

**NEKAJ HIPOTEZ O KVADRATURI KROGA:
USTAVA SFRJ IN PROCES OSAMOSVAJANJA
REPUBLIKE SLOVENIJE
(Etnična dimenzija osamosvajanja Slovenije)***

Mitja Žagar

Uvod

1.

V svojem prispevku obravnavam ustavo Socialistične federativne republike Jugoslavije iz leta 1974 predvsem v njeni etnični dimenziji z gledišča procesa osamosvajanja Republike Slovenije. Pri tem me predvsem zanimata etnična dimenzija odnosov v jugoslovanski federaciji ter njen vpliv na razvoj in razplet »jugoslovanske krize.« Odgovoriti želim zlasti na osrednje vprašanje: »Ali je ustava jugoslovanske federacije iz leta 1974 olajšala in celo omogočila demokratizacijo in proces osamosvajanja, ali pa ju je mogoče le ovirala in celo bistveno otežila?«

V svojem prispevku kot nekakšne oporne točke v iskanju odgovora na osrednje vprašanje ponujam šest (hipo)tez, ki sicer dokaj poenostavljeno in mogoče premalo pojasnjeno osvetljujejo posamezne segmente dogajanja v nekdanji jugoslovanski federaciji v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja in vlogo, ki jo je v teh dogajanjih igrala jugoslovanska ustavna ureditev iz leta 1974.

2.

Kompleksnost družbene realnosti, procesov in trendov razvoja terja, da pri družboslovnem proučevanju vedno obravnavamo le droben izsek ali celo posamezne elemente družbene realnosti. Tudi v tem primeru je dobljeni rezultat le bolj ali manj točen približek k proučevani družbeni realnosti. Pri tem se nekako sama po sebi vsili primerjava družboslovnega proučevanja z izračunom kvadrature kroga: izračun kvadra-

* Ta prispevek je v glavnem nastal oktobra 1993 v času, ko sem kot gostujoči Fulbrightov predavatelj predaval na Wayne State University v Detroitu (Michigan, ZDA) v okviru priprav na znanstveni posvet Slovenske akademije znanosti in umetnosti »Slovinci in država« (ki je bil od 9. do 11. novembra 1994 v Ljubljani). Vsaj na posamezna razmišljanja, poglede in ocene, ki jih predstavljam v tem prispevku, so vplivali pogovori s kolegi in študenti v ZDA, ki sem jim poskušal razložiti posamezna dogajanja v Sloveniji in nekdanji jugoslovanski federaciji v času po letu 1974. Ti pogovori so me opozorili na posamezna vprašanja in možne perspektive, o katerih prej doma nisem veliko razmišljal, ki pa so se pokazali kot pomembni z gledišča celovite predstavitve obravnavane problematike. Dejstvo, da sem pisal prispevek daleč od doma mi je omogočalo tudi določeno distanco od obravnavane problematike in sočasnega dogajanja doma, ki bi sicer gotovo vplivalo na moje pisanje.

ture kroga je namreč vedno le približek; z bolj natančnim izračunom konstante se napaka sicer zmanjšuje, vendar je popolnoma odpraviti ne moremo.

Eden od problemov družboslovnega proučevanja je, da napak in njihovega vpliva pogosto ne poznamo, se jih ne zavedamo in jih niti ne moremo predvideti, saj se poleg nekaterih pričakovanih omejitev vedno pojavljajo tudi nove in nepričakovane napake; zaradi kompleksnosti in narave družbene realnosti in posameznih pojavov namreč noben posamezen raziskovalni projekt ne more predvideti, zajeti in upoštevati prav vseh elementov in dejavnikov ter njihovih medsebojnih povezav in odnosov, ki tvorijo, opredeljujejo in pogojujejo družbene pojave, procese in trende razvoja.

Bolj kot to velja za naravoslovno proučevanje, na družboslovno proučevanje in njegove rezultate vpliva subjektivni dejavnik. Subjektivni dejavnik vpliva že na izbiro in opredelitev teme proučevanja ter postavitev izhodiščnih hipotez, na izbiro raziskovalnih metod in njihovo uporabo pri proučevanju ter na izbiro in opredelitev elementov, spremenljivk in konstant, relevantnih za proučevanje posameznega družbenega pojava ali procesa, na samo njihovo proučevanje in merjenje ter zbiranje podatkov. Subjektivni dejavnik vpliva tudi na rezultate analize in interpretiranje dobljenih rezultatov ter na oblikovanje teoretičnih modelov in teorij.¹ Ne glede na to, koliko elementov, dejavnikov in okoliščin neka raziskava vključi, proučuje in upošteva, se vedno znova dogodi, da zaobide ali spregleda kakšen element, dejavnik ali okoliščino, ki se glede na obstoječe znanje in spoznanja zdijo nepomembni in obrobni, pa se kasneje izkaže, da lahko ključno vplivajo na razvoj.

Čprav bi pričakovali, da se dobljeni rezultati bolj približajo realnosti, če proučujemo in upoštevamo večje število elementov in dejavnikov, se kaj lahko zgodi, da postanejo raziskovalni rezultati, hipoteze, teorije ter kompleksni in zapleteni teoretični modeli nepregledni, nejasni in celo nerazumljivi; poleg tega praviloma obstajajo različne močne interpretacije dobljenih raziskovalnih rezultatov, ki so praviloma pogojene z izbranim izhodiščem. Pri tem moramo zato ponovno opozoriti tudi na subjektivno pogojenost sleherne interpretacije.

3.

Omenjene omejitve ter dejstvo, da prispevek obravnava relativno nedavna dogajanja in procese, ki še niso dodobra proučeni in katerih mnoge okoliščine in informacije nam (še?) niso znane in dostopne, v mnogočem pogojujejo naravo tega prispevka in tudi opredeljujejo njegov doseg. V tem prispevku omenjena dogajanja in procese smo v Sloveniji in takratni Jugoslaviji nedavno vsi skupaj živeli, doživljali ter bili vanje neposredno vpleteni, kar seveda tudi vpliva na interpretacijo posameznih okoliščin in dogajanj ter na ponujene odgovore; mogoče to slednje niti ni slabo, če le na to morebitnega nevtralnega bralca opozorimo in mu tako ponudimo še dodatno dimenzijo v oblikovanju njegove lastne predstave in podobe proučevanega obdobja in vprašanj.

¹ Še najbolj se subjektivni dejavnik pokaže v tistih primerih, ko različni strokovnjaki iste rezultate uporabljajo in interpretirajo popolnoma različno - pri čemer se vsi sklicujejo na uporabo relevantnih in priznanih znanstvenih metod. Glej npr.: Gunnar MYRDAL: »Objektivnost v družboslovnih raziskavah« (1972), *Teorija in praksa*, Letnik IX, št. 3/1972, str. 448-459.

I. Zgodovinski okvir sprejema ustave SFRJ leta 1974 in jugoslovanska kriza v osemdesetih in devetdesetih

4.

Sprejem »nove ustave« SFRJ² leta 1974 je bil označen kot prelomnica v razvoju jugoslovanske federacije in političnega sistema socialističnega samoupravljanja.³ »Novo jugoslovansko ustavo« kaže razumeti tudi kot reakcijo na dogajanja in razvoj v drugi polovici šestdesetih let in na začetku sedemdesetih let; zlasti z gledišča teorije upravljanja in razreševanja konfliktov je pri tem zanimivo, da je »nova ustava« po uspešnem obračunu takratnega vodstva z »nacionalizmom in (buržoaznimi oz. malomeščanskimi) liberalističnimi tendencami«⁴ vnesla v politični sistem posamezne elemente in vsebine, ki so jih zagovarjali zagovorniki omenjenih uradno obsojenih gibanj in zavrnjenih tendenc. V formalnem smislu je namreč ta ustava pomenila decentralizacijo jugoslovanske federacije in političnega sistema nasploh, okrepitev samostojnosti in vloge socialističnih republik ter uvedbo nekaterih novih mehanizmov in oblik organiziranja, ki naj bi omogočili širšo udeležbo ljudi v procesu političnega in samoupravnega odločanja ter izražanje t. i. pluralizma samoupravnih interesov, ki bi jih lahko označili kot posamezne elemente procesa demokratizacije.⁵ Te spremembe so pomembne ne glede na to, da je bila njihova temeljna funkcija predvsem ohranjanje temeljne narave in vsebine takratne družbene ureditve ter ohranjanje strukture vladajočega režima. Tako so bile spremembe na nek način le kozmetični popravki obstoječega sistema, za katere se je kasneje izkazalo, da dolgoročno niso bile zadostne in uspešne. Po drugi strani pa bi globlje spremembe že terjale in povzročile globalne družbene spremembe vključno s spremembo obstoječih družbenih odnosov; to bi dejansko pomenilo odpravo takratnega sistema, družbene ureditve in monopola obstoječega vladajočega režima, česar vladajoče strukture (tudi) iz načelnih ideoloških razlogov v takratnih razmerah niso bile pripravljene storiti.

Kljub nekaterim problemom so v tem času hitro rasli tudi blaginja ter družbeni in osebni standard jugoslovanskih državljanov. Jugoslavijo so zaradi njene izjemno hitre gospodarske rasti v svetu pogosto omenjali kot nekakšen »mini gospodarski čudež«; z dejstvom, da si je Jugoslavija pri tem pomagala s tujimi krediti, si takrat nihče ni belil glave. Poudariti je namreč treba, da je zlasti v času prve naftne krize in po njej zadolževanje v tujini, ki je v osemdesetih letih privedlo do dolžniške krize številnih držav in

² Ustava SFRJ, Uradni list SFRJ, št. 9/1974; in popravki v št. 11/1974.

³ Glej npr.: **Majda STROBL, Ivan KRISTAN, Ciril RIBIČIČ**: Ustavno pravo SFR Jugoslavije (1986), četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja, časopisni zavod Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1986, str. 86-88.

⁴ V svojem referatu na X. kongresu Zveze komunistov Jugoslavije je Josip Broz Tito - kot predsednik SFRJ in ZKJ - ugotovil, da so izkušnje pokazale, da sta »največja nevarnost za socializem in samoupravljanje tehotokratizem in birokratizem z nacionalizmom, liberalizmom in dogmatizmom kot svojimi ideološkimi kritji.« (Josip Broz TITO: »Boj za nadaljnji razvoj socialističnega samoupravljanja v naši državi in vloga Zveze komunistov Jugoslavije« - v X. Kongres ZKJ, Komunist, Ljubljana 1974, str. 38.)

⁵ Glej npr. koncept razvoja, kot ga opredeljuje **Edvard KARDELJ**: *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja* (1977), Komunist, Ljubljana 1977.

zlasti držav v razvoju, veljalo v svetu za običajno prakso.⁶ Celó več: Jugoslavija je zaradi svoje relativno ugodne gospodarske situacije in zanesljivosti pri plačevanju svojih obveznosti zlahka dobivala relativno ugodne tuje kredite, ki so zagotavljali potrebna dodatna sredstva za njene tekoče potrebe.

Obstoj in razvoj delavskega samoupravljanja,⁷ gospodarski in družbeni razvoj ter (vsaj navidez) relativno uspešno gospodarstvo, relativno visoka življenjska raven ter rast družbenega in osebnega standarda ljudi, visoka raven ustavno zajamčenih človekovih pravic, odprtost Jugoslavije v svet in njena neuvrščena politika, stalni stiki in izmenjave s tujino tako na institucionalni kot zasebni ravni, itd. so bili razlogi, da so na »jugoslovanski eksperiment« v svetu mnogi gledali pozitivno in celo z navdušenjem kot na »tretjo pot« in alternativo razvoja.⁸

5.

Kljub omenjenemu je potrebno ugotoviti, da je bila »nova ustava« SFRJ v mnogočem predvsem ideološki programski dokument specifičnega zgodovinskega obdobja. Čeprav je bil uradno jugoslovanski politični sistem opredeljen kot nestrankarski politični sistem, je šlo dejansko upoštevanje njegovo naravo za enostrankarski politični sistem; ta se je sicer pomembno razlikoval od političnih sistemov držav t. i. »realnega socializma«, bil je bolj odprt in manj represiven, vendar pa je tako dejansko kot tudi formalno ohranjal dominantno ustavno vlogo zveze komunistov, ki so jo temeljna načela ustave opredeljevala takole:

»Zveza komunistov Jugoslavije, pobudnik in organizator narodnoosvobodilnega boja in socialistične revolucije in zavestni nosilec teženj in interesov delavskega razreda, je po zakonitosti zgodovinskega razvoja postala organizirana vodilna idejna in politična sila delavskega razreda in vseh delovnih ljudi pri graditvi socializma in pri uresničevanju solidarnosti delovnih ljudi ter bratstva in enotnosti narodov in narodnosti Jugoslavije.

Zveza komunistov Jugoslavije je s svojim usmerjevalnim idejnim in političnim delom v sistemu socialistične demokracije in družbenega samoupravljanja glavni pobudnik in nosilec politične dejavnosti za varstvo in za nadaljnji razvoj socialistične revolucije in socialističnih samoupravnih družbenih odnosov, posebno pa za krepitev socialistične družbene in demokratične zavesti, in je za to odgovorna.«⁹

⁶ Glej npr.: Peter NUNNEKAMP: *The International Debt Crisis of the Third World: Causes and consequences for the world economy* (1986), Wheatsheaf, Brighton 1986; Lorie TARSHIS: *World Economy in Crisis: Unemployment, inflation, and international debt* (1984), J. Lorimer in association with the Canadian Institute for Economic Policy, Toronto 1984.

⁷ To velja tako za teoretični okvir in model delavskega in kasneje družbenega samoupravljanja kot tudi za njuno dejansko normativno zasnovu.

⁸ Z oznako »tretja pot« ali »tretja možnost« za jugoslovanski model so pri tem različni opazovalci mislili zlasti na alternativo obstoječim ideološkim modelom ter obstoječim političnim sistemom kapitalističnih držav na eni strani in političnim sistemom držav t. i. »realnega socializma« na drugi strani. Tretja pot je hkrati pomenila tudi alternativo bipolarni strukturi in ureditvi mednarodne skupnosti, ki jo je v tem času predstavljalo gibanje neuvrščenih držav, v katerem je Jugoslavija kot ena od ustanoviteljic skoraj trideset let igrala pomembno vlogo.

⁹ Prvi in drugi odstavek razdelka VIII Temeljnih načel ustave SFRJ (1974).

Zaradi odsotnosti političnega pluralizma ter normativne opredelitve položaja in dejanske vloge zveze komunistov strokovna dela objavljena na zahodu Jugoslavije (večinoma) niso uvrščala med poliarhije oziroma med demokratične politične sisteme,¹⁰ čeprav so na drugi strani posamezni avtorji vsaj občasno in posredno tudi pohvalili raven in obseg participacije ljudi v političnih procesih ter zlasti teoretične zamisli in naravo samoupravljanja.¹¹

Prav zaradi posameznih specifičnosti takratnega jugoslovanskega političnega sistema in njegove odprtosti v svet, zaradi relativno visoke življenjske ravni in relativno uspešnega družbenega razvoja, zaradi relativno visoke ravni človekovih pravic in svoboščin ter zaradi njegove uspešnosti v urejanju medetničnih odnosov in preprečevanju nasilnih etničnih konfliktov na zahodu nekateri ta režim označujejo kot »prijazno« ali »benigno diktaturo« - zlasti še ob upoštevanju položaja in družbene vloge predsednika Tita. Pri tem bi lahko ugotovili tudi, da so prav odprtost in posamezne specifičnosti jugoslovanskega političnega sistema do določene mere odprle tudi politični prostor in vsaj v posameznih segmentih omogočile postopno demokratizacijo, ki je pomembno obeležila zlasti razvoj v Sloveniji.

6.

Če analiziramo dinamiko in naravo ustavnega razvoja jugoslovanske federacije v obdobju po drugi svetovni vojni, bi lahko ugotovili, da so bile relativno pogoste ustavne spremembe praviloma ideološko in politično pogojena in zasnovana reakcija takratnega vladajočega režima in uradne ideologije na zaostrene konfliktno situacije v posameznih obdobjih. Pri tem kaže ugotoviti, da je spreminjanje in dopolnjevanje ustav v svetu običajna in uveljavljena praksa reakcije sistema na družbene spremembe, saj tudi v najbolj stabilnih in urejenih demokracijah razvoj privede do bistveno spremenjenih okoliščin (v določenih časovnih obdobjih), ki terjajo spremembe tudi v ustavni ureditvi, da bi politični sistem v novih razmerah sploh lahko deloval.¹² Specifičnost jugoslovanskega primera je bila zlasti velika dinamika teh sprememb v relativno kratkem časovnem obdobju.

Prva ustava po končani drugi svetovni vojni je leta 1946 po končani »narodnoosvobodilni vojni in socialistični revoluciji« opredelila Jugoslavijo kot »ljudsko republiko« ter formalno uveljavila federativno ureditev. Z ustavo opredeljen politični sistem je bil izrazito hierarhičen in centraliziran ter se je zgledoval predvsem

¹⁰ Glej npr.: **Robert A. DAHL**: *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971), Yale University Press; New Haven, London 1971; **Roy C. MACRIDIS**: *Contemporary political ideologies: Movements and regimes* (1983), Little, Brown and Company; Boston & Toronto 1983, in *Modern political regimes: Patterns and institutions* (1986), Little, Brown and Company; Boston, Toronto 1986; **Tatu VANHANEN**: *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-88*, (1990), Crane Russak; New York, Bristol, Washington, London 1990.

¹¹ Glej npr.: **Robert A. DAHL**: *Democracy, Liberty and Equality* (1986), Norwegian University Press; Denmark 1986; *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (1982), Yale University Press; New Haven, London 1982; in *A Preface to Economic Democracy* (1985), University of California Press; Berkeley 1985; **Tatu VANHANEN**: prav tam.

¹² Več o tem glej npr.: **Robert A. GOLDVIN**, **Art KAUFMAN** (ed.): *Constitution makers on constitution-making: The experience of eight nations* (1988), American Enterprise Institute for Public Research, Washington, D.C., 1988.

po sovjetski stalinski ustavi, čeprav je ob tem upošteval tudi nekatere specifičnosti jugoslovanskega razvoja in situacije.¹³ Uveljavitev tega sistema je vsaj v posameznih elementih pomenila diskontinuiteto z medvojnim razvojem, v katerem se je tudi zaradi specifičnih okoliščin uveljavila dokajšnja decentralizacija, je pa hkrati omogočila utrditev in stabilnost vladajočega režima.

Ustavne spremembe leta 1953¹⁴ so bile pogojene z notranjimi in mednarodnimi dimenzijami konflikta z Inform-birojem, saj se je po konfliktu s Sovjetsko zvezo in uspešnem obračunu z »informbirojevci« doma¹⁵ kazala potreba po oblikovanju alternativne in specifične »jugoslovanske poti« ter specifičnega modela jugoslovanskega socializma. Odgovor na to je bilo postopno uveljavljanje ideologije in modela delavskega in kasneje tudi družbenega samoupravljanja v začetku petdesetih let.¹⁶ Nekakšen hibridni sistem, ki ga je s spremembami in dopolnitvami ustave FLRJ uveljavil ustavni zakon iz leta 1953,¹⁷ kmalu ni več ustrezal spreminjajoči se ideologiji in uveljavljenim političnim opredelitvam, poleg tega pa so se pojavljali številni problemi v njegovem uresničevanju.

Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije iz leta 1963¹⁸ ni samo spremenila uradnega imena države, ampak je pomenila ustavno opredelitev in uveljavitev ideje in ideologije samoupravljanja. Ta ustava je temeljila na ideološko pogojeni utvari, da bo razvito družbeno samoupravljanje razrešilo vse družbene konflikte in protislovja.¹⁹ Med drugim so ob sprejemanju ustave menili in upali, da bo samoupravljanje razrešilo in mogoče celo odpravilo probleme v medetničnih odnosih v večnacionalni jugoslovanski skupnosti.²⁰ To se je odražalo tudi v tem, da je zbor narodov v zvezni

¹³ Ustavno besedilo in komentar glej: *Novi ustavi: Zbirka ustava donetih posle drugog svetskog rata (1948)* Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1948, str. 11-40, 155.

Obdobje, v katerem sta jugoslovanska ustavna ureditev in uradna ideologija sledila zgledom Sovjetske zveze, je jugoslovanska teorija označevala kot obdobje »ljudske demokracije.« Temeljne značilnosti političnih sistemov, ki so jih vladajoči režimi in uradna teorija opredeljevali kot »države ljudske demokracije«, so bile: državna lastnina, razraščeni hierarhični in centralizirani državni aparat, centralizirano administrativno gospodarstvo, osrednja vloga in monopol vladajoče komunistične (ali podobne) partije in njene uradne ideologije. (Glej npr.: **Majda STROBL, Ivan KRISTAN, Ciril RIBIČIČ**: prav tam, str. 51.)

¹⁴ Glej: Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti, Uradni list FLRJ, št. 3/1953.

¹⁵ Pri tem kaže omeniti mogoče celo nekoliko ironično zgodovinsko dejstvo, da so takratnemu jugoslovanskemu režimu obstoj zelo centraliziranega in hierarhično strukturiranega političnega sistema in državnega aparata in oblasti ter v uveljavljena vloga in položaj komunistične partije Jugoslavije na podlagi ustave iz leta 1946, ki je povzela sovjetski model, dejansko olajšali obračun z Inform-birojem.

¹⁶ Več o tem glej npr.: **Majda STROBL, Ivan KRISTAN, Ciril RIBIČIČ**: prav tam, str. 69-79.

¹⁷ Prečiščeno besedilo takratne ustave glej: *Novi ustav Federativne narodne republike Jugoslavije: Ustavni zakon od 13. 1. 1953 i ustav od 31. 1. 1946 (dijelovi koji nisu ukiniti) (1953)*, sa pogovorom prof. dr. Jovana ĐORĐEVIĆA; Izdanje »Službenog lista FNRJ«, Beograd 1953, str. 7-48. Naravo in namen ustavnih sprememb in njihov ideološki okvir zanimivo ilustrira spremna beseda dr. Đorđevića: prav tam, str. 105-129.

¹⁸ Ustava SFRJ, Uradni list SFRJ, št. 14/1963.

¹⁹ Sprejem ustave SFRJ v zvezni ljudski skupščini 7. aprila 1963 je s političnega in ideološkega gledišča pomenil nadaljevanje procesa uveljavljanja socialistične samoupravne demokracije, ki se je začel s sprejemom »ustavnega zakona (1953)«. Integralno samoupravljanje naj bi omogočalo »odmiranje (oblastne) države«, razreševanje in odpravljanje vseh družbenih konfliktov ter uveljavljanje svobode slehernega posameznika in sleherne družbene skupnosti, kar se v praksi ni zgodilo. (Glej npr.: **M. STROBL, I. KRISTAN, C. RIBIČIČ**: prav tam, str. 80-81.)

²⁰ V povojnem obdobju sta na oblikovanje uradne etnične politike in normativne ureditve bistveno vplivali ideologija in nacionalna (etnična) politika KPJ oz. Zveze posebno poglavje »Federacija komunistov Jugoslavije (ZKJ)«. Pri tem je zlasti pomemben »Program ZKJ« (1958), ki tej problematiki namenja in odnosi med

skupščino obstajal le kot nekakšen poddom zveznega zbora,²¹ ki se obvezno sestane le ob obravnavi predloga za spremembo zvezne ustave; fakultativne seje so bile predvidene, ko je šlo za zadeve, ki so pomembne za uresničevanje enakopravnosti narodov in republik, ali za zadeve, ki se nanašajo na pravice republik, ki so določene z ustavo SFRJ.²² Šele izbruhi nacionalizma in zaostreni medetnični konflikti, ki so spremljali ekonomsko in družbeno krizo v drugi polovici šestdesetih let, so jasno pokazali, da so problemi v medetničnih odnosih in (večinoma) latentni (med)etnični konflikti v Jugoslaviji obstajali ves povojni čas, kar se je odrazilo tudi v ustavnih dopolnilih sprejetih v letih 1967 in 1968 ter v letu 1971.

Že I. ustavni amandma je tako okreplil položaj zbora narodov, ki mora (z gledišča enakopravnosti republik, narodov in narodnosti ter ustavnih pravic republik) zdaj obvezno obravnavati tudi predlog družbenega plana, zakone in sklepe o financiranju in prihodkih države ter predloge temeljnih in splošnih zakonov. Na zahtevo petih svojih članov ali predsednika zvezne skupščine lahko obravnava vse zadeve, ki so pomembne za enakopravnost republik, narodov in narodnosti ali pa se nanašajo na z ustavo določene pravice republik. Pri tem je zbor narodov v okviru svojih pristojnosti enakopraven z zveznim zborom.²³ Zaostreni medetnični odnosi so se odrazili tudi v ustavnih amandmajih leta 1968, ki so zbor narodov opredelili kot prvi zbor zvezne skupščine ter pomembno okrepili njegovo vlogo in pristojnosti.²⁴ Ustavni amandmaji so opredelili

narodi Jugoslavije,« ki nacionalno vprašanje obravnava kot pomembno vprašanje obstoja večnacionalnih skupnosti in poudarja pomen uresničevanja načela samoodločbe narodov, kot ga je poudarjal že narodnoosvobodilni boj kot podlago za oblikovanje jugoslovanske federacije. Program ugotavlja, da je za uresničevanje enakopravnosti narodov bistvena ekonomska enakopravnost ter poudarja pomen ekonomske razvitosti kot materialne osnove enakopravnosti in zato terja skupno angažiranje za razvoj manj razvitih območij. Načelo »bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov« ter zaščito in zagotavljanje družbenega položaja narodnih manjšin program opredeljuje kot temelje jugoslovanske večnacionalne skupnosti. Kot negativen pojav na področju mednacionalnih odnosov kritizira zlasti nacionalizem (kot »ostanke buržoaznega nacionalizma«) ter poudarja pomen razvoja duha in prakse socialističnega internacionalizma, ki omogoča uresničitev delavsko razrednih ciljev in zlasti ekonomske osvoboditve. To kaže, da se je tudi v programu ZKJ uveljavil razredni pristop pri obravnavanju nacionalnega vprašanja, kar se je odražalo tudi v normativni ureditvi medetničnih odnosov v Jugoslaviji, ki zane marja pomen ugotavljanja, preprečevanja, upravljanja in (raz)reševanja (med)etničnih konfliktov v jugoslovanski večetnični skupnosti. Tudi Program ZKJ gradi na »fikciji«, da bosta integralen razvoj samoupravljanja ter na njem temelječa politika omogočala preseganje konfliktno razredne družbe in (v verjetno dolgoročnejšem procesu) razrešila tudi probleme v medetničnih odnosih. (Glej npr.: *Program Zveze komunistov Jugoslavije: Sprejet na sedmem kongresu Zveze komunistov Jugoslavije (1978)*, Deveti ponatis, ČZP Komunist, Ljubljana 1978, str. 157-166.)

²¹ V zbor narodov (kot poddom zveznega zbora) skupščine republik volijo po 10 poslancev, skupščini avtonomnih pokrajin pa po pet poslancev. (165. in 166. člen ustave Ustave SFRJ, 1963)

²² Če ni mogoče doseči soglasja v zveznem zboru, ki o zadevah vedno razpravlja in odloča kot enoten dom, in mnenje zbora narodov ni upoštevano, posamezne zadeve leto dni ni mogoče uvrstiti na dnevni red sej skupščine. (Glej: 190. in 191. člen ustave SFRJ, 1963)

²³ Amandma I amandmajev k ustavi SFRJ iz leta 1963, Uradni list SFRJ, št. 18 /1967, ki določa tudi, da poslanci zbora narodov, kadar ta samostojno obravnava določeno zadevo, ne sodelujejo pri odločanju v zveznem zboru, kar je logična posledica opredeljene enakopravnosti teh dveh zborov.

²⁴ Zbor narodov, v katerega republike delegirajo po 20 in avtonomni pokrajini po 10 poslancev, ki jih izvolijo republiške ali pokrajinske skupščine, samostojno obravnava zadeve, ki se nanašajo na zagotavljanje enakopravnosti republik in avtonomnih pokrajin ter druge zadeve, ki so v njihovem skupnem interesu; kot enakopraven zbor (s pristojnim zborom delovnih skupnosti) odloča vedno, kadar je z ustavo predvideno v zvezni skupščini dvodomno odločanje. Po posebnem postopku, ki ga določa poslovnik tega zbora (na zahtevo 10 poslancev zbora), lahko predhodno obravnava vsako vprašanje, ki je pomembno za enakopravnost republik, narodov in narodnosti ali vsako vprašanje, ki posega v ustavne pravice republik in avtonomnih pokrajin. Ker imajo ostali zbori po 120 poslancev, je s 140 poslanci zbor narodov postal tudi največji zbor skupščine.

zgodovinski nastanek in pomen ter tudi okrepili položaj obeh socialističnih avtonomnih pokrajin Kosova in Vojvodine v sestavi socialistične republike Srbije, ki sta bili po statusu sicer izenačeni z ustavo SFRJ leta 1963.²⁵

7.

Ob tem kaže ugotoviti, da posamezne ustavne spremembe v povojnem razvoju jugoslovanske federacije do sprejema ustave SFRJ leta 1974 niso bile naključne, ampak so temeljile na analizah takrat obstoječega ustavnega političnega sistema in njegovih slabosti; te analize pa so bile pogosto ideološko in politično pogojene in zasnovane.²⁶ Ideološka pogojenost teh analiz je določala tako razumevanje in oceno stanja, opredeljevanje problemov, njihovo analizo in oceno ter iskanje močnih rešitev kot tudi predlagane in sprejete usmeritve in rešitve.

Avtorji teh analiz in ocen so se očitno zavedali obstoja številnih problemov ter njihovega močnega vpliva na družbeno situacijo in razvoj; zlasti so te analize poudarjale problem razkoraka med normativnim in stvarnim ter vedno znova ugotavljale, da se sprejete politične usmeritve ter normativna ureditev ne uresničujejo ustrezno v praksi. Tako so te analize pogosto obravnavale in kritizirale birokratizacijo in odtujevanje državne administracije, njeno togost in neprilagodljivost, ugotavljale so probleme v uveljavljanju, delovanju in razvoju sistema samoupravljanja, probleme povezane z družbeno lastnino, s participacijo ljudi v procesih odločanja itd. Analize so ves čas poudarjale tudi pomen medetničnih odnosov ter načela »bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov«, ki se je kot temeljno ustavno načelo uveljavilo tudi v jugoslovanski ustavni ureditvi; uradna politika se je ves čas zavedala, da sta obstoj in krepitev nacionalizma pomembna - če ne kar ključna - nevarnost za obstoj in nadaljnji razvoj večnacionalne jugoslovanske skupnosti. Zato ne preseneča, da so uradni partijski in državni dokumenti nacionalizem obsojali in opozarjali na njegovo nevarnost, ter da je takratna oblast takoj odločno reagirala ob pojavih nacionalizma.²⁷

(Ustavna amandmaja VII in IX k ustavi SFRJ, 1963, Uradni list SFRJ, št. 55/1968.) Če družbeni plan, proračun ali zakoni za njuno uresničevanje niso bili pravočasno usklajeni in sprejeti, začasno veljajo akti v besedilu, kot ga je sprejel zbor narodov, pristojni zbori pa se razpustijo; v ustavno revizijskem postopku prav zbor narodov razglašča spremembe ustave. (Amandmaja IX in XII (1968) k ustavi SFRJ, 1963.)

²⁵ Amandma XVIII (1968) k ustavi SFRJ, 1963, je namesto starega imena Kosovo in Metohija uveljavil novo ime za to pokrajino: Kosovo. V primeru neskladja med pokrajinskimi ter med zveznimi in/ali republiškimi zakoni in predpisi je določena prednost republiških in/ali zveznih predpisov. V okviru urejanja enakopravnosti narodov in narodnosti (etničnih manjšin) v Jugoslaviji amandma XIX opredeljuje pravico do uporabe lastnega jezika pripadnikov narodnosti pred javnimi organi in v javnem poslovanju v skladu z republiškimi ustavami in zakoni, kar pomeni z gledišča ustavne zaščite razširitev pravic narodnih manjšin v Jugoslaviji.

²⁶ Pri tem kaže v prvem obdobju omeniti vlogo Moše PIJADE ter kasneje zlasti vlogo Edvarda KARDELJA in njegove prispevke, ki so bili kasneje objavljeni v seriji knjig *Problemi naše socialistične graditve*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1956-1973. Med njegovimi deli kaže pri tem omeniti še: *Svobodno združeno delo, hrionske diskusije* (1978), Državna založba Slovenije, Ljubljana 1978; ter njegovo zadnjo obsežnejšo analizo »političnega sistema socialističnega samoupravljanja« in predlogov za njegov nadaljnji razvoj: *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja* (1977), Komunist, Ljubljana 1977. Na omenjene analize so pogosto pomembno - če ne kar ključno - vplivali tudi predlogi, mnjenja, ocene in analize Josipa Broza Tita.

²⁷ Na nevarnost nacionalizma in porušenih medetničnih odnosov ter na pomen uveljavljanja načela »bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov in narodnosti« so tako opozarjali praktično vsi dokumenti povojnih

Zanimivo je, da so različne analize posamezne probleme in konflikte zaznale in pogosto nanje opozorile, še preden so se ti zaostriili. Razloge za različne probleme ter za razkorak med normativnimi opredelitvami in dejansko prakso so te analize večinoma pripisovale nedoslednemu uresničevanju in zlorabam obstoječih ustavnih, pravnih in političnih rešitev, nezadostni informiranosti in usposobljenosti ljudi, njihovi premajhni motiviranosti za družbeni in politični angažma ter zlasti za participacijo v političnih in samoupravnih procesih odločanja, itd. Analize so pogosto ponujale tudi različne rešitve, ki naj bi razrešile potencialne probleme in konflikte ter omogočile uresničitev temeljnih političnih in normativnih izhodišč in usmeritev. Rešitev so praviloma iskale v spremembah in dograditvah normativnega sistema, ki naj bi spremenile obstoječo »negativno prakso«, pri čemer so avtorji takih rešitev pogosto precenjevali pomen in vpliv pravnega sistema na dejanski razvoj. Poleg tega so predlagane in uveljavljene normativne rešitve, ki so sicer predvidele različne mehanizme in načine za participacijo ljudi ter terjale njihovo aktivno sodelovanje, pogosto vzpostavljale zapletene in zelo podrobno urejene postopke in mehanizme, ki naj bi predvsem zagotavljali stabilnost in predvidljivost sistema,²⁸ so pa dejansko odvrčali ljudi od aktivne participacije. Poleg tega so ti zapleteni postopki in mehanizmi omejili ali včasih celo onemogočili iniciativnost ljudi in njihovo ustvarjalnost ter razvodeneli nekatere interese, ki naj bi se uveljavili v postavljenem sistemu; takšna ureditev je uveljavila tudi prakso, v kateri je bilo pogosto več časa namenjenega postopkom in formalnim vprašanjem kot pa vsebini posameznih zadev in pobud, kar je še dodatno vplivalo na manjši interes in participacijo ljudi.

8.

Čeprav so bile vse omenjene ustavne spremembe formalno pripravljene in sprejete v skladu s takrat veljavnim ustavno-revizijskim postopkom, je zanimivo analizirati, kdo je najprej sprožil pobudo za dopolnitev in spremembo ustave. Pri tem lahko ugotovimo, da so pobude navadno prišle iz najozžjega vodstva komunistične partije oziroma zveze komunistov Jugoslavije, ki je bilo hkrati praviloma tudi najozžje državno vodstvo.

Prav tako lahko ugotovimo, da so KP/ZKJ, najozžje državno vodstvo in zlasti osebno predsednik Tito odigrali ključno vlogo pri preprečevanju, upravljanju in razreševanju morebitnih družbenih konfliktov ali blokad v političnem sistemu. To je bilo še toliko bolj pomembno, če upoštevamo dejstvo, da ustavni in pravni sistem Jugoslavije nista predvidevala in urejala posebnih postopkov za upravljanje in razreševanje morebitnih konfliktov, saj je uradno upoštevalje vladajočo ideologijo veljalo, da je - oziroma, da

kongresov Komunistične partije/Zveze komunistov, zlasti v šestdesetih in sedemdesetih letih pa so na omenjene probleme opozarjali v svojih javnih nastopih tudi skoraj vsi ključni jugoslovanski politiki - npr. Tito, Kardelj, Bakarič, Vlahović v svojih nastopih na kongresih in pomembnejših forumih ZKJ ter v nekaterih javnih nastopih.

²⁸ Pri tem kaže ugotoviti, da so takšne rešitve - čeprav so bile na prvi pogled in z gledišča posameznika zelo komplicirane in nepregledne - sicer omogočale kanaliziranje različnih interesov v zapletene mehanizme in postopke samoupravnega sistema, vendar so hkrati omogočale tudi nadzor nad dogajanjem in procesi ter zagotavljale prostor za politično akcijo in posredovanje družbenopolitičnih organizacij in državnih organov v primerih, ko bi se v sistemu začeli pojavljati, oblikovati in uveljavljati za obstoječi sistem in režim nezaželeni in nesprejemljivi ali celo nevarni interesi.

vsaj postaja - Jugoslavija nekonfliktna družba. Takšen sklep je temeljil na strahu, da bi morebitni konflikti lahko ogrozili razvoj in obstoj sistema, ter na prepričanju, da bo uveljavljeno samoupravljanje na vseh področjih življenja omogočilo ljudem uresničevanje njihovih specifičnih interesov v usklajevanju z interesi drugih ter njihovo sodelovanje in vpliv v političnem odločanju - zlasti še v zadevah povezanih z njihovimi interesi.

Nasploh lahko v večini družb zasledimo skorajda paničen strah pred konflikti, ki ga poznajo tako v tradicionalnih zahodnih demokracijah kot tudi v družbah na prehodu v demokracijo ter v različnih avtokratskih in totalitarnih sistemih. Ta strah je posledica dejstva, da konflikte izobrazevalni in politični sistemi ter večina družbenih organizmov in struktur obravnavajo kot negativne in nezaželene pojave. Pri tem se nekako pozablja na dejstvo, da sam obstoj pluralizma na različnih področjih v družbi pogojuje različne interese in s tem tudi možne konflikte različnih interesov; obstoj konfliktov ali vsaj potencialnih konfliktov sam po sebi torej ni problem, ampak je normalno stanje v slehernem okolju, kjer obstajata pluralizem in kakršna-koli različnost.²⁹ Problem predstavlja dejansko strah pred konflikti ter pogosta odsotnost mehanizmov in pravil, ki omogočajo demokratično srečanje in usklajevanje različnih interesov ter miroljubno razreševanje morebitnih konfliktov.

Demokratični mehanizmi v etnično homogenih državah navadno ponujajo določene mehanizme za razreševanje različnih konfliktov, ki kljub strahu ali včasih tudi zaradi strahu pred konflikti večino potencialnih in obstoječih družbenih konfliktov uspejo razrešiti po demokratični poti znotraj institucij političnih sistemov; na drugi strani v etnično pluralnih državah ali v državah, kjer demokracija niti formalno ni uveljavljena ali je bila uvedena nedavno in se šele uveljavlja v praksi, strah pred konflikti pogosto paralizira delovanje političnega sistema ter morebitne mehanizme in postopke za preprečevanje, upravljanje in razreševanje različnih družbenih konfliktov, kar povzroča različne krizne situacije in pogosto »nesistemske« ali celo protipravne reakcije različnih subjektov - vključno z državnimi oblastnimi strukturami.

9.

Zgodovinski razvoj v Jugoslaviji v osemdesetih letih je pogočila vrsta zelo specifičnih dogodkov, zgodovinskih okoliščin in procesov, ki so končno privedli tudi do razpada jugoslovanske federacije. Med njimi kaže po mojem mnenju - kot ključne z gledišča obravnavane problematike - omeniti in strnjeno opredeliti zlasti naslednje:

i) Smrt predsednika Tita leta 1981 je pomenila konec nekega specifičnega obdobja jugoslovanske zgodovine. Z družbenega in političnega prizorišča je izginila pomembna zgodovinska osebnost, ki je bila ključna za nastanek jugoslovanske federacije in njen razvoj, ter ki je pomembno sooblikovala in obarvala tudi povojni razvoj mednarodne skupnosti in odnose v njej.

²⁹ Več o tem glej npr.: **Cintia H. ENLOE**: *Ethnic conflict and political development* (1973), Little, Brown & Company, Boston 1973, str. 15-34; **Mitja ŽAGAR**: *Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah* (1990), Doktorska disertacija, Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, junija 1990, str. 276-292.

Če analiziramo notranje odnose in razvoj jugoslovanske federacije po drugi svetovni vojni, lahko zlahka ugotovimo, da je predsednik Josip Broz Tito praviloma opravljal ključne oblastne funkcije v posameznih obdobjih; hkrati ob tem velja poudariti, da je bila ves čas njegova dejanska družbena vloga še precej večja in vplivnejša. Tito je bil namreč hkrati tudi prvi človek v KPJ/ZKJ, ki je dominirala politično življenje. Kot karizmatična politična in zgodovinska osebnost je bil poleg tega Tito tudi simbol in posebitev uspešne narodnoosvobodilne vojne in socialistične revolucije, povojnega razvoja in uveljavljanja samoupravljanja, borec za svobodo in pravičnost v svetu ter ključni voditelj gibanja neuvrščenosti.

Tako sta bila osebnost in vloga predsednika Tita pomembna integrativna in sredotežna (centripetalna) dejavnika v političnem sistemu, ki sta zagotavljala koherentnost in trdnost političnega sistema ter stabilnost družbenega življenja. V primeru kriz in konfliktov je predsednik Tito s svojimi javnimi nastopi in karizmo lahko mobiliziral in prepričal množice. S svojim ugledom in družbeno močjo je vplival na sprejem političnih odločitev in delovanje posameznih državnih in političnih forumov. Njegov položaj in vloga v KPJ/ZKJ sta mu zagotavljala ključen položaj v političnem dogajanju; kot vrhovni poveljnik oboroženih sil je imel neposreden nadzor tudi nad mehanizmom oborožene državne represije. Ob tem kaže ugotoviti, da je v primerih, ko je zlasti ob posameznih zaostritvah in konfliktih neposredno posredoval v družbenem in političnem življenju, praviloma uporabljal svojo karizmo in družbeni ugled, represivne ukrepe pa le občasno in v relativno omejenem obsegu - za razliko od številnih drugih zgodovinskih osebnosti, ki so imele podoben monopol nad oblastjo.

ii) Družbena kriza v Jugoslaviji se je v osemdesetih letih vse bolj zaostrovala; če se je sprva morebiti še zdelo, da gre predvsem za ekonomsko krizo, se je zelo kmalu pokazalo, da je kriza zajela vsa družbena področja in pomembno vplivala na družbene odnose. Že v začetku osemdesetih let - z nemiri na Kosovu leta 1981 - so se začele izražati tudi etnične dimenzije te krize, ki so izzvale ostro in represivno reakcijo takratnih srbskih in tudi jugoslovanskih oblasti.³⁰ Ob tem so se dejansko že tudi začeli kazati obrisi konflikta med zagovorniki represivne rešitve in med nasprotniki represije, ki se je kasneje vse bolj oblikoval in izražal kot konflikt med nasprotniki in zagovorniki demokratizacije in odpiranja političnega prostora.

Takratna uradna jugoslovanska politika dolgo časa ni hotela priznati obstoja družbene krize, čeprav se je spoznanje o razkoraku med normativnim sistemom in opredeljenimi političnimi cilji ter med dejansko družbeno stvarnostjo vse bolj krepilo. Šele proti sredini osemdesetih let je uradna politika najprej priznala obstoj ekonomske krize in začela pripravljati »program ekonomske stabilizacije«, sredi osemdesetih let pa je uradno začela priznavati obstoj širše družbene in politične krize. Tako je v procesu analiz in razprav ter na podlagi vrste separatov, ki so obravnavali posamezna področja, leta 1985 nastala »Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja«, ki opozarja na nekatere probleme v delovanju političnega sistema ter na razkorak med normativnim in stvarnim na posameznih področjih. V pripravi tega dokumenta in opredelitvi problemov se je pokazala vrsta različnih mnenj in pogledov na naravo, vsebino in delovanje političnega sistema, kar se je izražalo tudi v različnih

³⁰ Glej npr.: Misha GLENNY: *The Rebirth of History: Eastern Europe in the Age of Democracy* (1990), Penguin Books; London 1990, str. 132-138.

predlogih za razreševanje posameznih problemov in postopoma v oblikovanju različnih konceptov nadaljnjega razvoja.³¹ Kot pomembna politična dilema se je ob tem postavljalo vprašanje, ali gre le za probleme v uresničevanju in delovanju obstoječega političnega sistema socialističnega samoupravljanja ali pa gre morebiti tudi za probleme v sami naravi, vsebini in strukturi tega političnega sistema.

Ob tem kaže omeniti, da po »Smerih razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja« ter po Kardeljevi in Titovi smrti vse do dokumenta »Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja« v Jugoslaviji ni bilo poskusa resne in obsežnejše politične in strokovne analize političnega sistema in njegovega delovanja. Kakorkoli kritično že ocenjujemo Kardeljeve ter druge strokovne in politične ocene in analize družbene stvarnosti in političnega sistema iz prejšnjih obdobj, lahko ugotovimo, da so pogosto dokaj zgodaj opozorile na posamezne politične in družbene probleme ter tako političnemu sistemu in njegovim subjektom omogočile pravočasno reakcijo nanje. V svoji ideološki naravnosti so praviloma tudi ponudile določeno rešitev ali vsaj način reševanja ugotovljene problema, ki je ob prepričanju, da že sam sprejem normativnih sprememb in političnih odločitev lahko pomembno spremeni družbeno prakso, pogosto predvideval predvsem normativne spremembe političnega sistema.³²

Uradno zanikanje obstoja krize na začetku osemdesetih let, odsotnost ustreznih kontinuiranih strokovnih in političnih analiz in ocen tedanjega družbenega stanja, dogajanja in procesov razvoja, političnega sistema in njegovega delovanja so povzročili precejšnjo zamudo pri oblikovanju politike in programov, ki naj bi omogočili razreševanje posameznih problemov in družbene krize. Poleg tega se je pokazala tudi neučinkovitost in nesposobnost sistema, ki ni mogel zagotoviti potrebnega družbenega konsenza in pravočasno pripraviti, uskladiti in sprejeti ustrezne splošno sprejete politike, protikriznih in stabilizacijskih ukrepov in dokumentov ter konkretnega programa dejavnosti, ki bi mobiliziral ljudi in vse segmente političnega sistema v procesu razreševanja družbene krize.

iii) Zaostrovanje družbene krize, vse večje nezadovoljstvo ljudi, trenja med republikami in pokrajinami oziroma njihovimi vodstvi ter dejstvo, da na krizo obstoječi sistem ni bil sposoben ustrezno in uspešno reagirati, so povzročili postopno razpadanje sistema. Vse bolj se je kazalo, da v normativni sistem niso bili vgrajeni integracijski mehanizmi in dejavniki, ki bi sledili in jasno opredelili interes za skupno življenje v jugoslovanski federaciji; prav tako obstoječi normativni sistem ni oblikoval in uredil mehanizmov in postopkov za usklajevanje različnih konfliktih interesov ter za preprečevanje družbenih konfliktov oziroma za njihovo upravljanje in razreševanje.

³¹ Glej: *Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja (1985)*, Zvezni družbeni svet za vprašanja družbene ureditve, Delavska enotnost, Ljubljana 1985.

³² Pri tem pogosto ali celo praviloma takšne spremembe niso temeljile na strokovnih analizah, ki bi ugotavljale, če in koliko so posamezne normativne spremembe sploh uresničljive v praksi ter koliko odražajo dejansko družbeno situacijo, ampak so temeljile na uradnih ideoloških predpostavkah in izhodiščih. Tako se je pogosto zgodilo, da posamezne normativne spremembe, ki naj bi razrešile obstoječe ali potencialne probleme, obstoječe družbene prakse sploh niso upoštevale in zato tudi niso bile uresničljive v praksi; v nekaterih drugih primerih pa je uveljavitev določenih sprememb, ki niso upoštevale obstoječe družbene realnosti, povzročila nepričakovane spremembe in rezultate, ki so bili v nasprotju s prvotnim namenom in političnimi pričakovanji.

To je postalo posebno očitno po smrti predsednika Tita ter v procesu postopnega razkrajanja in razpada Zveze komunistov Jugoslavije. Predsednik Tito kot osrednja osebnost jugoslovanske politike in šef države ter ZKJ kot nosilka političnega monopola (oziroma njeno ožje vodstvo) sta v preteklih obdobjih na podlagi svoje formalne in dejanske družbene vloge predstavljala ključna integracijska dejavnika v političnem sistemu, hkrati pa sta se uveljavila tudi kot mehanizem za preprečevanje in razreševanje obstoječih družbenih konfliktov. Ko sta omenjena dejavnika prenehala opravljati svojo - neformalno in formalno - integracijsko funkcijo ter funkcijo preprečevanja, upravljanja in razreševanja konfliktov, so se pokazali in okrepili vsi dezintegracijski dejavniki in vse centrifugalne sile, ki so pogojile nadaljnji razvoj.

Pri tem je razpad ZKJ potekal kot proces, ki se je najprej kazal v vse večji samostojnosti posameznih republiških in pokrajinskih organizacij zveze komunistov in njihovih vodstev, v konfliktih med njimi zaradi različnih interesov in konceptov razvoja ter v neučinkovitosti »načela demokratičnega centralizma«, ki je prej predstavljalo temeljni princip njenega delovanja. Pokazalo se je, da je bil nemogoč kompromis med obema temeljnima različnima konceptoma nadaljnega razvoja, položaja in narave ZKJ, od katerih je en zagovarjal nadaljnjo decentralizacijo in notranjo demokratizacijo, drugi pa večjo centralizacijo ter ponovno uveljavitev »načela demokratičnega centralizma« in notranje discipline. Do dokončnega razpada ZKJ je prišlo na 14. izrednem kongresu februarja 1990, ko sta celotna slovenska delegacija in večina hrvaške delegacije ta kongres zapustili.³³

iv) Še preden je prišlo do razpada ZKJ in zatem celotnega političnega sistema jugoslovanske federacije na začetku devetdesetih let, so se jasno pokazali različni in med seboj diametralno nasprotni koncepti bodočega razvoja ter njihovi nosilci. Na eni strani je šlo za koncept decentralizacije jugoslovanske federacije in okrepitev samostojnosti federalnih enot, ki naj bi na zvezni ravni uresničevale le tiste skupne interese in pristojnosti, za katere bi se poprej soglasno dogovorile. Na drugi strani je šlo za koncept okrepitev federacije in koncentracije številnih funkcij na zvezni ravni. Hkrati je prvi koncept predvideval tudi postopno notranjo demokratizacijo federalnih enot in uveljavljanje političnega pluralizma, medtem ko je drugi koncept terjal okrepitev položaja in družbene vloge zveze komunistov v skladu z normativnimi opredelitvami ter je nasprotoval demokratizaciji in uveljavljanju političnega pluralizma.³⁴

Omenjene ideološke in politične konflikte so spremljali: zaostrovanje ekonomske in družbene krize; vse večja negotovost in nezadovoljstvo ljudi; zavest, da obstoječi politični sistem ne deluje in ne zmore razreševati vse hujše družbene krize in uveljaviti

³³ Znotraj ZKJ je šlo za trenja med »reformistično in bolj liberalno« slovensko organizacijo ter med ZK Srbije pod vodstvom Slobodana Miloševića, ki se je zavzemala za ponovno okrepitev in centralizacijo ZKJ. S podporo in prek ZKJ je Milošević želel uresničiti svojo represivno politiko do Albancev na Kosovu ter srbsko ekspanzijo v Jugoslaviji. Ko so slovenska organizacija in kasneje še nekatere druge organizacije (hrvaška, del bosanskohercegove) zapustile 14. izredni kongres ZKJ januarja 1990, je to pomenilo dokončen razpad ZKJ, ki je bila več kot štiri desetletja nosilec oblasti in vodilna politična sila v Jugoslaviji. (Glej npr.: V. P. GAGNON, Jr.: »Yugoslavia: Prospects for Stability« (1991), *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 3, Summer 1991, str. 18-35; DENNISON RUSINOW: »Yugoslavia: Balkan Breakup?« (1991), *Foreign Policy*, No. 83, Summer 1991, str. 143-153.)

³⁴ Prvi koncept razvoja se je oblikoval zlasti v Sloveniji, zagovarjala pa ga je tudi Hrvaška, medtem ko je drugi koncept zagovarjala Srbija ob podpori črne gore.

(zlasti nujno potrebne) gospodarske reforme; občutek, da v Jugoslaviji nihče ni zadovoljen, saj so na eni strani manj razviti trdili, da jih izkoriščajo razvitejši deli federacije, na drugi strani pa so razvitejši deli prav tako trdili, da so izkoriščani, saj morajo prispevati ogromna sredstva - na katera sploh ne morejo vplivati, da bi bila produktivno in učinkovito uporabljena - za razvoj nerazvitih, itd. V takšnih pogojih je bil obstoječi sistem vse pogostejše blokiran in popolnoma nemočen, da bi uspešno reagiral na nakopičene probleme. Prav tako tudi ni bilo mogoče pripraviti in sprejeti normativnih sprememb, ki bi omogočile normalnejše delovanje političnega sistema, saj zaradi različnih in nasprotnih interesov ter zaradi obstoja diametralno nasprotnih konceptov razvoja ni bilo mogoče doseči soglasja, ki je bilo po veljavni ustavni ureditvi potrebno za sprejem ustavnih sprememb.

Še preden je obstoječi sistem formalno razpadel, se je v praksi odprl prostor za nova pravila in novo politično prakso; ponujala se je možnost za prerazporeditev in osvojitve oblasti. To je v praksi prvi spoznal Slobodan Milošević, ki je leta 1987 prišel na čelo srbske zveze komunistov. Po letu 1988 je začel najprej utrjevati svojo oblast v Srbiji, kasneje pa se je poskusil uveljaviti tudi kot jugoslovanski voditelj. Pri tem se ni bal uporabiti na srbskem nacionalizmu temelječe populistične politike, ki je s preprostimi gesli pritegnila in mobilizirala srbske množice, in zaostrovanja konfliktov znotraj Srbije, kar mu je omogočilo obračun s pokrajinskimi vodstvi ter kasneje formalno minimiziranje ali kar dejansko odpravo avtonomije obeh pokrajin. Opozorjanje na obstoječe slabosti političnega sistema in obljube, da bodo njegova politika in konkretne rešitve te probleme in slabosti odpravile ter zagotovile dostojno življenje in socialno varstvo ljudi, so prav tako pomenile pomemben del njegove politične strategije.

Podobno strategijo in taktiko kot v Srbiji je Milošević poskusil uporabiti tudi za osvojitve oblasti na zvezni ravni. Pri tem je svojo politiko in koncept poskusil predstaviti kot boj za ohranitev jugoslovanske federacije ter obstoječega političnega sistema in ustavne ureditve, ki jo je s svojo politiko dejansko kršil in začel rušiti. Predloge za reformo političnega sistema in federacije, ki so prihajali iz zlasti iz Slovenije in Hrvaške, je Milošević navadno takoj zavrnil ter jih razglasil za neustavne in protirevolucionarne. Na drugi strani je sprejem nove ustave Republike Srbije v septembru 1990 - še pred izvedbo prvih večstrankarskih volitev v republiki - tudi formalno pomenil poseg v ustavo SFRJ, saj je srbska ustava pomembno spremenila položaj ter omejila pristojnosti in položaj avtonomnih pokrajin,³⁵ ki sta bili v skladu z zvezno ustavo opredeljeni tudi kot konstitutivna elementa federacije in so bili njuni predstavniki neposredno vključeni v sestavo zveznih organov.³⁶ Agresivnost srbske politike v federaciji se je kazala tudi v vplivu, ki ga je imel Milošević in delno tudi širše srbsko vodstvo na politiko Srbov in njihovih političnih organizacij zunaj meja republike Srbije, kjer so se kmalu začeli zaostrovati odnosi med novimi republiškimimi vodstvi ter med Srbi in njihovimi političnimi voditelji v teh republikah.

Omenjena Miloševićeva agresivna politika in koncept razvoja, ki je nasprotoval decentralizaciji in demokratizaciji, sta v večini preostalih republik kmalu začela vzbujati

³⁵ Glej: 6. in 108.-112. člen ustave Republike Srbije. Ustav republike Srbije (1990), Službeni glasnik Republike Srbije, št. 1/1990.

³⁶ Glej: 3. člen ustave SFRJ, 1974, ter tudi npr. člene 289, 291, 292, 321 (ki je bil spremenjen s 1. točko amandmaja IV iz leta 1981 in kasneje nadomeščen z amandmajem XLI leta 1988) in 348 (ki je bil nadomeščen z drugim odstavkom 1. točke amandmaja XLIII leta 1988).

strah in odpor - zlasti usmerjen proti agresivnemu srbskemu nacionalizmu, ki je očitno hotel prevzeti kontrolo nad federacijo; vse to je še poglobilo konflikte v Jugoslaviji in hkrati poudarilo njihovo etnično dimenzijo, kar je okrepilo tudi položaj in vlogo nesrbskih nacionalizmov v drugih okoljih.

Poleg tega kaže ugotoviti, da je uveljavitev agresivne in izključujoče po svoji naravi populistične Miloševićeve politike v Jugoslaviji po letu 1988 najprej pomembno omejila, kasneje pa sploh popolnoma ukinila sleherno možnost za oblikovanje političnega kompromisa v procesu dogovarjanja o bodočem razvoju in oblikovanju političnih usmeritev. Sposobnost za sklenitev kompromisov je praviloma nujna podlaga za demokratsko reformo političnega sistema in za njeno uresničitev; poleg tega lahko ugotovimo, da je kljub vsem svojim omejitvam in monistični naravi znotraj obstoječega prostora jugoslovanski politični sistem v celotnem obdobju po drugi svetovni vojni poskušal uveljaviti dogovarjanje in politične kompromise kot temeljno pravilo in metodo svojega delovanja.

v) Mednarodne okoliščine in dogajanja v svetu v osemdesetih letih in v začetku devetdesetih let so pomembno vplivali tudi na dogajanja in razvoj v Jugoslaviji: ekonomska recesija in zaostrena dolžniška kriza sta prispevali k zaostrovanju ekonomske krize tudi v Jugoslaviji. Spremembe odnosov v mednarodni skupnosti, zlasti postopno razkrajanje in razpad varšavske zveze ter kasneje na začetku devetdesetih let tudi razpad Sovjetske zveze so prinesle konec hladne vojne in dotlej obstoječe bipolarne ureditve sveta, kar je posledično spremenilo položaj in vlogo Jugoslavije v mednarodni skupnosti in mednarodnih odnosih. Razpad bipolarne svetovne ureditve je pomembno spremenil tudi položaj in vlogo neuvrščene gibanja in neuvrščenih držav v mednarodnih odnosih, saj je bila tradicionalna neuvrščena politika pogojena prav z bipolarno strukturo mednarodne skupnosti, kar je vplivalo tudi na jugoslovansko zunanjo politiko. Čeprav na eni strani tradicionalne bipolarne ureditve ni več, pa se na drugi strani še niso oblikovali niti zametki nove mednarodne ureditve, pri čemer kaže ugotoviti, da se uradne zunanje politike pogosto še vedno obnašajo, kot da hladna vojna še ni končana, ter ravnajo po pravilih in modelih oblikovanih v bipolarnem sistemu mednarodnih odnosov, kar se je odrazilo tudi v odnosu mednarodne skupnosti do jugoslovanske krize; itd.³⁷

V letu 1990, ko se je jugoslovanska kriza že resno zaostila in ko so v posameznih republikah pripravili prve večstrankarske volitve po drugi svetovni vojni, so se v mednarodni skupnosti bali zlasti močnega razvoja in nekontroliranega razpada Sovjetske zveze in posledic, ki bi jih to dogajanje lahko imelo na mednarodno skupnost in mednarodne odnose ter zlasti na poslabšanje mednarodne stabilnosti in varnosti. Razkrajanje bipolarne mednarodne ureditve je pomembno vplivalo na mednarodni položaj in vlogo Jugoslavije pri ohranjanju mednarodnega miru in stabilnosti, ki jo je imela prej kot neuvrščena država na stičišču med dvema ključnima vojaškima blokoma. Na Jugoslavijo in zaostrovanje jugoslovanske krize so na zahodu začeli gledati predvsem kot na močen zgled in negativen primer za Sovjetsko zvezo; vztrajanje na enotnosti ter ozemeljski integriteti in celovitosti Jugoslavije je bilo hkrati tudi sporočilo posameznim de-

³⁷ Glej npr.: Stanley HOFFMAN: »Delusions of World Order« (1992) - v *New York Review of Books*, Vol. XXXIX, April 9, 1992, str. 37-43.

javnikom v Sovjetski zvezi, naj dobro premislijo svojo politiko in ravnanja, če želijo dobre odnose z zahodom.

Vztrajanje zahoda in zlasti ZDA na ozemeljski celovitosti in integriteti Jugoslavije spomladi leta 1991 so si takratni jugoslovanski vojaški in politični vrh ter srbsko vodstvo razlagali kot zeleno luč za posredovanje v Sloveniji, ki je - potem, ko so bili zavrnjeni vsi njeni predlogi za reformo jugoslovanske federacije ali za njeno preoblikovanje v konfederalno skupnost - 25. junija 1991 razglasila svojo samostojnost.³⁸ pri tem kaže poudariti, da je tudi ob razglasitvi samostojnosti in suverenosti Slovenija še vedno poudarjala, da se je pripravljena pogajati o povezovanju z državami, ki bodo nastale na območju dotedanje SFRJ, in celo o oblikovanju (konfederalne) skupnosti suverenih držav na območju dotedanje SFRJ.³⁹

Vojaška intervencija v Sloveniji je dejansko pomenila konec jugoslovanske federacije in začetek tragične jugoslovanske krize. čeprav so predstavniki in opazovalci evropske skupnosti, kot ključni dejavnik mednarodne skupnosti v jugoslovanski krizi v tem obdobju, vztrajali na šestmesečnem prehodnem obdobju, v katerem je bilo uresničevanje samostojnosti in neodvisnosti Slovenije in Hrvaške zamrznjeno, je bilo bolj ali manj jasno, da možnosti za kompromis skorajda ni več bilo. Uradno mednarodno priznanje neodvisnosti in suverenosti Slovenije in Hrvaške ter kasneje - na podlagi kriterijev za priznanje, ki jih je sprejela evropska skupnost - tudi ostalih jugoslovanskih republik, ki so za priznanje zaprosile, je bilo tako (zlasti tudi zaradi pritiskov mednarodne javnosti ob vojni v Sloveniji in kasneje na Hrvaškem) le še vprašanje časa.

10.

V kontekstu omenjenih dogodkov, okoliščin in procesov kaže - preden predstavim svoje hipoteze o pomenu in vlogi ustave SFRJ iz leta 1974 v procesu demokratizacije in osamosvajanja Republike Slovenije - nekoliko podrobneje obravnavati še ustavne amandmaje k tej ustavi, ki so bili sprejeti na začetku in ob koncu osemdesetih let.

Ustavni amandmaji leta 1981 so bili sprejeti neposredno po smrti predsednika Tita.⁴⁰ Z njimi naj bi politični sistem prilagodili novim okoliščinam in zagotovili njegovo uspešno delovanje. Tako so ti amandmaji uveljavili načelo kolektivnega vodstva, ki naj nadomestilo osrednjo in integrativno vlogo predsednika Tita v političnem sistemu, čeprav je bilo bolj ali manj jasno, da njegove vloge - zlasti še ob upoštevanju njegove osebne karizme - ne bo mogoče v celoti nadomestiti. Na ravni federacije naj bi kolektivno vodstvo dodatno zagotovilo predvsem enakopravno zastopnost in vpliv republik in pokrajin na procese odločanja, pri uvajanju te rešitve nasploh pa so razmišljali tudi o tem, da bo načelo kolektivnega vodstva omogočalo vključevanje večjega števila sposobnih ljudi in zlasti strokovnjakov v delo osrednjih kolektivnih organov oblasti in samoupravljanja.⁴¹ Poleg tega so ti amandmaji urejali tudi trajanje mandatne dobe izvol-

³⁸ Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 1 (leto 1), 1991.

³⁹ 2. alineja točke III Deklaracije ob neodvisnosti, Uradni list RS, št. 1 (leto 1), 1991.

⁴⁰ Ustavni amandmaji (I do VIII) k ustavi SFRJ, Uradni list SFRJ, št. 38/1981.

⁴¹ Amandma I (1981) k ustavi SFRJ, 1974.

jenih in imenovanih funkcionarjev in drugih nosilcev samoupravnih funkcij ter omejili možnost njihove reelekcije.⁴² Sprejem teh amandmajev je spremljala tudi široka politična kampanija za uveljavljanje krajših - najpogosteje enoletnih ali dvoletnih - mandatov in omejevanja reelekcije za nosilce individualnih političnih in drugih javnih funkcij. Taka praksa naj bi okrepila vpliv in nadzor ljudi nad delom izvoljenih in imenovanih funkcionarjev, hkrati pa naj bi tudi zagotovila, da se v rokah teh funkcionarjev ne bi nakopičilo preveč oblasti.

Ob tem kaže poudariti, da podpora takšnim usmeritvam ni bila povsem enotna in da so se pojavljali tudi posamezni pomisleki. V praksi se je kasneje pokazalo, da je uveljavitev teh amandmajev ter z njimi kolektivnega vodstva, skrajšanja mandator in omejitev reelekcije pogosto prinesla prav nasprotno rezultate od pričakovanih; zlasti v pogojih zaostrene družbene krize so včasih omenjene rešitve še dodatno zmanjšale sposobnost sistema za reagiranje in ukrepanje ter otežile ali celo blokirale njegovo normalno delovanje. Kot sem že omenil, obstoječa oblast sprva sploh ni hotela priznati obstoja družbene krize, kasneje pa nanjo ni več mogla ustrezno reagirati.

Poglabljanje in zaostrovanje družbene krize v Jugoslaviji v drugi polovici osemdesetih let ter nesposobnost obstoječega političnega sistema, da pravočasno in uspešno reagira nanjo, so nedvoumno terjali reformo sistema. Pri tem se je pokazalo, da v novih pogojih ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja glede narave in vsebine te reforme. Poleg tega so se v tem času vse bolj izrazito začele kazati tudi temeljne razlike med različnimi koncepti reagiranja na krizo in nadaljnjega razvoja jugoslovanske federacije, pri čemer bi te razlike in konflikt sprva najbolje lahko opredelili kot konflikt med zagovorniki decentralizacije in povečane samostojnosti federalnih enot na eni strani ter med zagovorniki centralizacije in okrepljene vloge federacije na drugi strani. V opisanih okoliščinah se je začel sprva prikrit, kasneje pa vse bolj očit en postopen proces razkroja političnega sistema in njegovih posameznih mehanizmov.

Zadnja poskusa reforme sta bila program ekonomske reforme in preнове gospodarstva predsednika zveznega izvršnega sveta Markovića ter novembra leta 1988 sprejeti amandmaji k ustavi SFRJ iz leta 1974.⁴³ Ti so bili predstavljeni in predlagani kot nujno potrebna ustavna podlaga za uresničevanje ekonomske reforme ter tudi za postopno reformo in demokratizacijo političnega sistema. Podrobnejša analiza teh ustavnih amandmajev pokaže, da je bilo končno sprejeto besedilo v mnogočem zelo splošen in nedorečen kompromis med različnimi koncepti razvoja; spremembe so bile dejansko dokaj omejene in parcialne, vseeno pa so odprle nove možnosti razvoja. Na gospodarskem področju je bil tako še vedno pretežno uveljavljen sistem »dogovorne ekonomije« in poseganja države v gospodarjenje, so pa spremembe omogočile začetek reforme in širše uvajanje tržnega gospodarjenja. Sprejete spremembe na področju političnega sistema so bile večinoma le »kozmetične«; kljub temu so pomenili ustavni amandmaji postopno razgrajevanje delegatskega skupščinskega sistema, niso pa oblikovali niti še obrisov novega političnega sistema - saj glede njihove narave in vsebine ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja. Poleg tega so sprejete ustavne spremembe pomembno porušile koherentnost ustavnega sistema, saj posamezni deli ureditve niso bili več povsem kompatibilni z ostalimi deli ter zlasti z opredelitvami, načeli in usmeritvami

⁴² Amandmaji II-VII (1981) k ustavi SFRJ, 1974.

⁴³ Ustavni amandmaji (IX-XLVIII) k ustavi SFRJ, Uradni list SFRJ, št. 70/1988.

zapisanimi v temeljnih načelih ustave SFRJ, v katere ustavni amandmaji ob odsotnosti političnega soglasja niso posegli.⁴⁴

Na sprejem ustavnih amandmajev in izhodišč za ekonomsko reformo lahko gledamo kot na nekakšen kompromis, s katerim nihče ni bil popolnoma zadovoljen. Zvezni izvršni svet je poudarjal, da so sprejete spremembe sicer formalno omogočile začetek ekonomskih in političnih reform, da pa so bile pogosto preozke in nezadostne ter tudi niso dale zveznemu izvršnemu svetu tistih pristojnosti, ki bi jih ta potreboval za uresničitev reform. Zagovorniki centralizacije so se pritoževali, da federacija ni dobila dovolj pristojnosti, da bi se lahko uspešno lotila razreševanja družbene krize. Kritiki v Sloveniji in zagovorniki decentralizacije pa so na drugi strani ugotavljali, da pomenijo ti amandmaji skrajno še sprejemljivo mejo centralizacije, še zlasti pa so kritizirali določbo o financiranju jugoslovanske ljudske armade, ki je to institucijo postavila v izjemen in privilegiran položaj.⁴⁵

V času po sprejemu ustavnih amandmajev so se konflikti in družbena kriza zaostri li že do te mere, da ni bilo več mogoče zagotoviti konsenza za njihovo uresničevanje in za nadaljnjo reformo političnega sistema ter potrebne družbene mobilizacije in kohezije za uresničevanje ekonomske reforme.

Vseeno so amandmaji k ustavi SFRJ iz leta 1988 omogočili demokratizacijo ter postopno uveljavljanje političnega pluralizma in večstrankarskega sistema; pri tem kaže ugotoviti, da so ti procesi v različnih okoljih v Jugoslaviji potekali različno hitro in intenzivno, kar je vsaj v določeni meri še dodatno zaostri lo obstoječe družbene konflikte. Na drugi strani sta takrat veljavna ustava in politični sistem pomenila tudi omejitve v uveljavljanju večstrankarskega političnega sistema, kar je vsaj v prvem obdobju ob koncu osemdesetih let terjalo uporabo številnih kompromisnih rešitev.

Proces sprejemanja amandmajev k republiškim in pokrajinskim ustavam v letu 1989, ki naj bi zagotovil uskladitev republiških in pokrajinskih ustav s spremenjeno ustavo SFRJ ter omogočil začetek gospodarske in politične reforme, pa je odprl prostor in ponudil možnost za nove, obsežnejše in širše spremembe. Posledica tega so bile še nekatere nove razlike med ustavnimi ureditvami v posameznih republikah. Omenjeno možnost je izkoristila in uporabila zlasti Slovenija,⁴⁶ ki je z ustavnimi amandmaji v normativnem delu slovenske ustave uveljavila pravico do samoodločbe in do ekonomske suverenosti delovnih ljudi in občanov Slovenije,⁴⁷ in ki je tudi uveljavila širše normativne temelje in okvire za uveljavljanje tržne ekonomske reforme in za uveljavljanje večstrankarskega sistema, s čimer je bil postavljen ustavni okvir za izvedbo prvih pravih večstrankarskih volitev v Sloveniji po drugi svetovni vojni spomladi leta 1990.

Omenjeni proces se je nadaljeval v posameznih republikah s sprejemanjem novih ustavnih amandmajev ter s sprejemanjem novih republiških ustav v začetku devetde-

⁴⁴ Glej npr.: **Mitja ŽAGAR**: Primerjalna analiza amandmajev k ustavam SR in SAP iz leta 1989 v primerjavi z ustavo SFRJ (1974) in ustavnimi amandmaji (1981, 1988): Primerjava amandmajev k ustavi SFRJ (1988) z amandmaji k ustavam SR in SAP iz leta 1989 (1989), Razmnoženo gradivo, naročnik: Predsedstvo SR Slovenije, Ljubljana, oktober - november 1989, str. 7-8.

⁴⁵ Glej: **M. ŽAGAR**: prav tam, str. 3-8, 42, XXVII. Financiranje JLA je urejal amandma XXXVIII.

⁴⁶ Ustavni amandmaji IX-XC k ustavi SR Slovenije, Uradni list SRS, št. 32/1989.

⁴⁷ Glej ustavni amandma X in XI (1989) k ustavi SRS. Omenjene določbe so v drugih delih Jugoslavije ostro kritizirali, jih označevali kot »slovenski separatizem« in »razbijanje Jugoslavije« ter poudarjali, da so določbe navedenih slovenskih amandmajev protiustavne. (Glej tudi: **M. ŽAGAR**: prav tam, str. 72)

setih let, kar je tudi z normativnega gledišča pomembno spremenilo ustavni sistem jugoslovanske federacije in prispevalo k njegovem dokončnemu razpadu.

II. (Hipo)teze

11.

Tako v času pred prvimi večstrankarskimi volitvami spomladi leta 1990 kot tudi po njih je bilo temeljno uradno politično izhodišče slovenske politike, da je potrebno v procesu ustavnih sprememb, uveljavljanja samostojnosti Slovenije in sprejema nove slovenske ustave dosledno spoštovati načelo ustavnosti in zakonitosti ter veljavne postopke za ustavno revizijo. Pri tem niso upoštevali le slovenske ustave, ampak so vse do razglasitve suverenosti in neodvisnosti slovenske države upoštevali tudi zvezno ustavo, čeprav se v praksi njene določbe skorajda ali celo večinoma niso več uresničevale, so se pa pogosto kršile.

Nasploh za ustavo SFRJ kaže ugotoviti, da je bila po sprejemu ustavnih amandmajev leta 1988 v mnogočem notranje nekoherentna in celo protislovna, kar je v nekaterih primerih omogočalo glede na izbrana in uporabljena ideološka in politična izhodišča zelo različne interpretacije vsebine in pomena posameznih njenih določb. Tako je pogosto prihajalo do posameznih sporov pri interpretaciji posameznih določb zvezne ustave ter skladnosti ali neskladnosti posameznih določb republiških in pokrajinskih ustav s to ustavo, kar je, kot sem že omenil, še zaostriilo nasprotja in konflikte v Jugoslaviji.

12.

1. (hipo)teza: Ustava mora zagotoviti družbeno stabilnost, red in uspešno delovanje političnega sistema, odvrniti pa mora tiste dejavnike in preprečiti vse pojave, ki bi družbeni red, stabilnost in uspešno delovanje sistema onemogočali in ogrozili.

Ustava kot temeljni pravni dokument in temelj sodobnih političnih sistemov je praviloma izraz družbenega in političnega konsenza v posamezni državi v nekem obdobju, je pa vsaj do določene mere tudi ideološki dokument, instrument in mehanizem, ki izraža zlasti elemente vladajoče ideologije in njenih izhodišč. Ključna naloga vsake ustave je, da zagotovi družbeno stabilnost in uspešno delovanje političnega sistema ter da prepreči in razreši morebitne družbene konflikte, ki bi to lahko ogrozili.

Ideološko izhodišče ustave SFRJ iz leta 1974 je bilo, da se v Jugoslaviji izgrajuje brezrazredna in nekonfliktna družba, kar je pomembno pogojilo naravo in strukturo političnega sistema, ki ga je ta ustava začela uveljavljati. Zaradi omenjenega ideološkega izhodišča tako zvezna ustava kot tudi republiške in pokrajinske ustave v politični sistem niso vgradile formalnih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje različnih družbenih konfliktov znotraj institucij političnega sistema. Za razvoj v osemdesetih letih pa je bilo ključno dejstvo, da sta v političnem sistemu prenehala obstajati in opravljati tovrstno funkcijo tudi oba neformalna dejavnika, ki sta bila hkrati tudi ključna centripetalna sila celotnega političnega sistema. Kot

sem že omenil, sta v obdobju po drugi svetovni vojni funkcijo mehanizma za preprečevanje, upravljanje in razreševanje družbenih konfliktov v Jugoslaviji dejansko in neformalno opravljala predsednik Tito in KPJ/ZKJ na podlagi njune formalne vloge in položaja v političnem sistemu ter tudi na podlagi njunega dejanskega političnega monopola.

V pogojih zaostrene družbene krize brez formalnih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje konfliktov obstoječi ustavni sistem tako ni uspel opravljati svoje temeljne družbene funkcije, ki jo lahko opredelimo kot zagotavljanje družbene stabilnosti in uspešnega delovanja političnega sistema, ki omogoča lahko ustrezno reagiranje na obstoječo politično situacijo in morebitne probleme. Ker ustava te svoje temeljne funkcije ni opravila, so se nasprotja in družbeni konflikti še zaostri, kar je končno - ob nesposobnosti, da bi oblikovali in sprejeli za vse vpletene strani sprejemljivo rešitev - privedlo do razpada jugoslovanske skupnosti.

V pogojih, ko ni bilo mogoče doseči konsenza glede vsebine ustavnih določb in njihovega uresničevanja, so se v različnih okoljih pojavile in uveljavile različne interpretacije posameznih določb zvezne ustave, ki so bile pogojene s specifičnimi interesi, politiko in ideologijo teh okolij. Pri tem tudi ni bilo mogoče zagotoviti za vse sprejemljivega realnega in objektivnega presojanja ustavnosti in zakonitosti tovrstnih interpretacij ter sklepov in dokumentov, ki so jih na podlagi teh različnih interpretacij v posameznih okoljih sprejemali.

13.

2. (hipo)teza: Jugoslovanska ustavna ureditev iz leta 1974 je upoštevala večetnično naravo federacije in je izrecno poudarjala enakopravnost narodov in narodnosti.⁴⁸

Kot temeljno izhodišče je pri tem poudarjala načelo bratstva in enotnosti, ki naj ga ti narodi in narodnosti v jugoslovanski skupnosti uresničujejo.⁴⁹ Poleg tega je ustava predvidela tudi vrsto mehanizmov, ki naj enakopravnost jugoslovanskih narodov in narodnosti oziroma njihovih republik in avtonomnih pokrajin zagotovijo. Tako ustava določa, da sta v skupščini SFRJ oba domova sestavljena paritetno, zlasti zbor republik in pokrajin pa naj bi zagotavljal enakopravnost republik in avtonomnih pokrajin (v okviru njihovih pravic in dolžnosti) ter enakopravnost narodov in narodnosti.⁵⁰ Ustava izrecno opredeljuje zadeve, o katerih ta zbor odloča na podlagi soglasja skupščin vseh republik in obeh avtonomnih pokrajin, da bi bila tako zagotovljena njihova enakopravnost: v teh zadevah ni mogoče sprejemati sklepov in predpisov, ki bi bili v nasprotju z

⁴⁸ Prvi odstavek razdelka I temeljnih načel ter 1. in 245. člen ustave SFRJ, 1974.

⁴⁹ Razdelek I temeljnih načel ustave SFRJ, 1974.

⁵⁰ 289., 291. in 292. člen ustave SFRJ, 1974. Tako je ustava določala, da delegacije skupščin republik in avtonomnih pokrajin v zboru republik in pokrajin predstavlja po 12 delegatov iz vsake republike ter po 8 iz avtonomne pokrajine. V zvezni zbor v vsaki republici ne glede na njeno velikost (število volilcev) izvolijo po 30 delegatov, v vsaki avtonomni pokrajini pa 20 delegatov. S tem naj bi v obeh zborih skupščine zagotovili v kar največji meri enakopravnost republik (kot nacionalnih držav) ter vseh narodov in narodnosti (narodnih manjšin).

interesi federalnih enot.⁵¹ Paritetna sestava je bila predvidena tudi v predsedstvu SFRJ, ki je predstavljalo kolektivnega šefa države, enakopravno etnično strukturo pa naj bi upoštevali tudi pri oblikovanju zveznega izvršnega sveta, zvezne vlade.⁵² Zanimivo je, da se je pariteta med drugim uveljavila tudi v organiziranosti in delovanju Zveze komunistov Jugoslavije ter v organiziranosti in delovanju drugih družbenopolitičnih organizacij.

Dejstvo, da je zvezna ustava priznavala in poudarjala večetnično naravo jugoslovanske skupnosti ter da je uveljavljala in varovala etnično pluralnost in enakopravnost, je v tem kontekstu prav gotovo pomembno. Vendar pa kaže ob tem takoj opozoriti na dejstvo, da je ustava pri tem izhajala iz že omenjene ideološke predpostavke, da so bili večji etnični konflikti v Jugoslaviji razrešeni že v času narodnoosvobodilne vojne, medtem ko naj bi bodoče probleme v medetničnih odnosih odpravilo razvito družbeno samoupravljanje.

Uveljavitev etničnega pluralizma kaže, da je jugoslovanska ustavna ureditev dopuščala in omogočala določeno raven in posamezne segmente družbenega pluralizma tudi v političnem sistemu, čeprav seveda politični pluralizem večstrankarskega tipa ni bil dovoljen. To je verjetno vsaj v posameznih okoljih olajšalo procese demokratizacije ter uveljavljanje večstrankarske politike in političnega sistema.

14.

3. (hipo)teza: Po ustavi SFRJ iz leta 1974 je bila jugoslovanska federacija formalno (in vsaj v določenih segmentih tudi dejansko) bolj decentralizirana kot ostale federacije v svetu.

Če analiziramo razvoj jugoslovanske federacije zgolj s formalnega gledišča, je bila jugoslovanska federacija na podlagi ureditve ustave FLRJ iz leta 1946 po sovjetskem vzoru relativno centralizirana, kasneje pa se je v njej vse bolj uveljavljala decentralizacija. Če primerjamo le njeno normativno ureditev z drugimi ureditvami federalnih držav v svetu lahko ugotovimo, da je bila formalno jugoslovanska federacija dokaj decentralizirana.⁵³

⁵¹ Gre zlasti za zadeve gospodarskega razvoja, finančne in monetarne politike, financiranje federacije, ustanovitev skladov in ratifikacijo mednarodnih sporazumov, pa tudi za sprejem poslovnika zbora. Le v izjemnih primerih, ko bi nastale motnje na trgu ali občutna škoda za skupnost, je bilo po posebnem postopku mogoče s preglasovanjem sprejetičasne ukrepe, ki pa veljajo le dokler ni doseženo soglasje o novem predlogu, oziroma največ leto dni (členi 295-296 ter 298-304 ustave SFRJ (1974).)

⁵² Paritetna sestava predsedstva SFRJ organa je bila zagotovljena vse od njegove uvedbe v naš ustavni sistem (amandma XXXIV iz leta 1971 k ustavi SFRJ, 1963). Po ustavi SFRJ (1974) je bil sprva po smrti predsednika Tita poleg predstavnikov republik in pokrajin, ki jih volijo republiške in pokrajinske skupščine, v predsedstvu tudi predsednik ZKJ (321. člen ustave SFRJ, 1974; 1. točka amandmaja IV, 1981) vse do sprejema amandmaja XLI (1988), ko so v predsedstvu ostali le predstavniki republik in pokrajin. Sestava zveznega izvršnega sveta: 4. odstavek 348. člena ustave SFRJ (1974), ki je bil kasneje nadomeščen z 2. odstavkom 1. točke amandmaja XLIII iz 1988. leta.

⁵³ Glej npr.: Ivo D. DUČHACEK: *Comparative federalism: The territorial dimension of politics* (1970), Modern comparative politics series, Holt, Reinhart and Winston, Inc., New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, Dallas, Montreal, Toronto, Sydney, London 1970; in Power maps: *Comparative politics of constitutions* (1973), American Bibliographical Center - Clio Press, Inc., Santa Barbara, London 1973.

Tako je ustava SFRJ iz leta 1974 jugoslovansko federacijo opredelila kot zvezno državo, ki je »državna skupnost prostovoljno združenih narodov in njihovih socialističnih republik ter socialističnih avtonomnih pokrajin Kosova in Vojvodine v sestavi Socialistične republike Srbije.«⁵⁴ Ustava poleg tega izrecno opredeljuje socialistično republiko kot »državo, ki temelji na suverenosti naroda ter na oblasti in samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi.«⁵⁵ Socialistične avtonomne pokrajine ustava ne opredeljuje kot (nacionalne) države, ampak le kot »avtonomno socialistično samoupravno demokratično družbenopolitično skupnost«, ki naj zagotovi etnično enakopravnost in ohranitev etnične pluralnosti te skupnosti.⁵⁶ Uveljavljeno pravilo enumerativne opredelitve federalnih pristojnosti, načelo domneve pristojnosti v korist republik, enaka zastopanost v federalnih organih ter v zboru republik in pokrajin skupščine SFRJ uveljavljeno odločanje s soglasjem je formalno gledano v primerjavi s prejšnjimi obdobji in federacijami v svetu še okrepilo samostojnost in položaj republik in do določene mere tudi avtonomnih pokrajin.⁵⁷

V praksi sta kohezijo sistema in vsaj v posameznih obdobjih po drugi svetovni vojni dokajšnje mero centraliziranosti zagotavljala predsednik Tito in zlasti KPJ/ZKJ kot nosilka političnega monopola, saj je bilo v tej organizaciji uveljavljeno načelo »demokratičnega centralizma«. Ob upoštevanju dejstva, da je bila velika večina vseh ključnih vodilnih kadrov članov te organizacije, postane vpliv KPJ/ZKJ še bolj jasen. Vseeno pa kaže ugotoviti, da so se postopoma tudi dejansko decentralizacija in z njo avtonomnost in samostojnost republik in tudi pokrajin krepili.

V osemdesetih letih se je samostojnost republik tudi dejansko začela krepiti, povezano s tem pa so se tudi porajali predlogi za normativno spremembo sistema: na eni strani so je pojavljali predlogi za nadaljnje uveljavljanje decentralizacije in krepitev samostojnosti republik in tudi pokrajin, na drugi strani pa so bili predlogi za centralizacijo in okrepitev pristojnosti in moči federacije. V tem okviru so se oblikovali različni predlogi za reformo federacije, glede katerih pa ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja za spremembo zvezne ustave. Naj pri tem omenim le slovenske predloge za oblikovanje asimetrične federacije ter kasneje slovenske in hrvaške predloge za oblikovanje konfederalne skupnosti.⁵⁸ Vsekakor je vse večje uveljavljanje avtonomije in samostojnosti republik pomembno prispevalo k razlikam v njihovem razvoju in zlasti v hitrosti procesa demokratizacije in uveljavljanja političnega in strankarskega pluralizma v posameznih okoljih, k specifičnemu ustavnemu razvoju v posameznih republikah, k jasnejšemu oblikovanju in izražanju specifičnih interesov posameznih republik, pa tudi k zaostrovanju konfliktov med njimi.

⁵⁴ 1. člen ustave SFRJ, 1974.

⁵⁵ 1. razdelek temeljnih načel in 4. člen ustave SFRJ (1974), ki poudarja »dvojno naravo« republike, ki je hkrati »socialistična samoupravna skupnost delovnih ljudi in občanov ter enakopravnih narodov in narodnosti.«

⁵⁶ 4. člen ustave SFRJ (1974) izrecno določa, da ustava SR Srbije določa tudi, katere pravice se uresničujejo na ravni republike kot celote. Na podlagi tega člena so kasneje v Srbiji utemeljevali ukinitve avtonomije obeh pokrajin z ustavo Republike Srbije (1990).

⁵⁷ Glej npr. člene 244, 267, 271, 273-279, 281, 283, 286, 290, 291 in 292 ustave SFRJ iz leta 1974, ter ustavne amandmaje XXIX, XXXVI, XXXVII, že omenjeni sporni amandma XXXVIII, ki ureja financiranje JLA, in amandma XXXIX k ustavi SFRJ iz leta 1974, ki so bili vsi sprejeti leta 1988.

⁵⁸ Glej npr.: Mitja ŽAGAR: Sodobni federalizem - s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah (1990), str. 325-437.

15.

4. *(hipo)teza*: Pravica do samoodločbe je temeljna in neodtujljiva človekova pravica.

Pravica do samoodločbe kot (kolektivna) pravica naroda oziroma prebivalstva na določenem ozemlju, da sami in svobodno določijo svoj pravni in upravni (administrativni) status, je ena temeljnih človekovih pravic opredeljenih v mednarodnih pravnih dokumentih.⁵⁹ Ta pravica je odigrala pomembno vlogo v procesu dekolonizacije, kasneje pa se je do nje v mednarodni skupnosti oblikovalo dokaj negativno stališče, ki je v mnogočem vplivalo tudi na stališča in reakcijo mednarodne skupnosti ob zaostrovanju jugoslovanske krize v začetku devetdesetih let; šele po razpadu Sovjetske zveze se je to negativno stališče začelo postopoma spreminjati.⁶⁰

Ustava FLRJ iz leta 1946 je na eni strani postavila dokaj centraliziran politični sistem, ki je bil v največji meri podoben sočasnemu političnemu sistemu v Sovjetski zvezi in nekaterih drugih vzhodnoevropskih držav, ki jih teorija opredeljuje kot »države ljudske demokracije«. Na drugi strani pa je opredelila jugoslovansko zvezno republiko kot »skupnost enakopravnih narodov, ki so na temelju svoje pravice do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, izrazili svojo voljo, da žive skupaj v federativni državi.«⁶¹ Pri tem je zanimivo dejstvo, da ustava ni več poudarjala pravico slehernega naroda oziroma republike, »da izstopi iz federacije, če se ne strinja z obliko vlade, ki bi jo drugi narodi sprejeli proti njegovi volji,« ki jo je prej izrecno določala deklaracija o temeljnih pravicah narodov in državljanov Demokratične federativne Jugoslavije.⁶² Ob tem kaže poudariti, da je bilo o uvrstitvi pravice jugoslovanskih narodov do samoodločbe v ustavo precej razprav, čeprav je bilo prav poudarjanje te pravice v času narodnoosvobodilnega boja ena bistvenih značilnosti jugoslovanskega narodnoosvobodilnega boja, ki je povezovala vse narode. Ob sprejemanju ustave pa je očitno prevladal strah,

⁵⁹ Glej npr.: Prvi odstavek 1. člena mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter prvi odstavek 1. člena mednarodnega pakta o političnih pravicah. Deklaracija o načelih mednarodnega prava, ki zadevajo miroljubne odnose in sodelovanje med državami v skladu z ustanovno listino združenih narodov (Resolucija GS št. 2625 XXV iz leta 1970) priznava to načelo kot temeljno načelo mednarodnega prava, vendar hkrati poudarja tudi nekatere njegove omejitve: (nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity of political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a Government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

⁶⁰ Glej npr.: **Eyassu GAYIM**: *The Principle of Self-Determination: A Study of its Historical and Contemporary Legal Evolution* (1989), Published in cooperation with The Norwegian Institute of Human Rights, Oslo 1989; **Morton H. HALPERIN, David J. SCHEFFER, with Patricia L. SMALL**: *Self-Determination in the New World Order* (1992), Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1992; **Rudolfo STAVENHAGEN**: *The Ethnic Question: Conflicts, Development, and Human Rights* (1990), United Nations University Press; Tokyo, Hong Kong 1990, str. 65-70.

⁶¹ Glej: 1. člen ustave FLRJ - v knjigi: **Novi ustavi: Zbirka ustava donetih posle drugog svetskog rata (1948)**, str. 11. Glej tudi: **Branko PETRANOVIĆ, Momčilo ZEEVIĆ**: *Jugoslovanski federalizam: Ideje i stvarnost, Tematska zbirka dokumenta, Prvi tom 1914-1943* (1987), Prosveta, Beograd 1987, str. 234-244; **M. STROBL, I. KRISTAN, C. RIBIČIĆ**: prav tam, str. 52-71.

⁶² Citat: Deklaracija o temeljnih pravicah narodov in državljanov Demokratične federativne Jugoslavije - v knjigi: *Prvo in drugo zasedanje AVNOJ; 26. in 27. novembra 1941 in 29. in 30. novembra 1943* (1973), Komunist, Ljubljana 1973, str. 289.

da bi tako jasno opredeljena pravica do odcepitve (secesije) slehernega jugoslovanskega naroda oziroma republike lahko povzročila razpad nove države.⁶³

V normativnem delu ustav SFRJ iz leta 1963 in 1974 določbe o pravici narodov do samoodločbe ne najdemo več, ampak jo najdemo le še v besedilu temeljnih načelih obeh ustav, ki so bila sicer izhodišče za razlago in uporabo ustavnih določb.⁶⁴ Pri tem sta bila zlasti sporna formulacija in dejstvo, da je bila pravica do samoodločbe narodov opredeljena v zgodovinskem kontekstu narodno-osvobodilne vojne, ko je bila oblikovana jugoslovanska federacija. Nekateri - zlasti srbski - avtorji so zato to določbo razlagali tako, da so svojo pravico do samoodločbe narodi Jugoslavije uresničili s tem, ko so se združili v Jugoslavijo; drugi avtorji pa so poudarjali, da so s svojim dejanjem med narodnoosvobodilno vojno narodi sicer uresničili svojo pravico do samoodločbe, vendar pa ta pravica s tem dejstvom ni ugasnila, saj gre za trajno pravico, ki je vezana na dejstvo obstoja posameznega naroda.⁶⁵

Slovenija je pri tem vztrajala na mnenju, da je pravica narodov do samoodločbe trajna in neodtujljiva ter da vključuje tudi pravico do odcepitve, kar je potrdil tudi leta 1989 sprejeti amandma X k ustavi SR Slovenije iz leta 1974.⁶⁶

V letu 1991 je mnenje, da pravica narodov do samoodločbe ne ugasne, v Jugoslaviji vse bolj prevladalo, prav tako pa se je vse bolj poudarjala tudi suverenost republik kot (nacionalnih) držav. S formalnim mednarodnim priznanjem Slovenije in Hrvaške ter kasneje Bosne in Hercegovine ter Makedonije je takšno stališče potrdila tudi mednarodna skupnost.

⁶³ Glej npr.: **B. PETRANOVIĆ, M. ZEČEVIĆ**: prav tam, str. 230-233.

⁶⁴ Temeljna načela v uvodnem delu ustave SFRJ iz leta 1963 so nekakšna posebnost jugoslovanske ustave, ki jo je sprejela kasneje tudi ustava SFRJ iz leta 1974. čeprav gre za ideološka ter politično-programska izhodišča ustave, iz katerih izhaja normativni del besedila, pa so po večinsko sprejetem mnenju temeljna načela bila sestavni del ustave, ki ga je potrebno spoštovati in uresničevati, čeprav so njihove določbe zelo splošne in včasih v ustavi ni razdelanih posebnih mehanizmov za njihovo uresničevanje. Predvsem pa naj bi temeljna načela pomenila opredelitev temeljnih pravnih načel ter izhodišča in merilo, po katerem se presojajo vse pravne in samoupravne norme ter delovanje vseh in vsakogar; zato so včasih govorili celo o »nadustavni« naravi teh določb. (Več o tem glej npr.: **M. STROBL, I. KRISTAN, C. RIBIČIČ**: prav tam, str. 89-90.)

⁶⁵ O naravi jugoslovanske federacije in odnosov v njej ter različna stališča o suverenosti in pravici do samoodločbe glej npr.: **Zvonko LEROTIČ**: *Jugoslovanska politična klasa i federalizam* (1989), Biblioteka Globus, Globus, Zagreb 1989; **Bosa M. NENADIĆ**: *Veće republika i pokrajina Skupštine SFRJ* (1988), Naučna knjiga, Beograd 1988; **Pavle S. NIKOLIĆ**: *Federacija i federalne jedinice: Uticaj federalnih jedinica na vršenje federalne vlasti, Ustavno-pravni aspekt* (1989), *Novinsko-izdavačka ustanova Slučeni list SFRJ*, Beograd 1989; *Za konfederalno Slovenijo: Zbornik razprav* (1990), Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 1990.

⁶⁶ Omenjeno določbo vsebuje tudi 3. člen ustave Republike Slovenije iz leta 1991, Uradni list RS, št. 33/1991.

16.

5. (hipo)teza: Ustava SFRJ iz leta 1974 in dodatno amandmaji k tej ustavi iz leta 1988 so odprli družbeni in politični prostor za uveljavljanje družbenega, etničnega, interesnega in kasneje tudi političnega pluralizma.

Kljub vsem svojim slabostim je ustava SFRJ iz leta 1974 omogočila notranjo diverzifikacijo razvoja ter uveljavljanje etničnega in določenega obsega interesnega pluralizma. Ta prostor je omogočil proces demokratizacije, ki je različno hitro potekal v različnih okoljih in ki je končno omogočil tudi uveljavljanje strankarskega pluralizma - sprva v Sloveniji sicer vsaj formalno v okviru socialistične zveze delovnega ljudstva. Leta 1988 so amandmaji k ustavi SFRJ prostor še nekoliko bolj odprli ter omogočili sprejem ustavnih amandmajev k ustavi SRS leta 1989. Amandmaji k slovenski republiški ustavi pa so dejansko postavili ustavni temelj političnemu pluralizmu ter omogočili oblikovanje in delovanje političnih strank. S tem so omogočili tudi večstrankarske volitve leta 1990, po katerih je v Sloveniji oblast prevzela koalicijska vlada prejšnjih opozicijskih strank.

17.

6. (hipo)teza: Na ustavo SFRJ iz leta 1974 so se sklicevali vsi, tako tisti, ki so nasprotovali sleherni spremembi, tisti, ki so terjali decentralizacijo in demokratično reformo federacije, kot tudi tisti, ki so zahtevali centralizacijo federacije, širitev njenih pristojnosti ter ponovno (o)krepitev političnega monopola in oblasti zveze komunistov.

Tako so ustavo SFRJ skupaj z amandmaji kot podlago za svoja stališča in ravnanje uporabljali tudi politični nasprotniki demokratizacije, decentralizacije in uveljavljanja samostojnosti nekdanjih jugoslovanskih republik. Pri tem so trdili, da branijo ustavno ureditev ter njena temeljna načela in usmeritve, saj se borijo proti separatističnim težnjam posameznih republik - zlasti Slovenije, ki so po njihovem mnenju ogrožale ne le ustavno ureditev ampak celo sam obstoj jugoslovanske federacije. Kot protiustavne in nedopustne so na podlagi teh argumentov razglašali in takoj zavrnili tudi predloge za reformo federacije in njeno decentralizacijo ter kasneje predloge za oblikovanje konfederalne skupnosti zainteresiranih nekdanjih jugoslovanskih republik. Ne-nazadnje je armada uporabila argument, da brani ustavno ureditev in ozemeljsko celovitost Jugoslavije tudi takrat, ko se je odločila za posredovanje v Sloveniji in s tem začela »desetdnevno vojno« 26. junija 1991, kar je dejansko pomenilo ne le konec jugoslovanske federativne skupnosti ampak je tudi izničilo možnosti za njeno preoblikovanje v konfederalno skupnost.

Dejstvo, da ob koncu osemdesetih let ni obstajala potrebna politična volja in zato ni bilo mogoče doseči soglasja za obširnejše, temeljitejše in celovitejše ustavne spremembe, je povzročilo, da je postal jugoslovanski ustavni sistem po sprejemu ustavnih amandmajev leta 1988 notranje nekoherenten in da so bili posamezni deli ustave v nasprotju z drugimi. To je veljalo zlasti za odnos med temeljnimi načeli ustave in spremenjenimi deli normativnega dela besedila, pri čemer so bile te spremembe nujno

potrebne za zagotovitev normativne podlage za začetek ekonomskih reform. Vse to je seveda omogočalo obstoj bistveno različnih in celo diametralno nasprotnih razlag posameznih ustavnih določb, kar je bilo še zlasti sporno ob odsotnosti sistemskih mehanizmov, ki bi omogočili ustrezno in demokratično razreševanje omenjenih in drugih družbenih konfliktov.

III. Sklep

18.

Na koncu tega prispevka je bolj ali manj jasno, da ne bom mogel ponuditi jasnega in enostavnega odgovora na temeljno vprašanje: v procesu osamosvajanja Republike Slovenije je hkrati ustava SFRJ iz leta 1974 odigrala na eni strani pozitivno vlogo v posameznih primerih in na drugi strani negativno v drugih.

Na eni strani je namreč ustava SFRJ iz leta 1974 s kasneje sprejetimi ustavnimi amandmaji odprla družbeni in politični prostor za proces demokratizacije ter za povečano avtonomijo in samostojnost republik. Ustavni amandmaji iz leta 1988 so kljub svoji nedorečenosti in omejenosti vseeno odprli prostor tudi za oblikovanje ustavnih temeljev političnega pluralizma v Sloveniji; nenazadnje se je Slovenija na določbe temeljnih načel ustave SFRJ sklicevala takrat, ko je z ustavnimi amandmaji leta 1989 v normativnem delu slovenske ustave opredelila pravico do samoodločbe in postavila temelj ekonomski suverenosti.

Na drugi strani pa so določbe ustave SFRJ pomenile tudi oviro. Tako je bilo potrebno ob začetkih uveljavljanja političnega pluralizma in večstrankarske politike iskati zasilne rešitve in kompromise, da ni prišlo do preostrih reakcij v ostalih delih jugoslovanske federacije. Ob uveljavljanju slovenske suverenosti in samostojnosti je bilo potrebno upoštevati ne le normativne okvire zvezne ustave, ampak tudi politično situacijo in sočasno razmerje sil v Jugoslaviji. Poleg tega so prav v imenu ustave SFRJ zvezne institucije in zvezna armada pripravile in izvedle intervencijo v Sloveniji.

Kakorkoli že: ustava SFRJ ni uspela opraviti svoje temeljne naloge in ohraniti jugoslovanske federalne skupnosti. S tega gledišča je bila ta ustava prav gotovo neuspešna. Njeno protislovno vlogo v procesu razpada jugoslovanske skupnosti in osamosvajanju nekdanjih jugoslovanskih republik pa z različnih gledišč lahko ocenimo zelo različno.

Literatura:

Robert A. DAHL:

- DEMOCRACY, LIBERTY AND EQUALITY (1986), Norwegian University Press; Denmark.
- DILEMMAS OF PLURALIST DEMOCRACY: AUTONOMY VS. CONTROL (1982), Yale University Press; New Haven, London.
- POLYARCHY: PARTICIPATION AND OPPOSITION (1971), Yale University Press; New Haven, London.
- A PREFACE TO ECONOMIC DEMOCRACY (1985), University of California Press; Berkeley.

Ivo D. DUCHACEK:

- COMPARATIVE FEDERALISM: The territorial dimension of politics (1970), Modern comparative politics series, Holt, Reinhart and Winston, Inc., New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, Dallas, Montreal, Toronto, Sydney, London 1970.
- POWER MAPS: COMPARATIVE POLITICS OF CONSTITUTIONS (1973), American Bibliographical Center - Clio Press, Inc., Santa Barbara, London 1973.

Cintia H. ENLOE: ETHNIC CONFLICT AND POLITICAL DEVELOPMENT (1973), Little, Brown & Company, Boston 1973.

V. P. GAGNON, Jr.: »YUGOSLAVIA: PROSPECTS FOR STABILITY« (1991), Foreign Affairs, Vol. 70, No. 3, Summer 1991, str. 18-35.

Eyassu GAYIM: THE PRINCIPLE OF SELF-DETERMINATION: A STUDY OF ITS HISTORICAL AND CONTEMPORARY LEGAL EVOLUTION (1989), Published in cooperation with The Norwegian Institute of Human Rights; Oslo, 1989.

Misha GLENNY: THE REBIRTH OF HISTORY: EASTERN EUROPE IN THE AGE OF DEMOCRACY (1990), Penguin Books; London 1990.

Robert A. GOLDVIN, Art KAUFMAN (ed.): CONSTITUTION-MAKERS ON CONSTITUTION-MAKING: THE EXPERIENCE OF EIGHT NATIONS (1988), American Enterprise Institute for Public Research, Washington, D.C., 1988.

Morton H. HALPERIN, David J. SCHEFFER, with Patricia L. SMALL: SELF-DETERMINATION IN THE NEW WORLD ORDER (1992), Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., 1992.

Stanley HOFFMAN: »DELUSIONS OF WORLD ORDER« (1992) - v New York Review of Books, Vol. XXXIX, April 9, 1992, str. 37-43.

Edvard KARDELJ:

- SMERI RAZVOJA POLITIČNEGA SISTEMA SOCIALISTIČNEGA SAMOUPRAVLJANJA (1977), Komunist, Ljubljana 1977.
- SVOBODNO ZDRUŽENO DELO, BRIONSKE DISKUSIJE (1978), Državna založba Slovenije, Ljubljana 1978.
- KRITIČNA ANALIZA DELOVANJA POLITIČNEGA SISTEMA SOCIALISTIČNEGA SAMOUPRAVLJANJA (1985), Zvezni družbeni svet za vprašanja družbene ureditve, Delavska enotnost, Ljubljana 1985.

Zvonko LEROTIČ: JUGOSLOVENSKA POLITIČKA KLASA I FEDERALIZAM (1989), Biblioteka Globus, Globus, Zagreb 1989.

Roy C. MACRIDIS,

- CONTEMPORARY POLITICAL IDEOLOGIES: MOVEMENTS AND REGIMES (1983), Little, Brown and Company; Boston & Toronto 1983.

- MODERN POLITICAL REGIMES: PATTERNS AND INSTITUTIONS (1986), Little, Brown and Company; Boston, Toronto 1986.

Prvo in drugo zasedanje AVNOJ; 26. in 27. novembra 1941 in 29. in 30. novembra 1943 (1973), Komunist, Ljubljana 1973.

Gunnar MYRDAL: »OBJEKTIVNOST V DRUŽBOSLOVNIH RAZISKAVAH« (1972), Teorija in praksa, Letnik IX, št. 3/1972, str. 448-459.

Bosa M. NENADIČ: VEČE REPUBLIKA I POKRAJINA SKUPŠTINE SFRJ (1988), Naučna knjiga, Beograd 1988.

Pavle S. NIKOLIČ: FEDERACIJA I FEDERALNE JEDINICE: UTICAJ FEDERALNIH JEDINICA NA VRŠENJE FEDERALNE VLASTI, USTAVNO-PRAVNI ASPEKT (1989), Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd 1989.

Peter NUNNEKAMP: THE INTERNATIONAL DEBT CRISIS OF THE THIRD WORLD: CAUSES AND CONSEQUENCES FOR THE WORLD ECONOMY (1986), Wheatsheaf, Brighton 1986.

Branko PETRANOVIČ, Momčilo ZEČEVIČ: JUGOSLOVANSKI FEDERALIZAM: IDEJE I STVARNOST, Tematska zbirka dokumenta, Prvi tom 1914-1943 (1987), Prosveta, Beograd 1987.

Prvo in drugo zasedanje AVNOJ; 26. in 27. novembra 1941 in 29. in 30. novembra 1943 (1973), Komunist, Ljubljana 1973.

Dennison RUSINOW: »YUGOSLAVIA: BALKAN BREAKUP?« (1991), Foreign Policy, No. 83, Summer 1991, str. 143-153.

Rudolfo STAVENHAGEN: THE ETHNIC QUESTION: CONFLICTS, DEVELOPMENT, AND HUMAN RIGHTS (1990), United Nations University Press; Tokyo, Hong Kong 1990.

Majda STROBL, Ivan KRISTAN, Ciril RIBIČIČ: USTAVNO PRAVO SFR JUGOSLAVIJE (1986), četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja, časopisni zavod Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1986.

Lorie TARSHIS: WORLD ECONOMY IN CRISIS: UNEMPLOYMENT, INFLATION, AND INTERNATIONAL DEBT (1984), J. Lorimer in association with the Canadian Institute for Economic Policy, Toronto 1984.

Tatu VANHANEN: THE PROCESS OF DEMOCRATIZATION: A COMPARATIVE STUDY OF 147 STATES, 1980-88, (1990), Crane Russak; New York, Bristol, Washington, London.
Za konfederalno Slovenijo: Zbornik razprav (1990), Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana 1990.

Mitja ŽAGAR:

- PRIMERJALNA ANALIZA AMANDMAJEV K USTAVAM SR IN SAP IZ LETA 1989 V PRIMERJAVI Z USTAVO SFRJ (1974) IN USTAVNIMI AMANDMAJI (1981,1988): Primerjava amandmajev k ustavi SFRJ (1988) z amandmaji k ustavam SR in SAP iz leta 1989 (1989). Razmnoženo gradivo, naročnik: Predsedstvo SR Slovenije, Ljubljana, oktober - november 1989
- SODOBNI FEDERALIZEM S POSEBNIM Poudarkom NA ASIMETRIČNI FEDERACIJI V VEČNACIONALNIH DRŽAVAH (1990), Doktorska disertacija, Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, junija 1990.

Summary

A few hypotheses dealing with the squaring of a circle: the Constitution of SFRY and the process of Slovenia's gaining independence

This article analyzes the role of the Constitution of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia of 1974 in the process of dismantling of the former Yugoslav federation and in creating of the independent Republic of Slovenia. Special attention is paid to ethnic dimensions of the federation and these processes. The role of the Constitution of the SFRY was controversial: on the one hand it opened social and political space for social, ethnic and political pluralism and for the decentralization and democratic reforms of the federation; on the other hand it was an important limiting factor used by opponents of democratic reforms to argue for their proposals and for centralization of the federation. Though, the main problem of the Constitution of the SFRY of 1974 was that it did not provide mechanisms and procedures for the detection, management and resolution of (possible) ethnic and other social conflicts.