vpliv, zanimanje javnosti za evropske institucije in posledično za parlament pada, kar je očitno tudi pri udeležbi na evropskih volitvah. Takšna nizka udeležba pa pomeni še manj legitimnosti že načetemu vplivu parlamenta.

Zunanja in varnostna politika Unije ostane le na nivoju koordinacije med samostojnimi partnerji, ki svojih pristojnosti ne želijo deliti. Stanje v regiji se zaradi postopnega gospodarskega povezovanja izboljšuje, čeprav Evropska unija izgublja pomembne partnerje, kot so Ukrajina, Maroko in Albanija, ki čedalje bolj padajo pod vpliv ZDA.

Gospodarsko se Evropska unija kot skupni blok učinkovito bori s svetovnimi težavami in nihanji, in tako javnost, kot vlade držav članic, še naprej podpirajo sodelovanje, čeprav le na medvladni ravni.

Razdruževanje Evropske unije

Številni spori med državami članicami in znotraj njih samih onemogočijo uveljavitev Pogodbe o ustavi za Evropo, kar močno prizadene nadaljnji proces evropske integracije. Unija ni sposobna upravljati s številnimi izzivi, tudi zaradi večjega števila članic po širitvi leta 2004. Širitev zavre delovanje številnih organov Unije, ki tako postanejo neučinkoviti.

Socialni in politični sistemi držav članic so žrtve krize, ki ogrozi tudi odnos med organi Unije in državljani. Takšno stanje v nekaterih državah privede do zmage evroskeptičnih političnih sil, kar še okrepi konflikte znotraj povezave. Kot posledica takšnega razvoja dogodkov, države članice zahtevajo vrnitev več področij, ki so bila do sedaj v pristojnosti evropskih organov, nazaj pod nacionalno suverenost.

Najbolj proračunsko zahtevna področja, kot so kmetijska in strukturna politika se vrnete v nacionalno domeno, kar onemogoči dosedanje načelo evropske solidarnosti. Na področju zunanje in

varnostne politike ni korakov naprej, manj obetavne perspektive evropskega razvoja pa se čedalje bolj čutijo tudi v drugih sektorjih. Evropska komisija izgubi svojo težo na mednarodnem področju in zaradi preklica brezpogojne podpore držav članic ne more več uspešno nastopati na mednarodnih pogajanjih. Evropska unija tako izgubi svoj vpliv predvsem na področju mednarodnih gospodarskih odnosov – poslabšajo se mednarodni pogoji za delovanje držav članic in Evropa izgubi svoj položaj tudi pri izvoznem potencialu. EU ni več kredibilen zunanje-politični faktor in ni več učinkovita pri stabilizaciji sosednjih regij.

Države članice se začnejo bolj pogosto združevati v ad-hoc koalicije, kar privede do še večje notranje fragmentacije. Unija ureja svoje odnose bolj na podlagi bilateralnih dogovorov med državami, kar negativno vpliva tudi na soseščino – države, kot so Moldavija, Ukrajina in Belorusija ne uživajo več pomoči EU, tako da postane povezava na zunanje-političnem in v veliki meri tudi na notranje-političnem področju popolnoma nerelevantna.

Primerjava političnih sistemov SFRJ in Evropske unije

Pri primerjanju političnih sistemov Socialistične federativne republike Jugoslavije in Evropske unije ter prisotnosti dezintegracijskih elementov v njih, je potrebno upoštevati veliko zgodovinskih in političnih elementov.

Izmed zgodovinskih dejavnikov je prav gotovo najpomembnejše to, da se je razvoj SFRJ začel desetletje pred EU. Ustavna ureditev SFRJ je bila oblikovana leta 1974, medtem, ko je bila ureditev EU oblikovana v letih 2000 in 2003 (slednja – Pogodba o ustavi za Evropo – ni še stopila v veljavo).

Obe državni tvorbi sta nadalje nastali v različnih ideoloških okoliščinah. SFRJ je slonela na enopartijskem realsocialističnem sistemu, osnovanem na delegatski reprezentativnosti in na samoupravljanju. Ni bilo javnega političnega boja med strankami in ni bilo neposrednih volitev republiških ter zveznih predstavnikov. Evropska unija deluje v polnem večstrankarskem in poliarhičnem okolju, kjer politične stranke tekmujejo za glasove volivcev in posledično za politično moč. Tudi njihova podpora evropski integraciji je zato podrejena potrebi po povečanju politične moči in v relevantnem delu odvisna tudi od nihanja javnega mnenja.

Bistveno drugačen je tudi zunanjepolitični položaj. SFRJ je akter, postavljen na čelo Gibanja neuvršenih med dvema gospodarsko-vojaško-političnima blokoma, EU pa tvorba, ki se razvija v multipolarno globalno ureditev kot eno od teh središč gospodarske in politične moči, čeprav nima relevantne vojaške moči.

SFRJ in EU se torej nahajata v različnem zgodovinskem, ideološkem in zunanjepolitičnem položaju, pa tudi v bistveno drugačnih gospodarskih razmerah. SFRJ se je od leta 1973 naprej soočala s postopnim koncem gospodarskega razcveta industrializacije ter čedalje večjimi težavami zunanjega dolga in pomanjkanja naložb v modernizacijo in raziskovanje. Trenja med republikami in decentralizacija so zmanjšala sposobnost federacije, da spodbudi svoj gospodarski razvoj z razvojnimi naložbami. Evropska unija je ne glede na stanje na globalni ravni dvajsetkrat večji trg od SFRJ, osnovan na tržnem gospodarstvu in kapitalističnem sistemu. Je neto izvoznica ter se v več panogah uspešno kosa z mednarodno konkurenco. Močno ščiti svoje kmetijstvo, vendar to nima bistvenega vpliva na gospodarstvo Unije. Stopnja brezposelnosti je stabilna (to ni možno primerjati s SFRJ, kjer uradna brezposelnost ni obstajala), dolgoročne naložbe predstavljajo delež naložb, v merilih tržnega gospodarstva, naložbe v raziskovanje pa – čeprav zelo počasi – rastejo.

Ne glede na našete razlike, je predmet te analize politični sistem, predvsem sistem odločanja in politične odgovornosti, za kar je primerjava možna tudi pri dveh tako različnih državnih ureditvah, kot sta SFRJ in EU. Med seboj med drugim primerjamo ustavno ureditev, uradni in dejanski sistem odločanja, sistem odgovornosti političnih akterjev, transparentnost političnega sistema in vključenost javnosti (demos) v politični proces. Pri analizi za Evropsko unijo uporabljamo tako ureditev, ki izhaja iz pogodbe iz Nice, kot ureditev, ki izhaja iz še neuveljavljene Pogodbe o ustavi za Evropo – ta naj bi začela veljati 1. novembra 2006, oziroma prvi dan drugega meseca po deponiranju zadnje

listine o ratifikaciji držav članic Unije.¹¹³ Ker ni zagotovila, ali bo omenjena ustava stopila v veljavo, je smotrno upoštevati obe ureditvi.

Temelji državne tvorbe

Prvo vprašanje, na katerega je potrebno odgovoriti, je na kakšnih državnih temeljih je postavljena neka državna tvorba. Ne gre za zgodovino nastanka SFRJ in EU, ki sama po sebi ne vpliva na ustavno ureditev po tem, ko je ta postavljena. To sicer ne pomeni, da zgodovinski dogodki ob nastanku nimajo vpliva na življenje države in njene družbe, vendar nimajo neposrednega vpliva na delovanje ustavnega in političnega sistema. Ob tem gre še dodati, da čeprav sta Jugoslavija in Evropska unija nastali v popolnoma različnih okoliščinah (prva je nastala leta 1943 na vojnem zasedanju in v duhu socializma ter vojne proti okupacijskim silam, druga pa v sferi diplomacije šestih svobodnih držav Zahodne Evrope) sta obe državni tvorbi nastali s podobnim namenom – združevanja in približevanja narodov ter vzajemno sodelovanje za skupni razvoj.

Federativna ljudska republika Jugoslavija (kasneje Socialistična federativna republika Jugoslavija) je torej nastala na podlagi odločitve AVNOJ-a na svojem 2. zasedanju v Jajcu v Bosni in Hercegovini, kmalu po koncu vojne pa je že dobila svojo prvo ustavo. Volja ljudstva in narodov je torej bila že takoj izražena v ustavnem dokumentu, ki je sicer bil večkrat spremenjen, leta 1974 pa je nastal na novo.

Evropska unija je rezultat skoraj štiridesetletne evropske integracije. Prva Evropska gospodarska skupnost je nastala na podlagi mednarodne pogodbe suverenih držav, ki so se odpovedale delu svoje avtonomije zato, da bi skupaj dosegle večji napredek. Mednarodna pogodba (Pogodba iz Nice, podpisana leta 2000) je tudi temelj obstoja sedanje Evropske unije, ki jo sestavljajo trije stebri: Evropska skupnost, v okviru katerega deluje tudi komisija, skupna zunanja in varnostna politika ter pravosodje in notranje zadeve. Zadnja dva stebra delujeta izključno na podlagi neposrednega sodelovanja in usklajevanja med državami članicami.

Če bo Pogodba o ustavi za Evropo stopila v veljavo (po ratifikaciji vseh držav podpisnic – članic dosedanje EU), bo ustavni red Evropske unije temeljito spremenjen. Predvsem bo nastala nova Evropska unija, dosedanje mednarodne pogodbe (in potemtakem tudi dosedanja Evropska unija) pa bodo razveljavljene. Ustavni temelj nove Evropske unije bo ustava, osnovana na podlagi volje državljanov in držav podpisnic.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Državni temelj	Ustava	Medn. pogodba	Ustava

Ustavnost federalnih enot / držav članic

Poleg narave ustavnega temelja federalne ureditve državne tvorbe je relevantno ugotoviti tudi ustavni temelj federalnih enot (oziroma držav članic). Državnost posameznih federalnih enot je

¹¹³

Glej člen IV-447 Pogodbe o ustavi za Evropo.

namreč pomembna, saj kaže na verjetnost, da bo posamezna federalna enota lahko obdržala svojo državnost tudi v primeru, da bi izstopila iz povezave.

Ob nastanku SFRJ federalne enote niso imele atributov ustavne državnosti, ob sprejetju nove zvezne ustave leta 1974 pa so bile sprejete tudi republiške ustave, ki so tako postale temelj nadaljnjega procesa dezintegracije zvezne države.

Z razliko od jugoslovanskih republik so države članice Evropske unije kot takšne obstajale še pred nastopom povezave in so imele svojo samostojno ustavno ureditev. Ta je lahko pisana ali nepisana (kot v primeru Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske). Ustave so ostale v veljavi in bodo polno veljavne tudi v primeru uveljavitve Pogodbe o ustavi za Evropo.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Ustave fed. enot / držav članic	DA	DA	DA

Možnost izstopa

Eden od temeljnih predpogojev za razpad povezave federalnih enot v okviru pravnih poti je možnost izstopa iz povezave, omenjena možnost pa je lahko eksplicitno ali implicitno zapisana v ustavnem dokumentu.

Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije ni eksplicitno predvidela možnosti izstopa iz zvezne ureditve (odcepitve), je pa omenjala pravico do samoodločbe narodov. To je bila podlaga za razglasitev neodvisnosti Slovenije in Hrvaške.

Meddržavne pogodbe, ki predstavljajo temeljni okvir ureditve Evropske unije, ne predvidevajo možnosti izstopa iz povezave. Po drugi strani pa v mednarodnem pravu velja, da lahko država odstopi od določil katere koli meddržavne pogodbe. Za to praviloma zadostuje diplomatska nota, razen če pogodba ne predvideva drugače. Izstop iz Evropske unije je tako dejansko možen z odstopom od pravic in obveznosti meddržavnih pogodb, ki so njen temelj.

Drugače bo veljalo v primeru Evropske unije, ki bo nastala po vstopu v veljavo Pogodbe o ustavi za Evropo. Glede na to, da se stroka ni poenotila o tem, ali je takšna tvorba še vedno subjekt mednarodnega prava, ali gre za novo obliko federalne povezave, ni moč z gotovostjo zatrditi, da bi bil odstop od pravic in obveznosti Pogodbe o ustavi za Evropo dovolj. Da ne gre za klasično meddržavno pogodbo, priča tudi člen I-1, ki določa, da Evropska unija obstaja na podlagi »volje državljanov in držav«. Prav zaradi pravnih dvomov določa pogodba v svojem členu I-60 tudi postopek izstopa posamezne države članice iz povezave.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Možnost izstopa	Implicitno DA	Na podlagi medn. prava	DA

Zvezna zakonodajna, izvršna in pravosodna oblast

Klasična državna ureditev se deli na zakonodajno, izvršno in pravosodno. Zakonodajna določa pravne okvire za delovanje države, izvršna izvaja glavne funkcije državnosti znotraj teh pravnih okvirov, pravosodna pa skrbi za to, da se omenjeni pravni okviri spoštujejo.

V SFRJ je od samega nastanka obstajala zvezna skupščina, ki jo je sestavljalo več zborov. Ustava iz leta 1974 je določala dva zbora – družbenopolitični zbor ter zbor republik in pokrajin. Skupščina je sicer formalno zakonodajno oblast delila z zveznim predsedstvom, čeprav gre poudariti, da je bila stvarna zakonodajna oblast v rokah političnega vodstva Zveze komunistov Jugoslavije.

Zvezna izvršna oblast je bila v rokah zveznega izvršnega sveta, ki je imel formalne attribute samostojnega organa, čeprav je bil v skupščinskem sistemu pod njenim strogim formalnim nadzorom, stvarno pa je deloval skladno z zveznim predsedstvom in nadzorom partijskega vodstva.

Zvezno pravosodno oblast je poosebljalo ustavno sodišče, ki pa je v realsocialistični državi, kjer je bila stvarna oblast v rokah partije, igralo zelo omejeno vlogo.

V Evropski uniji treh stebrov velja delitev na zakonodajno, izvršno in pravosodno oblast le za prvi steber, torej za panoge, ki sodijo v pristojnosti Evropskih skupnosti. Zakonodajno oblast predstavljata svet EU in evropski svet, izvršno komisija, pravosodno pa sodišče Evropskih skupnosti. Vloga evropskega parlamenta je slabše dorečena, čeprav je glede na njegovo vlogo pri pripravi zakonskih predlogov, tega moč označiti kot zakonodajno oblast z omejenimi pristojnostmi.

Drugače velja za Evropsko unijo, ki naj bi nastala po Pogodbi o ustavi za Evropo. Ob uveljavitvi te ustave organizacija »nove« Evropske unije ne bo več temeljila na stebrih in zakonodajna (svet EU in evropski svet, parlament v postopku priprave zakonskih predlogov), izvršna (komisija) in pravosodna (sodišče Evropske unije) oblast bo pristojna za celotni institucionalni obseg delovanja povezave.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Zakonodajna oblast	DA (skupščina)	DA, ampak le za 1. steber (svet EU, evropski svet, parlament)	DA (svet EU, evropski svet, parlament)
Izvršna oblast	DA (zvezni izvršni svet)	DA, ampak le za 1. steber (komisija)	DA (komisija)
Pravosodna oblast	DA (ustavno sodišče)	DA, ampak le za 1. steber (sodišče Evropskih skupnosti)	DA (sodišče Evropske unije)

Delitev oblasti na nivoju federalnih enot / držav članic

Kot v primeru vprašanja, ali imajo federalne enote v povezavi svojo ustavno ureditev, je v

analizi dezintegracijskih elementov političnega sistema relevantno ugotoviti tudi institucionalno ureditev federalnih enot, oziroma držav članic. Polna institucionalna organiziranost z delujočo zakonodajno, izvršno in pravosodno oblastjo pomeni neobstoj institucionalnih preprek, ki bi lahko onemogočile ali otežile izstop iz povezave, v primeru, da bi se federalna enota, oziroma država članica, tako odločila. Neobstoj takšne institucionalne organiziranosti in delitve oblasti bi namreč pomenil, da bi pred izstopom iz povezave in dosega mednarodnega priznanja morala razviti polno institucionalno organiziranost, oziroma se spopasti z večjimi težavami pri mednarodni uveljavitvi samostojnosti.

Kot že izpostavljeno, so federalne enote SFRJ po letu 1974 dobile tudi svoje ustave. To je omogočilo zaokrožitev institucionalne ureditve in delitve oblasti. Že pred sprejetjem republiških ustav so le-te imele svoje zakonodajne (skupščine) in izvršilne organe (izvršni sveti), ni pa bilo vrhovne pravosodne oblasti, to vlogo so po letu 1974 prevzela republiška ustavna sodišča.

V primeru držav članic Evropske unije velja podobno izvajanje, kot pri vprašanju njihovih ustav. Glede na to, da so vse države članice obstajale kot mednarodno priznane države že pred vstopom v povezavo in da so obdržale status mednarodno priznanih držav tudi po tem, ne preseneča, da so obdržale tudi polno institucionalno organiziranost in delitev oblasti.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Zakonodajna oblast fed. enot / držav članic	DA (republiška skupščina)	DA (nacionalni parlament)	DA (nacionalni parlament)
Izvršna oblast fed. enot / držav članic	DA (republiški izvršni sveti)	DA (nacionalna vlada)	DA (nacionalna vlada)
Pravosodna oblast fed. enot / držav članic	DA (republiško ustavno sodišče)	DA (nacionalno ustavno sodišče)	DA (nacionalno ustavno sodišče)

Mednarodni status federalnih enot / držav članic in skupna zunanja politika

Mednarodni status federalnih enot oziroma držav članic, je v analizi političnega sistema povezave ključnega pomena. Ne samo, da lahko preko samostojnega delovanja na mednarodnem nivoju vodijo svojo zunanjo politiko, ampak lahko tudi učinkovito onesposobijo zunanjo politiko povezave.

V primeru SFRJ je bila pristojnost opravljanja nalog klasične zunanje politike izključno v rokah zveznih organov, ki so torej avtonomno vodili skupno zunanjo politiko. Praksa pa je po letu 1974 posameznim republikam omogočila omejeno vodenje svoje zunanje politike, čeprav le v primeru sosedskih odnosov. Republike niso bile samostojen subjekt mednarodnega prava.

Države članice Evropske unije se niso nikoli odpovedale svojemu statusu samostojnih

subjektov mednarodnega prava, zato lahko še vedno vodijo svojo zunanjo politiko. Ne glede na to, tako Pogodba iz Nice, kot Pogodba o ustavi za Evropo, predvidevata vodenje skupne zunanje in varnostne politike.

V primeru Pogodbe iz Nice gre sicer le za usklajevanje in za omejeno delovanje Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko kar zadeva splošno zunanjo politiko in komisarja za zunanje odnose, ko gre za zadeve, ki so neposredno vezane na delovanje komisije. V primeru Pogodbe o ustavi za Evropo pa gre za ministra za zunanje zadeve EU, ki hkrati vodi svet EU za zunanjo politiko in skrbi za zunanje odnose komisije.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Mednarodni status fed. enot / držav članic	Republike nimajo statusa samostojnih subjektov medn. prava	Države članice imajo status samostojnih subjektov medn. prava	Države članice imajo status samostojnih subjektov medn. Prava
Skupna zunanja politika	DA, deluje avtonomno	DA, a odvisna od usklajevanja med državami članicami	DA, a odvisna od usklajevanja med državami članicami

Obstoj skupne (zvezne) vojske

Vojska je v preteklosti predstavljala temeljni pogoj za uresničitev in ohranitev državnosti, danes pa spričo dogodkov na mednarodnem področju na Stari celini izgublja svoj pomen. Ne glede na to, še vedno predstavlja pomemben element, predvsem kot oboroženo krilo zunanje politike.

V SFRJ je vojska - Jugoslovanska ljudska armada, predstavljala enega od najtrdnjših jeder v federaciji, delovala pa je čedalje bolj samostojno, kot »država v državi«. Tako za politični vrh, kot v očeh javnosti, je JLA predstavljala oboroženo zagotovilo za ohranitev SFRJ, tako v obrambi pred morebitnim zunanjim, kot notranjim sovražnikom.

V EU, ki se je prvotno razvila kot gospodarska povezava, ni enotne vojske. Celoten evropski vojaški sistem je tesno povezan z ameriškim znotraj Severno atlantskega zavezništva, čeprav je Evropska unija načrtovala tudi nastanek sil za hitro posredovanje, ki naj bi služile predvsem kot orodje zunanje politike pri stabilizaciji kriznih žarišč. Ne glede na načrtovano, omenjenih sil še vedno ni, nobenih stvarnih korakov v to smer pa ne predvideva niti Pogodba o ustavi za Evropo.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Skupna vojska	DA	NE (načrtovane so le sile za hitro posredovanje)	NE (načrtovane so le sile za hitro posredovanje)

Skupna monetarna politika in skupna valuta

Skupna valuta predstavlja še en atribut klasične državne tvorbe. Preko nje je namreč moč izvajati skupno monetarno politiko, kar ima pomemben vpliv na uresničevanje načrtane gospodarske

politike, zagotavlja pa tudi bolj enoten skupni trg.

V SFRJ je dinar od samega začetka (in tudi že v Kraljevini Jugoslaviji) predstavljal skupno valuto, monetarno politiko pa je določal zvezni izvršni svet.

Evropska unija je na podlagi Maastrichtove pogodbe uvedla skupno evropsko valuto evro, ki pa jo je do sedaj od petindvajsetih držav članic prevzelo le dvanajst. Nove članice, ki so v povezavo vstopile leta 2004, bodo evro prevzele čim prej, medtem ko se Švedska, Danska in Združeno kraljestvo še niso odločile, kdaj to storiti.

V primeru, da bo v veljavo stopila Pogodba o ustavi za Evropo, bo evro razglašen za skupno valuto povezave, kar bo posledično privedlo do prevzema evra s strani vseh držav članic.

Skupno monetarno politiko držav, kjer velja evro, vodi Evropska centralna banka v sodelovanju s svetom finančnih ministrov držav evro območja, imenovan Eurofin.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Skupna valuta in monetarna politika	DA (dinar)	DA (evro – čeprav ne za vse države članice)	DA (evro – čeprav ne za vse države članice)

Skupni carinski nadzor in davčna politika

Skupni carinski nadzor je eden od glavnih predpogojev za nemoteno delovanje skupnega trga. Z vzpostavitvijo skupnega carinskega nadzora je namreč moč ukiniti notranje carinske omejitve med posameznimi federalnimi enotami oziroma državami članicami.

Skupna davčna politika predstavlja pomemben element, ki omogoča uresničevanje gospodarskih ciljev, postavljenih na zveznem nivoju. Skupna davčna politika pomeni usklajenost davčnih režimov federalnih enot oziroma držav članic, kar zahteva tudi določeno stopnjo primerljivosti stanja njihovih gospodarstev. V primeru usklajene davčne politike, se regionalne potrebe urejajo preko posebnih davčnih statusov, oziroma posebnih naložbenih politik.

Zvezni carinski nadzor je bil eden od temeljnih elementov SFRJ, kot tudi zvezna davčna politika, za njuno izvajanje pa so skrbeli zvezni organi.

Tudi Evropska unija je z Enotnim evropskim aktom uvedla skupni carinski nadzor celotnega evropskega trga. Ta se bo obdržal tudi po morebitnem vstopu v veljavo Pogodbe o ustavi za Evropo. Davčna politika je po drugi strani predmet usklajevanja, ni pa pod nadzorov evropskih organov – tudi v Pogodbi o ustavi za Evropo je le zapisan namen o postopnem usklajevanju davčnih politik.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Skupni carinski nadzor	DA	DA	DA
Skupna davčna	DA	NE	NE

politika			
----------	--	--	--

Skupni nadzor zunanjih meja in svoboda gibanja znotraj povezave

Svoboda gibanja znotraj državne tvorbe je temeljnega pomena za razvoj enotnega trga in enotnega državnega prostora. Takšna svoboda zahteva skupni nadzor meja, zato je oba elementa moč obravnavati skupaj.

V SFRJ je bila svoboda gibanja znotraj federacije zagotovljena od samega začetka, čeprav so obstajale omejitve pri svobodi gibanja republiških organov. Republiški policist brez izrecnega dovoljenja ni mogel vstopiti v drugo republiko. Nadzor zunanjih meja so izvajali republiški policijski organi, saj zvezne policije ni bilo, oziroma je bila organizirana kot avtonomni republiški policijski urad.

Evropska unija je cilj svobodnega gibanja za ljudi dosegla z uveljavitvijo Schengenskega sporazuma, ki pa je postal del evropskega pravnega reda z Amsterdamsko pogodbo. Sporazum se uveljavlja postopoma in glede na pripravljenost posameznih držav članic, uveljavitev Pogodbe o ustavi za Evropo pa na tem področju ne bo imel relevantnih posledic.

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Skupni nadz. zun. meja, notranja svoboda gibanja	DA	DA (a ne velja za vse države članice)	DA (a ne velja za vse države članice)

Neposrednost izvajanja centralnih zakonskih aktov

Možnost neposrednega izvajanja zveznih zakonskih aktov je velikega pomena za učinkovito uveljavitev centralnih odločitev. Ob tem pa poznamo tudi posredno izvajanje centralnih aktov, kot so na primer okvirni zakoni, ki jih morajo posamezne federalne enote oziroma države članice z lastnimi zakonskimi akti povezave prilagoditi svojim razmeram, šele takrat se začnejo izvajati. Kot najmanj učinkovita oblika centralnih aktov je moč uporabljati priporočila ali podobno imenovane akte, ki pa niso zavezujoči in predstavljajo obliko političnega pritiska in nepravne prisile.

SFRJ pa je skozi svoj razvoj čedalje manj vsiljevala centralno odločanje, predvsem v osemdesetih letih.

Na nivoju Evropske unije se neposredno izvajajo pravilniki (regulations). Po Pogodbi o ustavi za Evropo se bodo ti akti preimenovani v bolj razumljivo diktico - »evropski zakon«. Pogodba predvideva tudi možnost »delegiranih evropskih uredb«, ki se lahko uporabljajo v primeru spreminjanja ali dopolnjevanja nebistvenih določb evropskih zakonov ali okvirnih zakonov.¹¹⁴

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
----------------	----------------	--------------------	----------------------

¹¹⁴

Glej člen I-36 Pogodbe o ustavi za Evropo.

Neposredno izvajanje zak. določil	DA	DA	DA
-----------------------------------	----	----	----

Obveznost soglasja federalnih enot / držav članic za zvezno odločanje

Bolj je zvezni državni sistem centraliziran, manjši je vpliv federalnih enot oziroma držav članic, pri postopku odločanja na centralnem nivoju. Potrebnost soglasja vseh federalnih enot oziroma držav članic predstavlja veliko moč v prid regionalnih oblasti, ki tako lahko postavijo veto na zvezne odločitve.

V procesu decentralizacije SFRJ je načelo soglasja med predstavniki regionalnih enot kmalu postalo pravilo, ki se je z ustavo iz leta 1974 splošno izvajalo. To je zahtevalo dolgotrajna medregijska usklajevanja, zato da je bilo odločanje na zveznem nivoju sploh mogoče.

Evropska unija je s sistemom kvalificirane večine in ponderacije glasov (različne države imajo v svetu EU različno težo) presegla potrebo po soglasju vseh držav članic, zato da bi bila odločitev možna, vendar le za zadeve, ki segajo v 1. stebel Unije. Za odločitve na področju skupne zunanje in varnostne politike, pravosodja in notranjega trga pa je še vedno potrebno soglasje vseh držav članic.

Z uveljavitvijo Pogodbe o ustavi za Evropo pa, kot že poudarjeno, ne bo več delitve področij delovanja Evropske unije na tri stebre, zato bo – razen pri ustavno določenih izjemah (med katere sodita tudi skupna zunanja in varnostna politika ter pravosodje in notranje zadeve) – zadostovala dvojna večina (55% članov sveta EU, ki predstavljajo države članice, ta večina pa mora tudi predstavljati najmanj 65% evropskega prebivalstva).¹¹⁵

Državna tvorba	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave
Za odloč. potrebno soglasje vseh fed. enot / držav članic	DA	NE (ampak le za 1. stebel)	NE (razen za v ustavi določene zadeve)

Grafično ovrednotenje centralistične ureditve povezave

Opisane in analizirane elemente je moč ovrednotiti tako tabelarno, kot grafično. Za boljšo primerjavo bomo ob analizi uporabili tudi dva »mejna primera«, Združene države Amerike (ki predstavljajo trdno federalno ureditev z močno centralno vlado) in Mercosur¹¹⁶ (ki predstavlja ohlapno ureditev, z neobstoječo centralno vlado in le občasno koordinacijo držav članic povezave).

Če analiziran primer poseduje element, ki je značilen za federalne organizacije z močnim centrom, se prisotnost tega elementa označi z vrednostjo 1, če ga nima, z vrednostjo 0, če pa je prisoten le delno, z vrednostjo 0,5. V primeru, da gre za element, ki je značilen za federalne

¹¹⁵ Glej člen I-44 Pogodbe o ustavi za Evropo.

¹¹⁶ Mercosur predstavlja gospodarsko povezavo med južnoameriškimi državami Argentina, Brazilija, Uruguay, Paraguay.

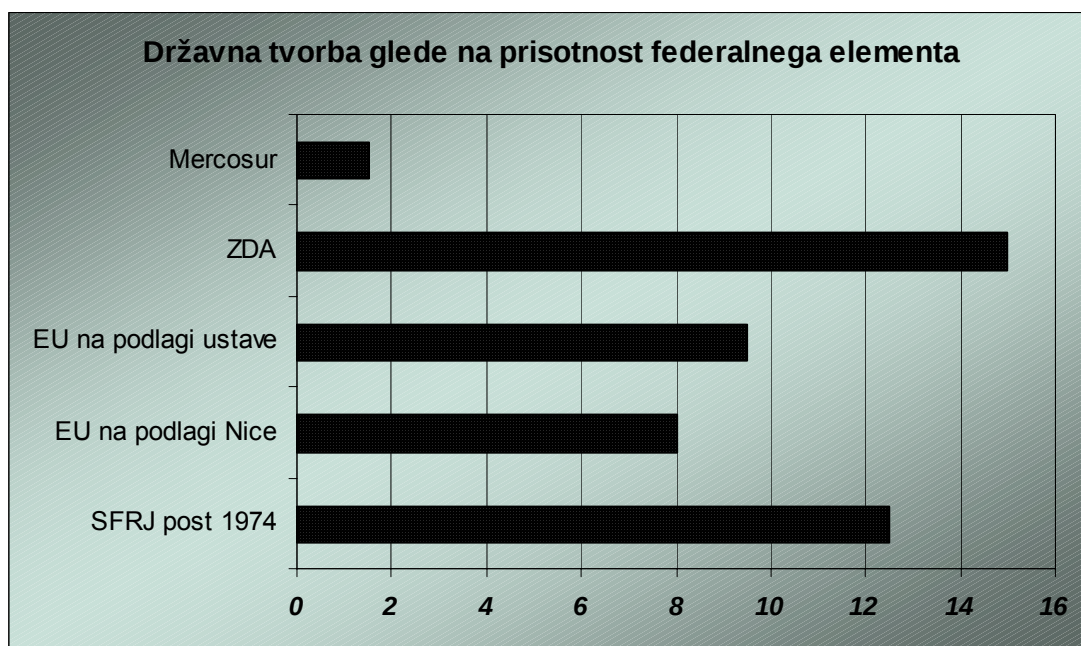
organizacije s šibkim ali neobstoječim centrom, se prisotnost tega elementa označi z vrednostjo 0, odsotnost z vrednostjo 1 in delno odsotnost z vrednostjo 0,5 (negativno vrednotenje, v tabeli označeno kot »neg.«).

Takšna metoda kvantitativne primerjalne analize vsekakor ne zadosti točnim znanstvenim kriterijem, saj je ugotovitev prisotnosti določenega elementa odvisna od ocene opazovalca, vseeno pa lahko nudi grobo oceno o nivoju centralizma pri določeni povezavi.

Državna tvorba / prisotnost fed. elementa	SFRJ post 1974	EU na podlagi Nice	EU na podlagi ustave	ZDA	Mercosur
Ustava povezave	1	0	1	1	0
Ustava fed. enot (neg.)	0	0	0	1	0
Možnost izstopa	0,5	0	0	1 (razen Teksas)	0
Skupna zakonodajna oblast	1	1	1	1	0
Skupna izvršna oblast	1	1	1	1	0
Skupna pravosodna oblast	1	1	1	1	0,5
Zakonodajna oblast fed. en. (neg.)	0	0	0	0	0
Izvršna oblast fed. en. (neg.)	0	0	0	0	0
Pravosodna oblast fed. en. (neg.)	0	0	0	0	0
Fed. en. medn. priznana (neg.)	1	0	0	1	0
Skupna zunanja pol.	1	0,5	0,5	1	0
Skupna vojska	1	0	0	1	0
Skupna valuta	1	1	1	1	0
Skupni carinski	1	1	1	1	0,5

nadz.					
Skupna davčna pol.	1	0	0	1	0
Notr. svoboda gibanja	1	1	1	1	0
Neposredno izvaj. določil	1	1	1	1	0,5
Za odločitev je potreb. soglasje fed. enot (neg.)	0	0,5	1	1	0
SKUPAJ	12,5	8	9,5	15	1,5

Že pri pripravi tabele lahko ugotovimo relativne vrednosti centralistične ureditve posameznih povezav. Medtem, ko – kot pričakovano – Mercosur predstavlja zelo nizek nivo federalne ureditve (pozitivne, a polovične vrednosti le glede potrebe po soglasju držav članic za sprejem odločitve, pri izvajanju le-te in pri skupnem carinskem nadzoru, kjer obstaja okrepljena oblika koordinacije), pri ZDA najdemo najtrdnjšo obliko federalne organiziranosti. SFRJ in obe obliki organiziranosti EU sta v drugi polovici vrednosti in vse tri dokaj blizu. Boljši prikaz je možen s sledečim grafom.



S podatkov, urejenih v tabeli in prikazanih v grafu, je moč ugotoviti, da je vrednost centralistične organiziranosti SFRJ nekje med vrednostjo EU in ZDA. Relativna decentraliziranost SFRJ glede na ZDA ne preseneča, kot ne preseneča, da tudi EU dosega relativno visoke vrednosti, predvsem ob primerjavi s klasično gospodarsko povezavo, kot je Mercosur.

Takšna analiza pomaga razumeti podobni nivo centraliziranosti federalnih povezav EU, SFRJ (in ZDA), kar služi kot sredstvo za analizo hipotetičnih scenarijev in razvoja Evropske unije.

Zaključek

Na koncu želimo ugotoviti skladnost dela s hipotezami, postavljenimi na začetku raziskovanja. Temeljna vprašanja smo razdelili v štiri hipoteze, zaradi racionalnosti pa sledi analiza rezultatov glede na vsako od njih.

- Hipoteza 1: K razpadu Jugoslavije je prispevala ureditev političnega sistema, ki je spodbujal nastanek centrifugalnih trenj znotraj federacije.

Prva hipoteza temelji na predpostavki, da je bil politični sistem dejavnik, ki je spodbudil sprva nastanek centrifugalnih trenj, nato pa prispeval k samemu procesu razpada SFR Jugoslavije. V analizi je moč ugotoviti, da je pomanjkanje skupne odgovornosti za politično in siceršno ureditev federacije dejansko prispevalo k omenjenim procesom. Vse zvezne organe so po delegatskem sistemu sestavljali predstavniki republiških, torej teritorialno omejenih interesov, pri katerih je bila odgovornost za uveljavljanje ožje usmerjenih in kratkoročnih republiških interesov nad uveljavljanjem širših, bolj daljnosežnih a manj upoštevanih zveznih potreb.¹¹⁷ Niti med politično elito ni bilo čutiti želje po zvezni politični skupnosti, saj takšne potrebe ni bilo, ob nastanku nacionalističnih trenj pa so se nesporazumi še dodatno poglobili.

- Hipoteza 2: Osnovni politični pogoji za razpad države so bili izpolnjeni z ustavnimi amandmaji iz leta 1971, ustavo iz leta 1974 in Zakonom o združenem delu iz leta 1976.

Ustavni okvir federacije, kot je bil določen najprej leta 1971, dokončno pa leta 1974 in ki ga je dopolnil Zakon o združenem delu, je omogočil nastanek državne tvorbe, ki je formalno nosila ime federacije, a je v svojih temeljnih elementih že kazala znake razvoja v konfederacijo, saj so posamezne republike vedno pogostejše same uresničevale celo zunanjo politiko. Ne glede na to je v obdobju relativne gospodarske uspešnosti (do konca sedemdesetih let) sistem deloval, to pa se je spremenilo ob čedalje hujših težavah, ki so bile posledica predvsem slabe notranje produktivnosti in neracionalnosti gospodarsko-upravnega sistema, to pa je vse še bolj poglobila svetovna naftna kriza.

Glavna pomanjkljivost ustavnega in političnega sistema torej ni bila ohlapna federalna ureditev, ampak pomanjkanje mehanizmov, ki bi ohranili enotnost tudi v primeru hujše krize, bodisi gospodarske, ali politične. Torej ne moremo zatrditi, da je bil razpad posledica državne ureditve, lahko pa zaključimo, da mu je botrovalo pomanjkanje mehanizmov, ki bi v trenutku krize zveznemu sodelovanju dali nov zagon in tako prisilili politično elito, da bi za dosego boljših rezultatov okrepila zvezno dimenzijo, a se je zgodilo prav nasprotno.

- Hipoteza 3: Sedanja ureditev političnega sistema Evropske unije je podobna ustavni ureditvi političnega sistema SFRJ po letu 1974.

Izpeljana primerjava kaže veliko podobnosti med državno ureditvijo SFR Jugoslavije in Evropske unije. Pomembno je poudariti predvsem pomanjkanje mehanizmov, ki bi sprožili razvoj

¹¹⁷

Glej »Decentralizacija in anarhizacija političnega sistema«, tu, str. 40 – 54.

politične skupnosti na nivoju zveze. Ob tem je še bolj pomembno ugotoviti, kakšen je odnos prebivalstva do državne tvorbe. Ne glede na enopartijski sistem, ki je veljal v SFR Jugoslaviji in na stalno pro-jugoslovansko propagando, so prevladale centrifugalne sile in nastali republiški nacionalizmi. V SFR Jugoslaviji je torej šlo za pomanjkanje vezi med prebivalstvom in političnim sistemom, oziroma – če želimo uporabiti bolj sodoben izraz – prisoten je bil premočan demokratični deficit.

V Evropski uniji, kjer velja večstrankarski in pluralistični sistem, je pro-evropska propaganda verjetno manj prisotna, to pomanjkanje pa naj bi nevtraliziral sistem politične demokracije, ki bi prebivalstvo vpel v politično dogajanje povezave in tako ohranil ter celo razvijal politično skupnost. Prav ta sistem politične demokracije pa je v obstoječi evropski ureditvi zelo pomanjkljiv, saj državljani vplivajo na politiko povezave le preko svojih izvoljenih predstavnikov v skupnem parlamentu. Ob tem pa gre poudariti, da le-ta predstavlja še vedno relativno šibko skupščinsko telo, ki je relevantno v vsakodnevni politiki Unije, je pa še vedno dokaj nerelevantno v mnogo bolj daljnosežnem in pomembnem odločanju o njeni prihodnosti. Evropski parlament tako ne zadosti potrebi po demokratični povezavi med prebivalstvom in Unijo, nacionalne skupščine pa imajo zelo omejen vpliv na delo mnogo bolj pomembnega Evropskega sveta in Sveta EU, v katerih so predstavljene le nacionalne vlade.

Kompleksnost političnega sistema Evropske unije onemogoča neposreden stik s prebivalstvom. V primeru klasične, »nacionalne« države, imajo posamezniki namreč občutek, da lahko vplivajo na politično življenje svoje države preko mehanizmov, ki jih predvideva ustava. Evropska unija še vedno nima takšne ustavne ureditve, dosednji sporazumi pa so pretežno predvideli le mehanizme, preko katerih lahko predstavniki držav članic (vlad) sooblikujejo politiko Unije, to pa je eden od temeljnih razlogov za politično odtujenost posameznika, ki se v večplastnem evropskem političnem sistemu tako zlahka »izgubi«.¹¹⁸

- Hipoteza 4: V primeru podobnih gospodarsko-političnih trenj, kot jih je doživela SFRJ v osemdesetih letih, tudi EU tvega razpad.

Težko je opredeliti napovedovanje družbenega dogajanja in predvidevanje razvoja določene državne tvorbe v oblili analize, ki temelji na neizpodbitnih znanstvenih temeljih. Ne glede na to je lahko zaris scenarijev dobro vodilo za boljšo pripravo na možne izzive, ki jih bo ponujal (ki jih že ponuja) nadaljnji razvoj Evropske unije. Prav zaradi tega smo želeli zarisati pet možnih scenarijev, ki bi lahko obveljali ob srednjeročnem razvoju Evropske unije.

Ugotovitev, da je glede pomanjkanja skupne evropske politične skupnosti, Unija v podobnem položaju, kot je bila SFR Jugoslavija, je lahko pomembno svarilo pred neželenim razvojem. Dosedanje težave ob ratificiranju Pogodbe o ustavi za Evropo, ki zagotovo predstavljajo močno upočasnitev procesa evropske integracije in uveljavitve prve evropske ustave, so pomemben

¹¹⁸ Glej Jennifer MITCHELL, »The European Union's "Democratic Deficit": Bridging the Gap between Citizens and EU Institutions«, <http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/mitchell/>.

znak krize dosedanjega sistema in demokratičnega deficita in ne obratno.¹¹⁹

Poleg demokratičnega deficita, ne smemo prezreti tudi sistema solidarnosti, ki deluje v Evropski uniji preko strukturnih skladov, kjer so manj bogate regije deležne pomembnega financiranja – podobno, kot se je dogajalo v SFR Jugoslaviji v primeru Bosne in Hercegovine, Makedonije, Črne Gore, nekaterih predelov Srbije ter predvsem Kosova. Seveda gre za pomoč, ki temelji na drugačnih temeljih in na bolj kredibilnih ter objektivnih kriterijih, še vedno pa pomeni prenos kapitala z bogatejših v revnejše predele povezave. Lahko je pričakovati, da bi se v primeru hujše gospodarske krize, pojavila vedno bolj glasna trenja po ukinitvi takšne solidarnostne prakse, to pa bi lahko spodbudilo podobne regionalne ali celo nacionalne egoizme, kot smo jim bili priča v zadnjih letih SFR Jugoslavije.

Evropski demos kot porok združevanja?

Tako v analizi razpada SFR Jugoslavije, kot pri načrtovanju možnih scenarijev razvoja Evropske unije v prihodnjih letih, se stalno postavlja vprašanje podpore ljudi evropskemu projektu. Gre za vprašanje, kako urediti politični sistem, da bo demokratično – torej na podlagi podpore ljudi – deloval v smeri družbene in politične integracije.

Je vprašanje, ki zadeva politične elite in njihove politike. Kot je razvidno v primeru razpada SFRJ, je vprašanje sistema odgovornosti omenjene politične elite temeljnega pomena. Jugoslovanski samoupravni politični sistem je namreč omogočil »fragmentacijo odgovornosti«, kjer je posamezni politični subjekt odgovarjal le določenim sferam družbe, organizirane ekonomsko (delavci, učitelji, itd), ali pa regionalno (krajevna skupnost, občina, republika). Prav regionalna organiziranost samoupravnega sistema je spodbudila poudarjanje parcialnih, regijsko definiranih interesov, ki so tako privedli do položaja, kjer – prav vpričo teh parcialnih interesov – ni bilo več moč najti skupnega konsenza, saj je ta postal manj pomemben od obrambe regionalno ali lokalno egoističnega stališča.

Prav sistem odgovornosti je eden od glavnih ključev potencialnega uspeha političnega sistema Evropske unije. Danes je le-te še vedno sestavljen iz več nacionalnih političnih sistemov, kjer posamezni politični subjekti – tako, kot v jugoslovanski federaciji – politično odgovarjajo samo svoji regiji, oziroma državi članici. Potrebno je udejanjiti sistem, kjer je ta odgovornost vseevropska – na primer preko vseevropskih volitev, kjer se bo evropski parlament volilo ne več po sistemu kvot posamezne države članice, ampak preko vseevropskih političnih list. Tako bodo politični subjekti postali odgovorni celotnemu evropskemu prebivalstvu, ki se bo potemtakem začel razvijati kot enoten – a raznolik – demos.

Gre torej za udejanjanje vseevropske politične arene, kjer naj se rešujejo evropska politična vprašanja. Evropski parlament, ki bi dejansko predstavljal politično usmerjenost volivcev na vseevropski ravni, bi imel tudi večjo legitimacijo do večjih pristojnosti, predvsem pri določanju sestave evropskega izvršnega organa »par-excellence«, torej evropske komisije.

¹¹⁹

Glej James KYLE, »Curing the EU's Democratic Deficit?«, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1606863,00.html>.

Druga možnost je tudi odločitev posnemanja ameriškega predsedniškega sistema – čeprav v bolj omiljeni evropski inačici – in udejanjanje neposrednih, vseevropskih volitev za predsednika evropske komisije. To bi pomenilo, da bi omenjeni predsednik dobil legitimacijo za uveljavitev določene politične smeri, ki bi jo sam predstavljal, ob številnih mehanizmih, ki mu vendarle omejujejo moč pri samem uresničevanju izbrane politične smeri, če bi se pokazalo, da je to odraz želja politične večine.

Vsekakor to ni dovolj. Če iz vseevropskega političnega sistema stremimo k vseevropskemu demosu, bo potrebno še nekaj korakov. Demos namreč ne predstavlja le serije reform volilnega sistema evropskega parlamenta in komisije – gre za izgradnjo skupne identitete in občutka skupnega cilja, ki naj ga vsaj v približnih obrisih čuti celotna evropska družba.

Obstoj demosa spodbuja razvoj in delovanje legitimnih demokratičnih institucij, predvsem tistih, ki delujejo preko sistema večinskega odločanja. Glede na to, da Evropska unija čedalje bolj uveljavlja prav mehanizme večinskega odločanja, je toliko bolj pomembno poudariti nosilno vlogo demosa. S tem je povezan ključni pojem skupnega evropskega političnega prostora, oziroma – nekoliko bolj metaforično – politične arene. In prav v tem pogledu je eden od temeljnih elementov, ki so vzrok za tolikokrat poudarjen evropski demokratični deficit, pomanjkanje vseevropskega političnega diskurza. Tak diskurz pa seveda ne more obstajati brez vseevropske politične arene in obratno.

Na nivoju držav članic poteka politični diskurz v sklopu skupne politične arene, ki jo predstavlja relativno enostavna ideološka diferenciacija med levim in desnim političnim blokom, kar je eno od glavnih vodil pri razporejanju volilnih preferenc. Ob pomanjkanju takšne diferenciacije na evropskem nivoju, volivci pogrešajo eno od osnovnih komponent političnega diskurza, kar je razlog za pomanjkanje zanimanja za evropsko politično razpravo in posledično politično (volilno) opredeljevanje. Evropska politična razprava posledično išče svojo legitimacijo na regionalni in nacionalni osnovi, kar onemogoča ideološki diskurz na enotni politični areni. Ob prisotnosti takšnega ideološkega političnega diskurza lahko volivci identificirajo politične ponudbe, ki presegajo etnične, nacionalne in geografske omejitve in spodbujajo razvoj stabilnih političnih rešitev – in enotnega evropskega demosa.

Osnovno vprašanje je torej, ali je mogoče razviti takšen demos, ali je mogoče razviti ideološko politično strukturo, ki bo osnova za masovno identifikacijo z evropskimi politikami. Kot kažejo sociološke analize, pogoji za razvoj takšne politične strukture že obstajajo,¹²⁰ čeprav na drugačnih osnovah, kot nacionalne. Gre predvsem za vprašanje povezano s klasično levo-desno razpravo o vmešavanju države v gospodarski sistem, vendar gre temi dodati novejša pogleda na »nove politike«, torej na vprašanja okoljevarstvenih politik, ukrepov za varovanje potrošnikov in druge alternativne poglede, v nasprotju s tradicionalnimi, bolj avtoritarnimi in nacionalističnimi

¹²⁰ Glej Matthew J.- Gabel in Christopher J. Anderson, *Exploring the European Demos (and lack thereof): Structure of Citizen Attitudes and the European Political Space*, Jean Monnet Centre for European Studies, <http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/wp/2001-4-Gabel-Anderson.pdf>

političnimi navdihi. Slednji naj bi prispevali k evroskepticizmu in težnjam po manjših evropskih pristojnostih, medtem ko naj bi zagovorniki »novih politik« in levičarskih pogledov na povezavo med državo in gospodarstvom zagovarjali bolj federalno Unijo, tako na gospodarskem, kot na političnem področju.

Ob vsem tem seveda ne gre pozabiti na vprašanje jezikovnih razlik, ki znotraj palač evropskih institucij povzročajo kar nekaj zmede, predvsem pa so ovira k družbeni in kulturni integraciji na evropskem nivoju.

Takšna nacionalna »razdrobljenost« torej kliče po še bolj pogumni delitvi oblasti in odgovornosti na evropskem nivoju, saj dokler omogoča gospodarstvo evropskim državljanom relativno dober razvoj, bodo težnje po še tesnejšem povezovanju učinkoviteje segala v srca ljudi in posledično njihovih političnih predstavnikov. A ob pojavu morebitne gospodarske krize, bi le enotna politična arena in delitev odgovornosti na evropski ravni lahko preprečili poudarjanje kratkoročnih interesov držav članic na račun dolgoročnih interesov Unije in posledični polom prvega mirnega poskusa združevanja evropskih držav in evropskih narodov.

Viri

- Deseti kongres Saveza komunista Jugoslavije: Dokumenti, Beograd, Komunist, 1974.
- Deveta Sednica Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, Komunist, 1968.
- Deveti kongres SKJ: Stenografske beleške, Beograd, Komunist, vol. 1 1970.
- Milovan DJILAS, Se la memoria non m'inganna... Ricordi di un uomo scomodo 1943-1962, Bologna, il Mulino, 1987.
- Druga Konferencija Saveza komunista Jugoslavije, Beograd, Komunist, 1972.
- Peta Sednica Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije i izlaganja na sednicama CK SK u republikama, Beograd, Komunist, 1966.
- Popis 1971, Beograd, Savezni Zavod za Statistiku, 1972.
- Popis 1981, Beograd, Savezni Zahod za Statistiku, 1982.
- Relazioni internazionali, revija, Firenze, 1968 – 1981.
- Ustava Socialistične Federativne Republike Jugoslavije, Uradni list SFRJ, št. 9/74.
- Yugoslavia 1945-1985, Belgrado, Federal Statistical Office (Statistički Urad), 1986.
- Ustava za Evropo, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2004.
- Pogodbe Evropskih skupnosti in Evropske unije,
http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html, http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_other.html, http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_founding.html

Literatura

David A. ANDELMAN, »Yugoslavia: The Delicate Balance«, Foreign Affairs, maj 1980, str. 835-851.

Metka ARAH, »Evropska unija : vizija političnega združevanja«, Arah consulting, Ljubljana 1995.

Hrvoje BAČIĆ, Milan MATIĆ, »Izborni sistem«, Jugoslovenski pregled, Beograd, februar 1975.

Aleksander BAJT, »Samoupravni oblik društvene svojine«, Ljubljana, Globus, 1988.

Tito BALLARINO, »Manuale di diritto dell'Unione europea«, Padova, CEDAM, 2001.

Ivo BANAC, »The Yugoslav National Question«, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

Gary K. BERTSCH, »Yugoslavia: The Eleventh Congress, the Constitution and the Succession«, Government and Opposition, 4/1979, str. 97-110.

Dušan BILANĐIĆ, »Društven razvoj socialističke Jugoslavije«, Zagreb, Centar društvenih delatnosti Saveza socialističke omladine Hrvatske, 1978.

Stefano BIANCHINI, »L'autogestione jugoslava«, Milano, Angeli, 1982.

Stefano BIANCHINI, »La diversità socialista in Jugoslavia – modernizzazione, autogestione e sviluppo democratico dal 1965 ad oggi«, Trst, Editoriale Stampa Triestina, 1984.

Stefano BIANCHINI, »La questione jugoslava«, Firenze, Giunti, 1999.

Stefano BIANCHINI, »Nazionalismo croato e autogestione«, Milano, La Pietra, 1983.

Marie-Thérèse BITSCH, »Histoire de la construction européenne«, nova izdaja, Pariz, 2001.

Albert P. BLAUSTEIN, »Gisbert H. Flanz, Constitutions of the Countries of the World«, New York, Oceana Publications, 1977.

Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, »Costituzioni straniere contemporanee«, Milano, Giuffrè Editore 1987.

Marjan BREZOVŠEK, »Federalizem in decentralizacija : politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot«, Ljubljana, Karantanija, 1994.

Marjan BREZOVŠEK, »Federalizem in demokratizacija«, v Danica FINK-HAFNER, Miro HAČEK, »Demokratski prehodi II«, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2001, str. 78-93.

Marjan BREZOVŠEK, »Federalizem in subsidiarnost (primer Evropske unije)«, Teorija in praksa (XXXI, 1/2), Ljubljana, 1994, str. 24-32.

Marjan BREZOVŠEK, »Ideja evropskega federalizma in njen prispevek k evropski integraciji«, Teorija in praksa (XXVII, 10/11), 1990, str. 1292-1296.

Steven L. BURG, Michael L. BERBAUM, »Community, Integration, and Stability in Multinational Yugoslavia«, American Political Science Review (83, 2), junij 1989, str. 535-551.

Steven L. BURG, »Decision-making in Yugoslavia«, Problems of Communism, marec-april 1980, str. 1-20.

Silva ČEH, »Veliko zaupanje čakajočih v EU«, http://www.graliteo.si/4_2_lclank.php?cid=258

Franc ČERNE, »Teoretični problemi naše družbene in gospodarske ureditve«, Ljubljana, Mladinska knjiga, 1974.

Franc ČERNE, »Jugoslovansko samoupravno gospodarstvo«, Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1989.

James COW, Cathie CARMICHAEL, »Slovenia and the Slovenes«, London, Hurst & Company, 2000.

Vladimir DEDIJER, »Il braccio di ferro«, Firenze, La Nuova Italia, 1969.

Vladimir DEDIJER, »Tito contro Mosca«, Milano, Mondadori, 1953.

Vladimir DEDIJER, »Veliki buntovnik Milovan Dilas : priloži za biografiju«, Beograd, Prosveta, 1991.

Franklin DEHOUSSE, »The Perils of a European Constitution«, <http://www.irri-kiib.be/papers/ConstitutionofEuropemotivation.pdf>

Bogdan DENITICH, »First Free Elections in Yugoslavia«, Dissent, 2/1990, str. 303-305.

Bogdan DENITICH, »Reform and Conflict in Yugoslavia«, Dissent, 1/1990, str. 151-153.

Bogdan DENITICH, »Yugoslavia: The Limits of Reform«, Dissent, 4/1989, str. 78-85.

Karl W. DEUTSCH, »Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality«, Cambridge, MIT Press, 1966.

Desmond DINAN, »Europe Recast. A History of European Union«, Basingstoke, 2004.

Petar DIVJAK, »Ustav SFRJ«, Jugoslovenski pregled, Beograd, februar 1975, str. 54.

Raif DIZDAREVIĆ, »La Morte di Tito, La Morte della Jugoslavia«, Ravenna, Longo, 2001.

Aleksa DJILAS, »Tito's Last Secret«, Foreign Affairs, julij-avgust 1995.

Milovan DJILAS, »Compagno Tito: una biografia critica«, Milano, Mondadori, 1980.

Milovan DJILAS, »Conversazioni con Stalin«, Milano, Feltrinelli, 1962.

Nikola DUGANDZIJA, »Jugoslavenstvo«, Beograd, Mladost, 1984.

»Europe Hier – Aujourd'hui – Demain«, Pariz, Fondation Robert Schuman, 2001.

Bogomil FERFILA, Lance T. LELOUP, »Budgeting, marketing and policymaking: A comparative perspective«, Ljubljana, Scientific Library - Faculty of Social Sciences – University of Ljubljana, 1999.

Bogomil FERFILA, »The Economics and Politics of the Socialist Debacle«, New York, University Press of America, 1991.

Tina FERLE, »Primerjalni federalizem: Evropska unija v primerjavi s tradicionalnimi federacijami in konfederacijami«, Diplomaska naloga, Ljubljana, 2004.

Diane FLAHERTY, »Plan, Market and Unequal Regional Development in Yugoslavia«, Soviet Studies (60), 1. januar 1988, str. 100-124.

Sergej FLERE, »Ethnic Attitudes of Youth in Yugoslavia: the Question of Ethnic Yugoslavism«, Novi Sad, Univerza Novi Sad, 1987.

Pierre GERBET, »La construction de l'Europe«, tretja izdaja, Pariz, 1999.

Simon HIX, »The Political System of the European Union«, Macmillan, London, 1999.

Eric HOBSBAWN, »Il Secolo Breve«, Milano, Rizzoli, 1997 (15. izdaja).

Branko HORVAT, »The Illyrian Firm: An Alternate View: A Rejoinder, Economic Analysis and Worker's Management«, New York, Armonik, 1986.

Branko HORVAT, »The Theory of Worker-Managed Firm Revisited«, Journal of Comparative Economics, 1986.

Richard F. JANSSEN, »Double Menace Faces Post-Tito Yugoslavia: Russia and Separatism«, The Wall Street Journal, 20. oktober 1976.

Peter JEŠOVNIK, »Evropska unija : zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe«, Visoka šola za management, Koper, 2000.

Tim JUDAH, »The Serbs - History, Myth and the Destruction of Yugoslavia«, London, Yale University Press, 1998.

Nataša JURI, »Položaj narodnosti v ustavnem sistemu Socialistične Federativne Republike Jugoslavije – s posebnim poudarkom na slovensko ureditev«, Diplomaska naloga, Ljubljana, 1991.

Edvard KARDELJ, »Aktuelni problemi daljega razvoja političkega sistema«, Beograd, Komunist, 1970.

Edvard KARDELJ, »Izborni sistem u uslovima samoupravljanja«, Beograd, Institut Društvenih Nauka, 1967.

Edvard KARDELJ, »Osnovni uzroci i pravci ustavnih promena«, Beograd, Komunist, 1973.

Edvard KARDELJ, »Pravci razvitka političkega sistema socialističkega samoupravljanja«, Komunist, Beograd, september 1977.

Richard KATZ, Bernhard WESSELS, »The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration«, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Amela KENTRIČ, »Evropska unija in države jugovzhodne Evrope, pomen regionalnega sodelovanja«, Magistrska naloga, Ljubljana, 2003.

Rudi KOCJANČIČ, »Evropska unija med demokratičnostjo in učinkovitostjo«, Zbornik referatov / X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 25., 26., 27. september 2003, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003.

Gorazd KORITNIK, »Evropska unija in lokalna samouprava«, Diplomsko delo visokošolskega programa, Ljubljana, 2003.

»Kosovo – komu zvoní?«, Radar Special, oktober 1990.

Gregor KRAJC, »Evropska monetarna unija«, Diplomaska naloga, Ljubljana, 1996.

Josip KRULIĆ, »Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni«, Milano, Bompiani, 1997.

John R. LAMPE, »Yugoslavia as History. Twice there was a country«, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Ivo LAPENNA, »Main features of the Yugoslav Constitution 1946-1971«, The International Comparative Law Quarterly, London, poletje 1972.

Paul LENDVAI, »L'Europe des Balkanes après Staline. Entre nationalisme et communisme«, Pariz, Fayard, 1972; (o Jugoslaviji, str. 61-208).

Arend LIJPHART, »Democracy in Plural Societies«, New Haven, Yale University Press, 1977.

Thomas F. MAGNER, »Yugoslavia and Tito: The Long Farewell«, Current History, april 1978, str. 154-158, 182-187.

Igor MAKSIMOVIĆ, »Teorijski problemi društvene svojine i perspektive promena ekonomskog sistema, Kriza jugoslovenskog sistema«, Beograd, SANU, 1986.

Roman MARUHN, »Da Monnet a Frankestein: Cinque scenari per l'Europa di domani«, Limes (6) 2003, str. 93-99

P.S.R.F. MATHIJSEN, »A Guide to European Union Law«, Sweet and Maxwell, London, 2004.

Keith MIDDLEMAS, »Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973- 1995«, London ,1995 (The European Integration Experience, str. 1-70, Part I: History, str. 71-206).

Jennifer MITCHELL, »The European Union's "Democratic Deficit": Bridging the Gap between Citizens and EU Institutions«, <http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef/mitchell/>.

Pavle NIKOLIĆ, »Savezna Skupstina u ustavnom i politickom sistemu Jugoslavije«, Beograd, Savez Udruženja Pravnika Jugoslavije, 1969.

Najdan PAŠIĆ, Stanislav GROZDANIĆ, Milorad RADEVIĆ, »Workers' Management in Yugoslavia«, Ženeva, International Labour Office, 1982.

Ivan PERIC, »Suvremeni Hrvatski nacionalizam«, Zagabria, August Cesarec, 1976.

Jože PIRJEVEC, »Il giorno di San Vito, Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia«, Torino, Nuova Eri, 1992.

Jože PIRJEVEC, »Il gran rifiuto. Guerra fredda e calda tra Tito, Stalin e l'Occidente«, Trst,

Editoriale Stampa Triestina, 1990.

Jože PIRJEVEC, »Serbi, Croati, Sloveni – Storia di tre Nazioni«, Bologna, Il Mulino, 1995.

Jože PIRJEVEC, »Jugoslavija 1918-1992«, Koper, Založba Lipa, 1995.

Janez PRAŠNIKAR, Vesna PRAŠNIKAR, »The Yugoslav Self-Managed Firm in Perspective«, Economic and Industrial Democracy, Ljubljana, Jugoslovanski center za teorijo in prakso samoupravljanja Edvard Kardelj, 1986.

Janko PRUNK, »A brief history of Slovenia«, Ljubljana, Založba Grad, 2000.

Samo RESNIK, »Demokratska evropska konfederacija in "realno obstoječa" unija«, Slovenija proti združenju Evropi, str. 14-21, Društvo 2000, Ljubljana, 1998.

Ciril RIBIČIČ, »Evropska ustava – iskanje novih ravnotežij«, Pravna praksa (XXI, 36), 10. oktober 2002
Adam ROBERTS, »Yugoslavia: the Constitution and the succession«, The World Today, april 1978, str. 136-146.

Jože RUPNIK, »De Sarajevo à Sarajevo: l'échec yougoslave«, Bruxelles, Complexe, 1992.

Dennison RUSINOW, »Crisis in Croatia«, American Universities Field Staff Reports – South East Europe Series (19, 7), 1972.

Dennison RUSINOW, »The Yugoslav Experiment 1948-1974«, Berkeley, University of California Press, 1977.

Jacques SANTER, »The Voice of Europe Must Be Heeded«, <http://eng.globalaffairs.ru/numbers/3/482.html>.

Herman SCHMITT, Jacques THOMASSEN (urednika), »Political Representation and Legitimacy in the European Union«, Oxford University Press, Oxford, 1999.

James H. SEROKA, »Prognosis for Political Stability in Yugoslavia in the Post-Tito Era«, East European Quarterly (XXII, 2), junij 1988, str. 173-189.

Fred SINGLETON, »A short history of the Yugoslav peoples«, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

Boro STJEPANOVIĆ, »Ustavno pravo u SFRJ«, Privredni pregled, 1973, str.166.

Igor STRMŠNIK, »Slovenija in Evropska unija : ciljni razvojni scenarij«, Slovenska ekonomska revija (L, 1/2), februar 1999.

George TBELESIS, 1995. »Will Maastricht Reduce the Democratic Deficit?«, APSA Comparative Politics Newsletter, številka 6, leto 1, str. 4-6.

Jan F. TRISKA, »Constitutions of the Communist Party States«, Stanford, The Hoover Institution, 1968.

Adam ULAM, »Titoism and the Cominform«, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1952.

Derek URWIN, »The Community of Europe. A History of European Integration since

1945«, druga izdaja, London, 1997.

Egidij VRŠAJ, »Slovenija in evroregije«, Mladika, Trst, 2004.

Susan L. WOODWARD, »Reforming a Socialist State: Ideology and Public Finance in Yugoslavia«, World Politics, januar 1989, str. 267-305.

»Yugoslavia: Some Problems of Federation«, Australian Foreign Affairs Record (44-11), 1974, str. 788-794.

Milica ZARKOVIĆ BOOKMAN, »The Economic Basis of Regional Autarchy in Yugoslavia«, Soviet Studies (42), 1. januar 1990, str. 93-109.

http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Nice

<http://odur.let.rug.nl/~usa/GEO/glossary.htm#sectF>

<http://www.historiasiglo20.org/europe/niza.htm>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-049.pdf>