

UDK 347.192:323.22(497.1)"1974"

*Mitja Žagar**

*Ustava SFRJ in ustavni sistem 1974:
povzročitelj krize ali mehanizem za njeno
razreševanje?*

I. Uvod

Ko sem bil naprošen, da v svojem prispevku obdelam tematiko jugoslovanske ustavne ureditve iz leta 1974 in njeno vlogo v generiranju in razreševanju krize, v kontekstu reform in demokratizacije, sem z veseljem sprejel povabilo, saj gre za tematiko, ki sem jo kot pravnik, ki se ukvarja z raziskovanjem na področjih ustavnega in primerjalnega ustavnega prava ter mednarodnega javnega prava podrobno raziskoval. Prvič sem se raziskovanja tematike jugoslovanske ustavne ureditve lotil, ko sem pripravljala raziskovalne podlage za svojo magistrsko nalogo, v kateri sem preučeval slovenski parlamentarizem. Veliko podrobneje sem jugoslovanski ustavni razvoj spoznal, ko sem ga raziskoval ob pisanju doktorske disertacije o sodobnem federalizmu ter o teoretičnem modelu asimetrične federacije kot možnem konceptu in modelu za urejanje različnosti v etnično pluralnih državah, pri čemer sem takrat jugoslovanski ustavni sistem in federalizem prvič preučeval v primerjalnem kontekstu.¹ Jugoslovanski ustavni razvoj sem kasneje preučeval še z gledišča demokratizacije ter dinamike razvoja medetničnih odnosov in konfliktov na območju nekdanje Jugoslavije, ko sem raziskoval tranzicijo in proces osamosvajanja Slovenije in drugih držav naslednic.² Kar nekaj let pa sem posamezne etape jugoslovanskega ustavnega razvoja in njihove značilnosti spet podrobno

* Dr., znanstveni svetnik, redni prof., Inštitut za narodnostna vprašanja, Erjavčeva cesta 26, SI-1000 Ljubljana; e-naslov: mitja.zagar@guest.arnes.si

¹ Mitja Žagar: Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah : doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, Ljubljana 1990 (dalje Žagar, Sodobni federalizem).

² Mitja Žagar: Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije iz 1974 in osamosvajanje Republike Slovenije. V: Slovenci in država : zbornik prispevkov z znanstvenega posveta na SAZU (od 9. do 11. novembra 1994). Ljubljana 1995, str. 367–378; Mitja Žagar: Yugoslavia: What went wrong? Constitutional aspects of the Yugoslav crisis from the perspective of ethnic conflict. V: The lessons of Yugoslavia, (Research on Russia and Eastern Europe, 3). Amsterdam 2000, str. 65–96.

in obširno raziskoval, ko sva s kolegom Matjažem Klemenčičem pisala knjigo o zgodovini in razvoju nekdanjih »jugoslovanskih narodov« in etničnih odnosov na območju nekdanje Jugoslavije.³ Zato sem se priprave in pisanja svojega prispevka lotil tako, da sem spet pregledal dokumentacijo in bogato gradivo, ki sem ga zbral v preteklih letih, poleg tega pa sem preučil strokovne in znanstvene prispevke ter vire, ki so nastali ali so postali dostopni v zadnjih letih. Tako sem ugotovil, da se je v zadnjih dveh desetletjih pojavilo le malo zgodovinskih dokumentov in relevantnih virov, ki ne bi bili znani že ob koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Je pa nastalo ogromno del, v katerih avtorji ta dogajanja in dokumente poskušajo osvetliti ter jih povezati, razložiti in oceniti s svojega gledišča.⁴ Pogledi, mnenja in stališča avtorjev se pogosto bistveno razlikujejo in so pogojeni z njihovimi raziskovalnimi pristopi in metodami, kot je pogosto v družbenih znanostih, pravu in humanistiki, pa tudi z njihovimi specifičnimi interesi, nameni, pogledi in ideologijami, ki so pogosto povezani in pogojeni z njihovo politično socializacijo.

V prispevku zato – na podlagi arhivskega in terenskega raziskovanja, študija dostopnih informacij, virov in dokumentov ter analize dostopnih strokovnih in znanstvenih prispevkov – predstavljam svoja spoznanja in ugotovitve o razvoju jugoslovanske in slovenske ustavnosti ter svoja mnenja in poglede o ustavni ureditvi iz leta 1974 in njenem vplivu na reforme ter na pojavljanje, zaostrovanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov. Vprašanje, ki ga navajam v naslovu, predstavlja raziskovalno izhodišče, moja temeljna delovna hipoteza pa je, da je jugoslovanska ustavna ureditev iz leta 1974 (Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ)⁵ z ustavami republik in avtonomnih pokrajin) bila hkrati na eni strani mehanizem za reševanje kriz kot ustavni okvir za reforme, ki so omogočile tudi demokratizacijo, na drugi strani pa vir kriz in konfliktov ter ovira za reforme in tranzicijo. Njena narava, učinki in posledice so bili torej raznovrstni in večplastni.

³ Matjaž Klemenčič, Mitja Žagar: *The former Yugoslavia's diverse peoples : a reference sourcebook, (Ethnic diversity within nations)*. Santa Barbara 2004.

⁴ France Bučar: *Rojstvo države : izpred praga narodove smrti v lastno državnost*. Radovljica 2007; Zdenko Čepič, Jože Prinčič: *Ustava 1974 : preureditev jugoslovanske federacije, delegatski sistem in dogovorna ekonomija*. V: *Slovenska novejša zgodovina : od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije : 1848–1992*. Ljubljana 2005, str. 1094–1104; Franc Grad, Ivan Kristan, Anton Perenič: *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana 2006; Peter Jambrek: *Ustavna demokracija : graditev slovenske demokracije, države in ustave*. Ljubljana 1992; Dejan Jović, *Yugoslavia : a state that withered away*. West Lafayette 2009; *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana 2006; Ciril Ribičič: *Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije*. Ljubljana 1992; Rudi Rizman: *Uncertain path : Democratic transition and consolidation in Slovenia*. College Station 2006.

⁵ Uradni list SFRJ, št. 9/1974; popravki v št. 11/1974. Ustava SFRJ.

Nova jugoslovanska ustava iz leta 1974 je nastajala in je bila sprejeta kot relativno uspešen odgovor na krizo, pretrese in proteste ob koncu šestdesetih in v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja: reformirala in decentralizirala je jugoslovansko federacijo, okrepila je položaj in avtonomijo (socialističnih) republik in avtonomnih pokrajin ter reformirala oblastne institucije, hkrati pa je omogočila konsolidacijo vladajočega režima vključno z oblastnim monopolom Zveze komunistov Jugoslavije (ZKJ) in njenega vodstva, čeprav je formalno poudarjala samoupravljanje in demokratično participacijo ljudi na vseh področjih, v vseh okoljih in na vseh ravneh ter je v ta namen vzpostavila formaliziran integralni delegatski sistem odločanja s kompleksno strukturo svetov in skupščin v podjetjih, v krajevnih skupnostih in občinah, avtonomnih pokrajinah in republikah pa vse do federacije.

Kadar analiziramo ustavne določbe in njihovo vsebino ter ocenjujemo njihovo vlogo in učinek v določenem okolju, se je treba zavedati, da vedno obstaja razkorak med normativnim in stvarnim. Ta razkorak je bil v Jugoslaviji v sedemdesetih in osemdesetih letih znaten, saj so skladno s svojimi ustavnimi pristojnostmi demokratične oblastne institucije pogosto le formalno potrdile odločitve, ki so jih že prej oblikovali in sprejeli – ob uveljavljanju načela t. i. »demokratičnega centralizma« znotraj vladajoče »stranke« – vodstva in organi Zveze komunistov (ZK) na vseh ravneh. Kljub vsem (normativnim) omejitvam ter ob vseh problemih v njenem delovanju in uresničevanju v praksi je takratna jugoslovanska ustavna ureditev v osemdesetih letih zagotovila formalni okvir za reforme in demokratizacijo, kar je dosledno uveljavila zlasti Slovenija na podlagi doslednega spoštovanja in uporabe načel ustavnosti in zakonitosti v postopku sprejemanja reformne zakonodaje ter pri spreminjanju in dopolnjevanju ustave v ustavnorevidijskem postopku. Hkrati je decentralizirana federacija – ob znatnih kulturnih, socialnih in ekonomskih razlikah, ki so obstajale in so se celo še večale – omogočala različen razvoj in tudi različne politične razmere v različnih delih federacije, kar se je izkazalo za ključno v procesu tranzicije v različnih delih države. Po drugi strani je zvezna ustava v drugi polovici osemdesetih let postala eden od povzročiteljev krize in tudi pomemben dejavnik njenega zaostrovanja, ker ni bilo zadostnega (družbenega in političnega) soglasja o ekonomskih in političnih reformah, posledično pa tudi ne soglasja, ki ga je terjal ustavnorevidijski postopek, za sprejem sprememb in dopolnitev zvezne ustave, ki bi bile nujno potrebne za razreševanje družbene in ekonomske krize.

II. Ustavni razvoj Jugoslavije po drugi svetovni vojni in ustava SFRJ iz leta 1974

Ustavni razvoj jugoslovanske federacije je bil zelo dinamičen in zanimiv iz vrste razlogov. Ustavne spremembe so bile (razmeroma pogoste) in so bile praviloma ideološko in politično pogojene. Označimo jih lahko za reakcije vladajočega režima in uradne (komunistične politične) ideologije na spremene-

njene družbene razmere, krize in zaostrene konfliktne situacije v posameznih obdobjih. Čeprav so bile ustavne spremembe v Jugoslaviji nekoliko pogostejše kot v večini drugih držav, velja, da so ustavne revizije v svetu običajna in tudi uveljavljena praksa ter pomenijo odziv sistema in vladajočih režimov na intenzivne družbene spremembe in bistveno spremenjene okoliščine, saj tudi v najbolj stabilnih državah, vključno z utrjenimi in stabilnimi demokracijami, razvoj lahko povzroči bistveno spremenjene okoliščine, ki terjajo spremembe tudi v ustavni ureditvi, da bi politični sistem in njegove institucije v novih in spremenjenih razmerah sploh lahko uspešno delovali.⁶

Jugoslovanska federacija je bila kot Demokratična federativna Jugoslavija formalno vzpostavljena med drugo svetovno vojno. Prva federalna ustava, ki je opredelila Jugoslavijo kot »ljudsko republiko« in formalno uveljavila federativno ureditev, pa je bila sprejeta po končani »narodnoosvobodilni vojni in socialistični revoluciji« leta 1946. Ustava je vzpostavila izrazito hierarhičen in centraliziran politični sistem in federacijo, pri tem pa se je zgledovala predvsem po sovjetski stalinski ustavi, je pa upoštevala tudi nekatere specifičnosti jugoslovanskega razvoja in razmer.⁷ Tak pristop k oblikovanju ustave je pomenil diskontinuiteto z medvojnimi razvojem ter takratnim konceptom in institucionalno strukturo federacije, ki je bila zaradi specifičnih okoliščin odpora in osvobodilne vojne decentralizirana in notranje raznolika, vendar je obveljalo prepričanje, da bosta izrazita centralizacija in ustavno zagotovljeni monopol komunistične partije (KP) po sovjetskem vzoru omogočila utrditev in stabilnost vladajočega režima.

Naslednji korak v ustavnem razvoju so bile ustavne spremembe leta 1953,⁸ ki so bile pogojene z notranjimi in mednarodnimi dimenzijami konflikta z Informbirojem. Po konfliktu in razkolu s Sovjetsko zvezo in po uspešnem obračunu z »informbirojevci«⁹ je jugoslovansko vodstvo čutilo potrebo, da jasno

⁶ Več gl. Constitution makers on constitution-making : the experience of eight nations. Washington, D.C. 1988; Mitja Žagar: Constitutions in multi-ethnic reality. V: Razprave in gradivo, 1994/1995, št. 29, str. 143–164.

⁷ Ustavno besedilo in komentar gl. v Novi ustavi : zbirka ustava donetih posle drugog svetskog rata. Beograd, 1948, str. 11–40, 155. Z uveljavitvijo ustave FLRJ se je začelo obdobje »ljudske demokracije«, v katerem sta ustavna ureditev in uradna ideologija sledila zgledom Sovjetske zveze. Temeljne značilnosti političnih sistemov, ki so jih vladajoči režimi in uradna teorija opredeljevali kot »države ljudske demokracije«, so bile: državna lastnina, razraščeni hierarhičen in centraliziran državni aparat, centralizirano administrativno gospodarstvo, osrednja vloga in monopol vladajoče komunistične (ali podobne) partije in njene uradne ideologije. (Majda Strobl, Ivan Kristan in Ciril Ribičič: Ustavno pravo SFR Jugoslavije. Ljubljana 1986 (dalje Strobl, Kristan, Ribičič, Ustavno pravo SFRJ), str. 51.)

⁸ Uradni list FLRJ, št. 3/1953, Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti.

⁹ Pri tem omenjam zanimivo in celo ironično dejstvo, da so zelo centraliziran in hierarhično strukturiran politični sistem ter na teh načelih zasnovan državni aparat in struktura oblasti (oblikovani po sovjetskem modelu in ideologiji) leta 1948 Titu in jugoslovanskemu komunističnemu vodstvu dejansko olajšali obračun z Informbirojem in Sovjetsko zvezo (SZ) ter

opredeli specifično »jugoslovansko pot« in – ob poudarjanju ideoloških, organizacijskih in institucionalnih razlik – vzpostavi nov model jugoslovanskega socializma kot alternativo sovjetskemu modelu. Zato se je začelo postopno uveljavljanje ideologije in modela delavskega in kasneje tudi družbenega samoupravljanja v začetku petdesetih let.¹⁰ Nekakšen hibridni sistem, ki ga je s spremembami in dopolnitvami ustave FLRJ iz leta 1946 uveljavil ustavni zakon iz leta 1953,¹¹ pa kmalu ni več ustrezal spreminjajoči se uradni politični ideologiji in opredelitvam ter razmeram, zato so se pojavljali problemi v njegovem delovanju in zahteve po njegovi reformi.

Kot odgovor na navedene probleme je bila leta 1963 sprejeta Ustava SFRJ,¹² ki ni samo spremenila uradnega imena države, ampak je pomenila predvsem ustavno opredelitev in uveljavitev ideje in ideologije samoupravljanja. Izhodišče za ustavo, ki je temeljilo na vladajoči ideologiji, je bilo pričakovanje, da bo razvito družbeno samoupravljanje, ki bo uveljavljeno v vseh okoljih in na vseh področjih, razrešilo in dolgoročno odpravilo vse družbene (oz. družbeno pomembne) konflikte in protislovja,¹³ vključno s protislovji in potencialnimi konflikti v medetničnih odnosih v večnacionalni jugoslovanski skupnosti.¹⁴

domači spopad z »informbirojevci,« ki so podpirali resolucijo Informbiroja in vodilno vlogo SZ.

¹⁰ Več o tem Strobl, Kristan, Ribičič, *Ustavno pravo SFRJ*, str. 69–79.

¹¹ Prečiščeno besedilo takratne ustave gl. v Novi ustav Federativne narodne republike Jugoslavije: Ustavni zakon od 13. 1. 1953 i ustav od 31. 1. 1946 (dijelovi koji nisu ukinuti) (1953), sa pogovorom prof. dr. Jovana Đorđevića. Beograd 1953, str. 7–48. Naravo in namen ustavnih sprememb in njihov ideološki okvir zanimivo kaže spremna beseda dr. Đorđevića na str. 105–129.

¹² Uradni list SFRJ, št. 14/1963.

¹³ Sprejem ustave SFRJ v Zvezni ljudski skupščini 7. aprila 1963 je – politično in ideološko – pomenil nadaljevanje procesa uveljavljanja socialistične samoupravne demokracije, ki se je začel s sprejemom »ustavnega zakona (1953)«. Integralno samoupravljanje naj bi omogočalo »odmiranja (oblastne) države«, razreševanje in odpravljanje vseh družbenih konfliktov ter uveljavljanje svobode slehernega posameznika in sleherne družbene skupnosti, kar pa se v praksi ni zgodilo (Strobl, Kristan, Ribičič, *Ustavno pravo SFRJ*, str. 80–81.)

¹⁴ Ideologija in nacionalna politika KPJ oz. ZKJ sta bili ključni za oblikovanje nacionalne in etnične politike v jugoslovanski federaciji, zlasti pa je bil pomemben »Program ZKJ« (1958), ki v poglavju »Federacija in odnosi med narodi Jugoslavije« nacionalno vprašanje obravnava kot pomembno vprašanje obstoja večnacionalnih skupnosti in načela samoodločbe narodov, kot ga je poudarjal že narodnoosvobodilni boj, opredeljuje kot podlago za oblikovanje jugoslovanske federacije. Ob poudarjanju pomena ekonomske enakopravnosti kot materialne osnove za enakopravnost narodov terja skupno angažiranje za razvoj manj razvitih območij. Načelo »bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov« ter zaščito in zagotavljanja 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 delavskorazrednih ciljev in zlasti ekonomske osvoboditve. To kaže, da je tudi program ZKJ uveljavil razredni pristop pri obravnavanju nacionalnega vprašanja, kar se je odražalo tudi v normativni ureditvi medetničnih odnosov v Jugoslaviji. Program ZKJ gradi na »fikciji«, da bosta integralni razvoj samoupravljanja ter na njem temelječe preseganje konfliktno razredne družbe (v verjetno dolgoročno-

Zbor narodov – kot institucionalni organ večnacionalne jugoslovanske federacije – je postal le nekakšen poddom Zveznega doma,¹⁵ ki se obvezno sestane le ob obravnavi predloga za spremembo zvezne ustave. Fakultativne seje Zbora narodov so bile predvidene, ko je šlo za zadeve, ki so bile pomembne za uresničevanje enakopravnosti narodov in republik, ali za zadeve, ki so se nanašale na pravice republik, ki so bile določene z Ustavo SFRJ.¹⁶ Šele izbruh 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 in jih samoupravljanje ni odpravilo. To se je odrazilo tudi v ustavnih dopolnilih, sprejetih v letih 1967 in 1968 ter leta 1971, ki so bili odziv na zaostrene razmere in dogajanja.

Že I. ustavni amandma je okreplil položaj Zbora narodov, ki je moral (za zagotavljanje enakopravnosti republik, narodov in narodnosti ter ustavnih pravic republik) obvezno obravnavati predlog družbenega plana, zakone in sklepe o financiranju in o prihodkih države ter predloge temeljnih in splošnih zakonov. Na zahtevo petih svojih članov ali predsednika Zvezne skupščine je lahko obravnaval vse zadeve, ki so bile pomembne za enakopravnost republik, narodov in narodnosti ali so se nanašale na pravice republik, določene z ustavo. Pri tem je bil Zbor narodov v okviru svojih pristojnosti enakopraven z Zveznim zborom.¹⁷ Zaradi nadaljnjega zaostrovanja medetničnih odnosov so ustavni amandmaji leta 1968 Zbor narodov opredelili kot prvi zbor Zvezne skupščine ter okreplili njegovo vlogo in pristojnosti.¹⁸ Ustavni amandmaji so okreplili položaj

nejšem procesu) razrešila tudi probleme v medetničnih odnosih, zato ne posveča pozornosti ugotavljanju, preprečevanju, upravljanju in (raz)reševanju (med)etničnih konfliktov v jugoslovanski večetnični skupnosti. Program Zveze komunistov Jugoslavije: Sprejet na sedmem kongresu Zveze komunistov Jugoslavije. Ljubljana 1978, str. 157–166.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 (190. in 191. člen ustave SFRJ, 1963).

¹⁷ Uradni list SFRJ, št. 18 /1967, Amandma I amandmajev k ustavi SFRJ iz leta 1963, 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.

¹⁸ 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

obeh socialističnih avtonomnih pokrajin (Kosova in Vojvodine) v okviru socialistične republike Srbije, potem ko je njun statusu izenačila že Ustava SFRJ leta 1963.¹⁹

Ob tem kratkem pregledu ustavnega razvoja jugoslovanske federacije do sprejema zvezne ustave iz leta 1974 in ob poudarjanju njihovega ideološkega okvira vseeno kaže omeniti, da so spremembe temeljile na analizah delovanja obstoječega političnega sistema in problemov, na katere bi moral ta sistem uspešno odgovoriti. Čeprav so bile te analize večinoma kritične, so bile hkrati tudi ideološko in politično pogojene in zasnovane.²⁰ To se je odražalo tako v predstavitvi, razumevanju in oceni stanja in dogajanja kot pri opredeljevanju problemov, njihovi analizi in oceni, pa tudi pri iskanju in oblikovanju možnih rešitev, opredeljevanju usmeritev ter pri oblikovanju in sprejemanju predlaganih rešitev. Analize so pogosto poudarjale problem razkoraka med normativnim in stvarnim ter hkrati ugotavljale, da se sprejete politične usmeritve ter normativna ureditve v praksi ne uresničujejo ustrezno. Zato so 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 in njenim upravljanjem, s participacijo ljudi v (demokratskih) samoupravnih 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 je tudi poudarjala, da sta obstoj in krepitev nacionalizma pomembni – če ne kar ključni – nevarnosti za obstoj in nadaljnji razvoj večnacionalne jugoslovanske skupnosti. Zato so uradni partijski in državni dokumenti nacionalizem obsojali in opozarjali na njegovo nevarnost,

zbor skupščine (Uradni list SFRJ, št. 55/1968, ustavna amandmaja VII in IX k ustavi SFRJ). 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 ustavnorevidijskem postopku prav Zbor narodov razglašča spremembe ustave (amandmaja IX in XII k ustavi SFRJ).

¹⁹ Amandma XVIII k ustavi SFRJ, je namesto starega imena Kosovo in Metohija uveljavil novo ime za to pokrajino – Kosovo. V primeru neskladja med pokrajinskimi ter med zveznimi in/ali republiškimimi 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 republiškimimi ustavami in zakoni, kar pomeni z gledišča ustavne zaščite razširitev pravic narodnih manjšin v Jugoslaviji.

²⁰ V prvem povojnem obdobju omenjam vlogo Moše Pijadeja ter kasneje zlasti vlogo Edvarda Kardelja in njegove prispevke, ki so bili kasneje objavljeni v seriji knjig Problemi naše socialistične graditve (Ljubljana, 1956–1973). Med njegovimi deli kaže pri tem omeniti še: Svoobodno združeno delo, brionske diskusije (Ljubljana 1978); ter njegovo zadnjo obsežnejšo analizo »političnega sistema socialističnega samoupravljanja« in predlogov za njegov nadaljnji razvoj: Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja (Ljubljana, 1977). Na omenjene analize so pogosto pomembno – če ne kar ključno – vplivali tudi predlogi, mnenja, ocene in analize Josipa Broza - Tita.

hkrati pa se je vodstvo odločno odzvalo ob pojavih nacionalizma.²¹ Rešitev so praviloma iskali v spremembah in dograditvah normativnega sistema, ki naj bi spremenile obstoječo »negativno prakso.« Pri tem so pogosto precenjevali pomen pravnega sistema ter njegov vpliv na razvoj in dejanske razmere. Predlagane normativne rešitve, ki so predvidele različne mehanizme in načine za participacijo ljudi, so vzpostavljale zapletene in zelo podrobno urejene postopke in mehanizme samoupravljanja, ki naj bi predvsem zagotavljali stabilnost in predvidljivost sistema,²² so pa ljudi dejansko odvrčali od aktivne participacije ter omejili ali včasih celo onemogočili pobude ljudi in njihovo ustvarjalnost. Uveljavili so se sistemi in prakse, ki so pogosto več časa namenjali postopkom in formalnim vprašanjem kot pa vsebini posameznih zadev in pobud, kar je še dodatno vplivalo na manjši interes in participacijo ljudi.

Čeprav so spremembe in dopolnitve ter nova ustavna besedila sprejemali po veljavnem ustavnorevidzijskem postopku, so pobude zanje navadno prišle iz najvišjega vodstva KPJ/ZKJ, ki je bilo hkrati tudi najožje državno vodstvo. Hkrati lahko ugotovimo, da so KP/ZKJ, najožje državno vodstvo in zlasti predsednik Tito osebno odigrali ključno (neformalno) vlogo pri preprečevanju, upravljanju in razreševanju kriz, morebitnih družbenih konfliktov ali blokad v političnem sistemu. To je bilo pomembno, ker ustavni in pravni sistem Jugoslavije nista predvidevala in urejala posebnih postopkov in mehanizmov (oz. institucij) za upravljanje in razreševanje morebitnih konfliktov, saj je vladajoča ideologija trdila, da je – oziroma, da z uveljavljanjem socialističnega samoupravljanja postaja – Jugoslavija nekonfliktna družba.

Takšen pristop odraža strah pred konflikti, ki obstaja v vseh družbah – tako v demokracijah kot v totalitarnih in avtokratskih sistemih, pa tudi v družbah v tranziciji. Ta strah je posledica socializacije, k njej pa pomembno prispevajo izobraževalni sistemi, mediji in politične institucije, a tudi verske institucije in številni akterji civilne družbe, ki konflikte prikazujejo in obravnavajo pretežno kot negativne in nevarne ter zato nezaželene in odklonske družbene pojave. Pri tem ne upoštevajo dejstva, da so konflikti običajen in normalen pojav v slehernem pluralnem okolju, saj obstoj pluralizma in različnosti v družbah po-

²¹ Na nevarnost nacionalizma in porušeni medetnični odnosov ter na pomen uveljavljanja načela »bratstva in enotnosti jugoslovanskih narodov in narodnosti« so tako opozarjali skoraj vsi dokumenti povojnih kongresov Komunistične partije/Zveze komunistov, zlasti v šestdesetih in sedemdesetih letih pa je na omenjene probleme opozarjala v svojih javnih nastopih tudi večina ključnih jugoslovanskih politikov (npr. Tito, Kardelj, Bakarić, Vlahović) v svojih nastopih na kongresih in pomembnejših forumih ZKJ ter v nekaterih javnih nastopih.

²² Pri tem kaže ugotoviti, da so takšne rešitve – čeprav so bile na prvi pogled in z gledišča posameznika zapletene 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 nezaželene in nesprejemljivi ali celo nevarni interesi.

gojuje različne interese in s tem tudi možne konflikte interesov. Strah pred konflikti (ob drugih emocionalnih dimenzijah in naboju) zato še zmanjšuje sposobnost posameznikov ter različnih okolij, organizacij in institucij za uspešno preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov. Strah pred konflikti in negativen odnos do njih sta tudi pomembna razloga za pogosto odsotnost ali slabo razvitost posebnih mehanizmov in pravil, pa tudi (formalnih in neformalnih) institucij, ki omogočajo demokratično soočanje in usklajevanje različnih interesov ter miroljubno razreševanje morebitnih konfliktov. Čeprav razvite demokratične institucije in postopki ponujajo okvir in možnosti za usklajevanje različnih pogledov ter za upravljanje in razreševanje (interesnih) konfliktov po demokratični poti, so včasih – zlasti za upravljanje in reševanje zaostrenih konfliktov v etnično in sicer raznolikih okoljih – potrebni in bolj učinkoviti posebni postopki in mehanizmi, saj včasih lahko konflikti in strah pred njimi paralizirajo delovanje posameznih demokratičnih institucij. Obstoj takih posebnih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov je še zlasti pomemben za družbe v tranziciji, kjer se demokratične institucije šele vzpostavljajo ali reformirajo in stabilizirajo. Odsotnost tovrstnih mehanizmov in postopkov zaostruje krize in konflikte ter jih lahko tudi povzroča, hkrati pa spodbuja »nesistemske« ali celo protipravne reakcije različnih subjektov – vključno z državnimi oblastnimi strukturami.²³ To se je vedno znova potrjevalo tudi v Jugoslaviji, kjer sta v takšnih primerih neformalno posredovala ter s svojimi posegi konflikte poskušala razrešiti predsednik Tito in vodstvo KPJ/ZKJ.

»Novo ustavo« SFRJ leta 1974 so označevali kot ključno prelomnico v razvoju jugoslovanske federacije in njenega političnega sistema socialističnega samoupravljanja.²⁴ Kot sem omenil, je bila ustava odziv na dogajanja in razvoj v drugi polovici šestdesetih let in na začetku sedemdesetih let, s katerim je takratni režim po uspešnem obračunu z »nacionalizmom in (buržoaznimi oz. malomeščanskimi) liberalističnimi tendencami«²⁵ vnesel v ustavni in politični sistem posamezne elemente in vsebine, ki so jih zagovarjali zagovorniki »liberalizma« oz. omenjenih, uradno obsojenih gibanj ter ideoloških tendenc. V formalnem smislu je ustava pomenila decentralizacijo jugoslovanske federacije in političnega sistema nasploh, okrepitev samostojnosti in vloge socialističnih republik in avtonomnih pokrajin (kot federalnih enot) ter uvedbo nekaterih novih

²³ Več o tem Reconcilable differences : Turning points in ethnopolitical conflict. West Hartford 2000; Cintia H. Enloe, Ethnic conflict and political development. Boston 1973, str. 15–34; Handbook of conflict analysis and resolution. London, New York: Routledge 2009; Žagar, Sodobni federalizem, str. 276–292.

²⁴ Strobl, Kristan, Ribičič, Ustavno pravo SFRJ, str. 86–88.

²⁵ V svojem referatu na X. kongresu ZKJ je Tito – kot predsednik SFRJ in ZKJ – ugotovil, da so izkušnje pokazale, da sta »največja nevarnost za socializem in samoupravljanje teokratizem in birokratizem z nacionalizmom, liberalizmom in dogmatizmom kot svojimi ideološkimi kritiji«. Josip Broz, Boj za nadaljnji razvoj socialističnega samoupravljanja v naši državi in vloga Zveze komunistov Jugoslavije. V: X. Kongres ZKJ, Ljubljana 1974, str. 38.

mehanizmov in oblik organiziranja, ki naj bi omogočili širšo udeležbo ljudi v procesu političnega in samoupravnega odločanja ter tudi izražanje t. i. pluralizma samoupravnih interesov.²⁶ Omenjene normativne in institucionalne novosti bi z gledišča zgodovinskega družbenega in političnega razvoja (zlasti v luči procesa tranzicije v poznih osemdesetih in devetdesetih letih dvajsetega stoletja) lahko označili kot prvine procesa demokratizacije. Vendar je bila ta ustavna reforma omejena, saj je bil njen temeljni namen ohranjanje temeljne narave in vsebine takratne družbene ureditve ter obramba oblastnega monopola in oblastne strukture vladajočega režima. Mnoge spremembe so bile tako le kozmetični popravki obstoječega sistema, za katere se je kasneje izkazalo, da dolgoročno niso bili zadostni in uspešni, ker niso bili usmerjeni v odpravljanje resničnih vzrokov problemov, ki so dolgoročno zaostrovali krizo. Bolj korenite spremembe bi namreč terjale spremembo ideologije, narave in strukture takratnih družbenih odnosov in oblastne strukture, kar bi dejansko pomenilo odpravo takrat vladajoče ideologije, sistema, družbene ureditve in monopola obstoječega vladajočega režima ter vzpostavitev novega sistema (verjetno z uvedbo večstrankarske demokracije), česar obstoječe vladajoče strukture (tudi iz sebičnih, pa tudi načelnih ideoloških razlogov niso bile pripravljene storiti.

Takšen pristop k reformi in urejanju odnosov je bil mogoč tudi – če ne pretežno ali celo izključno – zato, ker se je država uspešno razvijala ter so se zato hitro povečevali tudi blaginja ter družbeni in osebni standard državljanov. Jugoslavijo so zaradi njene izjemno hitre gospodarske rasti označevali za »mini gospodarski čudež« (v primerjavi z ZR Nemčijo, ki je takrat veljala za veliki gospodarski čudež in motor razvoja v Evropi). Takrat si nihče ni belil glave s tem, da si je država pri razvoju pomagala s tujimi posojili, saj je bila to splošna praksa v času prve naftne krize in po njej, ki pa je ob koncu sedemdesetih in v osemdesetih letih pripeljala do dolžniške krize številnih držav in zlasti držav v razvoju.²⁷ Zaradi svoje stabilnosti in razmeroma ugodnih gospodarskih razmer, predvsem pa zaradi svoje zanesljivosti pri plačevanju obveznosti je Jugoslavija zlahka dobivala relativno ugodna tuja posojila, ki so zagotavljala potrebna dodatna sredstva za njene tekoče potrebe – tako za posamezne investicije kot zlasti za porabo, kar je omogočalo tudi vzdrževanje in povečevanje življenjskega standarda ljudi. Upniki se niso ubadali s tem, kako je Jugoslavija posojila, ki jih je dobila, porabila. Verjetno so nekateri upniki dana posojila in pomoči razumeli tudi kot svoj vložek v stabilnost Jugoslavije in regije, pa tudi – takrat še bipolarne – mednarodne skupnosti, saj je bila Jugoslavija pomembna članica in voditeljica neuvrščenega gibanja.

²⁶ Koncept razvoja, kot ga opredeljuje Edvard Kardelj: Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja. Ljubljana 1977.

²⁷ Peter Nunnekamp: *The International Debt Crisis of the Third World : Causes and consequences for the world economy*. Wheatsheaf, Brighton 1986; Lorie Tarshis, *World Economy in Crisis : Unemployment, inflation, and international debt*. Toronto 1984.

Obstoj in razvoj delavskega samoupravljanja,²⁸ gospodarski in družbeni razvoj ter (vsaj na videz) 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.²⁹

III. Ustava SFRJ iz leta 1974 kot dejavnik reform in krize

Če iz današnjega zornega kota ocenjujemo Ustavo SFRJ iz leta 1974, upošteva njeno vsebino in naravo, lahko trdimo, da je bila predvsem ideološki in programski dokument specifičnega zgodovinskega obdobja. Sistem, ki ga je ustava vzpostavila, je bil drugačen od sistema »ljudskih demokracij« v državah »realnega socializma«: bil je bolj odprt in manj represiven, ljudje so v njem imeli več svobode, (primerjalno) so živeli bolje, imeli višji življenjski standard in so lahko potovali v tujino. Kljub (ideološko) razglašeni »nestranarski« naravi političnega sistema je bil jugoslovanski sistem še vedno totalitaren, ki ga je obvladovala vladajoča (politična) ideologija, kar je omogočala ustava, ki je tudi formalno ohranjala dominantno ustavno vlogo in oblastni monopol ZKJ, 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, po-

²⁸ To velja tako za teoretični okvir in model delavskega in kasneje družbenega samoupravljanja kot tudi za njuno normativno zasnovu, vsaj do osemdesetih let prejšnjega stoletja pa tudi prakso na podlagi tega modela.

²⁹ Jugoslovanski model so mnogi opredelili kot »tretjo pot« ali »tretjo možnost« ter s tem možno alternativo pretežno prevladujočim ideološkim in teoretičnim konceptom in modelom, pa tudi takrat obstoječim političnim sistemom zahodnih demokratičnih držav na eni strani in modelom »ljudskih demokracij« oz. držav t. i. »realnega socializma« na drugi strani. Z gledišča bipolarne mednarodne skupnosti so kot alternativo delitvam in blokovskemu organiziranju, v katerem sta dominirali takratni »supersili« – Sovjetska zveza in ZDA, navajali gibanje neuvrščenih držav, v katerem je Jugoslavija kot ena od ustanoviteljic skoraj trideset let igrala pomembno vlogo.

sebo pa za krepitev socialistične družbene in demokratične zavesti, in je za to odgovorna.«³⁰

Prav zato takratna strokovna literatura, objavljena na Zahodu, Jugoslavije ni uvrščala med (razvite) demokracije oziroma polikracije, ampak so jo kot specifičen primer včasih označevali kot poldemokracijo.³¹ Vsaj občasno so nekateri avtorji vseeno pohvalili raven in obseg participacije ljudi v političnih procesih ter zlasti teoretične zamisli in naravo, pa tudi uresničevanje samoupravljanja.³² Omenjali so tudi relativno visoko raven človekovih pravic in svoboščin ter relativno uspešnost režima pri urejanju medetničnih odnosov in preprečevanju nasilnih etničnih konfliktov. Zato so na nekateri Jugoslavijo opisovali kot »prijazno« ali »benigno diktaturo« – zlasti še ob upoštevanju položaja in družbene vloge predsednika Tita, ki je v svetu užival izjemen ugled.

Z gledišča povojnega razvoja jugoslovanske federacije lahko sprejem ustave leta 1974 označimo za pomembno reformo političnega sistema, ki je vsaj do določene mere odprla politični prostor in v posameznih segmentih omogočila postopno demokratizacijo, ki je obeležila razvoj v sedemdesetih in osemdesetih letih dvajsetega stoletja, ob koncu osemdesetih let pa je privedla tudi do razvoja večstrankarskega političnega sistema. Zagotovo so bili okoliščine in dejanski zgodovinski razvoj precej drugačni, kot so predvidevali, si želeli in predstavljali snovalci ustave.

Če je razvoj v sedemdesetih letih še potekal v skladu s pričakovanji, kaže med specifičnimi dogodki, zgodovinskimi okoliščinami in procesi, ki so obeležili razvoj v osemdesetih letih in tudi privedli do razpada jugoslovanske federacije, omeniti vsaj naslednje:

- smrt predsednika Josipa Broza - Tita leta 1980, ki jo je sicer glede na njegovo starost bilo mogoče pričakovati, vendar pa Jugoslavija na tranzicijo oblasti ni bila pripravljena. Njegova smrt je pokazala, da predsednik Tito ni bil le ključna zgodovinska osebnost in institucija v prejšnjih štirih desetletjih, ampak je bil zlasti bistven (neformalni) notranji kohezivni dejavnik, ki je s svojo navzočnostjo in posredovanjem v družbenih in političnih procesih bil tudi najpomembnejši in najbolj učinkovit neformalni mehanizem za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov. To je bilo bistvenega pomena v državi, katere oblast in vladajoča ideologija sta trdili, da uveljavljanje socia-

³⁰ Prvi in drugi odstavek razdelka VIII Temeljnih načel ustave SFRJ (1974).

³¹ Robert A. Dahl: *Polyarchy : Participation and Opposition*. New Haven. London 1971; Roy C. Macridis: *Contemporary political ideologies : Movements and regimes*. Boston, Toronto 1983; Roy C. Macridis: *Modern political regimes : Patterns and institutions*. Boston, Toronto 1986; Tatu Vanhanen: *The Process of Democratization : a Comparative Study of 147 States, 1980–88*. New York, Bristol, Washington, London 1990.

³² Robert A. Dahl: *Democracy, Liberty and Equality*. Oslo, Oxford, New York 1986; Robert A. Dahl: *Dilemmas of Pluralist Democracy : Autonomy vs. Control*. New Haven, London 1982; Robert A. Dahl: *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley 1985 itd.

lističnega samoupravljanja pretvarja Jugoslavijo v družbo brez konfliktov, saj iz navedenih razlogov ustavni in politični sistem nista vključevala in razvila učinkovitih formalnih mehanizmov in institucij za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov;

- zaostrovanje ekonomske, politične in družbene krize v osemdesetih letih, ki je zajela vsa družbena področja in je pomembno vplivala na družbene odnose. Že v začetku osemdesetih let so se začele izražati etnične dimenzije te krize z nemiri na Kosovu leta 1981, ki so izzvali ostro in represivno reakcijo takratnih srbskih in jugoslovanskih oblasti.³³ Vseeno je uradna politika šele sredi osemdesetih let najprej priznala obstoj ekonomske krize in začela pripravljati »program ekonomske stabilizacije,« kasneje pa je uradno začela priznavati tudi obstoj širše družbene in politične krize. Tako je 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, pri njeni pripravi pa se je pokazala tudi vrsta različnih mnenj in pogledov na krizo in na njeno razreševanje.³⁴ Večina predlaganih sprememb je bila bolj kozmetične narave, saj ni bilo soglasja, ki bi bilo nujno potrebno za prave reforme, ki bi pomenile tudi transformacijo obstoječega sistema. Ob tem so se že začeli kazati obrisi konflikta med zagovorniki in nasprotniki represije, ki se je kasneje izražal zlasti kot konflikt med nasprotniki in zagovorniki demokratizacije, odpiranja političnega prostora in decentralizacije;

- vse večje nezadovoljstvo ljudi zaradi zaostrene krize, ki je začela vplivati tudi na njihovo življenje in standard;

- trenja med republikami in pokrajinami oziroma njihovimi vodstvi, kar je posredno pomenilo tudi trenja med republiški in pokrajinski vodstvi ZK. Posledično se obstoječi sistem ni bil sposoben ustrezno in uspešno odzvati na krizo, kar je leto poglobilo in povzročilo postopno razpadanje sistema, v katerem niso bili vgrajeni integracijski mehanizmi in dejavniki, ki bi lahko mobilizirali ljudi na podlagi njihovega interesa za skupno življenje v jugoslovanski skupnosti. Hkrati, kot že omenjeno, normativni sistem ni imel mehanizmov in

³³ Misha Glenny: *The Rebirth of History : Eastern Europe in the Age of Democracy*. London 1990, str. 132–138.

³⁴ Kritična analiza delovanja političnega sistema socialističnega samoupravljanja. Ljubljana, 1985. Ob tem kaže omeniti, da je bila to prva obširnejša in bolj poglobljena analiza stanja in dogajanja ter delovanja političnega sistema po Kardeljevi študiji *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samopuravljanja*. Čeprav so bile te analize ideološko pogojene, so v preteklih desetletjih pogosto dokaj zgodaj opozorile na posamezne probleme ter tako političnemu sistemu in njegovim subjektom omogočile pravočasno reakcijo nanje. Ob prepričanju, da že sprejem novih in/ali spremenjenih normativnih okvirov spremeni družbeno prakso, so bili predlogi za reševanje problemov pogosto usmerjeni predvsem v normativne spremembe političnega sistema.

postopkov za demokratično usklajevanje potencialno konfliktnih interesov ter za preprečevanje družbenih konfliktov oziroma za njihovo miroljubno in demokratično upravljanje in razreševanje, kar je postalo še posebej očitno po smrti predsednika Tita, ki je prej neformalno opravljal te funkcije;

- proces postopnega razkrajanja in razpada ZKJ, ki je bila poleg predsednika Tita ključni kohezivni dejavnik v sistemu, pa tudi pomemben neformalni dejavnik preprečevanja, upravljanja in razreševanja kriz in konfliktov, predvsem pa je bila nosilka političnega monopola. To je še okrepilo centrifugalne sile v Jugoslaviji in v mnogočem vplivalo na nadaljnji razvoj. Pokazalo se je, da je bil nemogoč kompromis med temeljnima konceptoma nadaljnega razvoja, ki sta se razlikovala v pogledu na formalni položaj, vlogo in naravo ZKJ, ki sta se uveljavila pri republiških in pokrajinskih vodstvih. Prvi koncept je zagovarjal in terjal nadaljnjo decentralizacijo in notranjo demokratizacijo, drugi pa večjo centralizacijo države in same ZKJ ter ponovno uveljavitev »načela demokratičnega centralizma« in notranje discipline v ZKJ. Do dokončnega razpada ZKJ je prišlo na 14. izrednem kongresu konec januarja 1990, ko sta celotna slovenska delegacija in večina hrvaške delegacije ta kongres zapustili.³⁵

- vse hujša kriza, negotovost in nezadovoljstvo ljudi, zavest, da obstoječi politični sistem ne deluje, da ne uspe razreševati vse hujše ekonomske in družbene krize, ki terja sprejem in uveljavitev nujno potrebnih gospodarskih reform. Hkrati sta se krepila občutek in prepričanje, 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 trdili, da so izkoriščani, saj morajo prispevati znatna sredstva za razvoj nerazvitih, pri tem pa ne morejo vplivati na njihovo produktivno in učinkovito uporabo. V takšnih pogojih je bil obstoječi sistem vse pogosteje blokiran in popolnoma nemočen, da bi se uspešno odzval na nakopičene probleme. Priprava, sprejem in uresničevanje nujnih reform in tudi ustavnih sprememb niso bili mogoči, ker so v političnih vodstvih republik in pokrajin obstajali različni in nasprotni interesi ter diametralno nasprotni koncepti razvoja, tako da ni bilo mogoče doseči soglasja, ki je bilo po veljavni ustavni ureditvi potrebno za sprejem ustavnih sprememb itd.

³⁵ Znotraj ZKJ je šlo zlasti 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 bosansko-hercegvske) 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. (V. P. Gagnon, Jr.: Yugoslavia : Prospects for Stability. Foreign Affairs, Summer 1991, Vol. 70, No. 3, str. 18–35; Dennison Rusinow: Yugoslavia : Balkan Breakup? Foreign Policy, 1991, No. 83, str. 143–153.)

Med ključnimi razlogi, ki so privedli do blokade ter končno do razpada sistema in jugoslovanske federacije, je treba omeniti še oblastni vakuum, ki je nastal po smrti predsednika Tita, ter sočasno odsotnost jasnih in usklajenih usmeritev nadaljnjega razvoja, kar je v praksi odprlo prostor za nova pravila in politično prakso, ki bi omogočila prerazporeditev in osvojitve oblasti. Če je na eni strani počasi prodiralo spoznanje o družbeni krizi, ki jo je končno priznalo tudi politično vodstvo, pa se je na drugi strani zdelo, da se nihče ne zaveda obstoja oblastnega vakuuma, čeprav so bila vse bolj pogosta opozorila o problemih v delovanju političnega sistema. Mogoče so se teh dejstev zavedali tudi drugi, vendar je bil Slobodan Milošević prvi, ki se je odločil oblastni vakuum zapolniti. Potem ko je leta 1986 prišel na čelo srbske ZK, je po letu 1987 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, s katero je nadomestil komunistično ideologijo. Ta populistična politika je z nacionalistično retoriko in s preprostimi gesli pritegnila in mobilizirala srbske množice. Milošević se hkrati ni bal zaostrovanja konfliktov znotraj Srbije, kar mu je omogočilo obračun s takratnimi pokrajinskimi vodstvi in njihovo zamenjavo z njegovimi kadri. Kasneje je tudi formalno s spremembo srbske ustave minimiziral in dejansko skoraj odpravil avtonomijo obeh pokrajin. Pomemben del njegove politične strategije je bilo opozarjanje 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.

Ko je to strategijo Milošević poskusil uporabiti tudi za osvojitve oblasti na zvezni ravni, so se konflikti zaostri, sistem pa je bil vse bolj blokiran in neučinkovit. Pri poskusu osvojitve zvezne oblasti je svojo politiko in koncept poskusil predstaviti kot boj za ohranitev jugoslovanske federacije in obstoječega političnega sistema in ustavne ureditve. Paradoksalno je bil prav Milošević s svojo politiko dejavnik, ki je obstoječi sistem kršil in ga začel rušiti. Predloge za reformo političnega sistema in federacije, ki so prihajali iz zlasti iz Slovenije in Hrvaške, je navadno takoj zavrnil ter jih razglasil za neustavne in protirevolucionarne. Na drugi strani je sprejem nove ustave Republike Srbije septembra 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,³⁶ 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.³⁷ Agresivnost srbske politike v federaciji se je kazala tudi v vplivu, ki

³⁶ 6. in 108.–112. člen ustave Republike Srbije. Službeni glasnik Republike Srbije, št. 1/1990, Ustav republike Srbije.

³⁷ 3. člen ustave SFRJ (1974), ter členi 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).

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 republiški vodstvi ter med Srbi in njihovimi političnimi voditelji v teh republikah.

Omenjena Miloševićeva agresivna politika, nacionalistična retorika in koncept razvoja, ki je nasprotoval decentralizaciji in demokratizaciji, so v preostalih republikah kmalu začeli vzbujati strah in odpor. Nasprotovanje in odpor sta bila zlasti usmerjena proti agresivnemu srbskemu nacionalizmu in Miloševićevi ekspanzionistični politiki, ki je ta nacionalizem uporabila. S tem so se konflikti v Jugoslaviji poglobili, vse bolj dominantna pa je postala tudi njihova etnična dimenzija, kar je okrepilo tudi položaj in vlogo nesrbskih nacionalizmov v drugih okoljih. Tako je postopoma po letu 1988 izginjala možnost za oblikovanje političnega in družbenega kompromisa, ki je v demokratičnih okoljih nujen v procesu dogovarjanja o prihodnjem razvoju in oblikovanju političnih usmeritev.

V kontekstu ustavnega razvoja v zadnjem desetletju obstoja jugoslovanske federacije kaže analizirati tudi ustavne amandmaje k Ustavi SFRJ iz leta 1974, ki so bili sprejeti v osemdesetih letih. Ustavni amandmaji leta 1981 so bili sprejeti neposredno po smrti predsednika Tita³⁸ in z njimi naj bi zagotovili uspešno tranzicijo, s katero bi politični sistem in strukturo državnega vodstva prilagodili novim okoliščinam ter s tem zagotovili njegovo uspešno delovanje. Ti amandmaji so uveljavili kolektivno vodstvo, ki naj bi 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 zagotovilo enakopravno zastopanost in vpliv republik in pokrajin na procese odločanja. Eden od argumentov za uveljavljanje kolektivnega vodstva je bil, da bo omogočalo vključevanje večjega števila sposobnih ljudi in zlasti strokovnjakov v delo kolektivnih organov oblasti in samoupravljanja.³⁹ Sprejem amandmajev je spremljala široka kampanja 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.

V praksi se je kasneje pokazalo, da je uveljavitev teh amandmajev ter z njimi kolektivnega vodstva, skrajšanja mandatov in omejitev reelekcije pogosto prinesla prav nasprotno rezultate od pričakovanih. Zlasti v pogojih zaostrene družbene krize so te rešitve in zapleteni sistem odločanja včasih še dodatno zmanj-

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

³⁹ Amandma I (1981) k ustavi SFRJ (1974).

šali sposobnost sistema za reagiranje in ukrepanje ter otežili ali celo blokirali njegovo normalno delovanje.

Ustavni amandmaji v drugi polovici osemdesetih let pa so bili obupen poskus, da bi z ustavnimi spremembami obstoječi politični sistem odgovoril na izzive zaostrene krize, ki se je še poglobljala. Nesposobnost sistema, da bi se uspešno in pravočasno odzval na krizo, je nedvomno pokazala, da bi bila temeljita reforma ustavnega sistema nujna, vendar pa ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja o njeni vsebini in naravi. V tem času so se vse bolj začele kazati temeljne razlike med različnimi pristopi in koncepti odzivanja na krizo ter zlasti različni pristopi glede nadaljnega razvoja jugoslovanske federacije, ki so se sprva izražali 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 očiten postopen proces razkroja političnega sistema in njegovih posameznih mehanizmov.

Zadnja poskusa reforme v Jugoslaviji sta bila program ekonomske reforme in prenove gospodarstva predsednika Zveznega izvršnega sveta Anteja Markovića ter novembra leta 1988 sprejeti amandmaji k ustavi SFRJ iz leta 1974.⁴⁰ Amandmaji so bili predstavljeni kot nujno potrebna ustavna podlaga za ekonomsko reformo, a tudi za postopno reformo in demokratizacijo političnega sistema. Sprejeto besedilo je v mnogočem zelo splošno in nedorečen kompromis med različnimi koncepti razvoja, zato so bile spremembe dokaj omejene in parcialne, vseeno pa so odprle nove možnosti razvoja. Na gospodarskem področju je bil še vedno pretežno uveljavljen sistem »dogovorne ekonomije« in poseganja države v gospodarjenje, so pa spremembe omogočile začetek reforme in širše uvajanje tržnega gospodarjenja. Spremembe političnega sistema so bile večinoma kozmetične, a jih lahko ocenimo kot postopno razgrajevanje delegatskega skupščinskega sistema, pri čemer pa ni bilo soglasja o potrebnih novih rešitvah. Poleg tega so sprejete ustavne spremembe pomembno porušile koherentnost ustavnega sistema, saj posamezni deli ureditve niso bili več povsem skladni z ostalimi deli ter zlasti z opredelitvami, načeli in usmeritvami, zapisanimi v temeljnih načelih ustave SFRJ, v katere ustavni amandmaji ob odsotnosti političnega soglasja niso posegli.⁴¹

⁴⁰ Uradni list SFRJ, št. 70/1988, Ustavni amandmaji (IX–XLVIII) k ustavi SFRJ.

⁴¹ 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. Razmnoženo gradivo, naročnik Predsedstvo SR Slovenije, Ljubljana, oktober–november 1989 (dalje Žagar, Primerjalna analiza), str. 7–8.

Po sprejemu ustavnih amandmajev so se konflikti in družbena kriza zaostri že do te mere, da jih ni bilo več mogoče uresničevati, hkrati pa tudi ni bilo več mogoče zagotoviti soglasja in mobilizacije za nadaljnjo reformo političnega sistema in za uresničevanje ekonomske reforme.

Vseeno ocenjujem, da so ustava in zlasti amandmaji k ustavi SFRJ iz leta 1988 omogočili demokratizacijo ter postopno uveljavljanje političnega pluralizma in večstrankarskega sistema. Ti procesi so v različnih okoljih v Jugoslaviji potekali različno hitro in intenzivno, kar je vsaj v določeni meri še dodatno zaostri konflikt. Na drugi strani je ustava 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 leta 1989, ki naj bi zagotovil njihovo usklajitev s spremenjeno ustavo SFRJ, pa je omogočil reforme v republikah, kar je izkoristila zlasti Slovenija.⁴² Z ustavnimi amandmaji je v normativnem delu slovenske ustave uveljavila svojo pravico do samoodločbe ter ekonomske suverenosti delovnih ljudi in občanov Slovenije,⁴³ kar je postavilo normativne temelje in okvire za uveljavljanje ekonomske reforme in tržnega gospodarstva ter za uveljavljanje večstrankarskega sistema. Tako je bil postavljen ustavni okvir za prve prave večstrankarske volitve v Sloveniji po drugi svetovni vojni, ki so bile spomladi leta 1990.

Temeljno uradno politično izhodišče slovenske politike je ves čas bilo, da je treba v procesu ustavnih sprememb, uveljavljanja samostojnosti Slovenije in sprejema nove slovenske ustave dosledno spoštovati načelo ustavnosti in zakonitosti ter veljavne postopke za ustavno revizijo. Tako je Slovenija do razglasitve suverenosti in neodvisnosti slovenske države upoštevala Ustavo SFRJ, čeprav se v praksi njene določbe pogosto niso več uresničevale. Zvezna ustava po sprejemu ustavnih amandmajev leta 1988 v mnogočem notranje ni bila več koherentna, kar je v nekaterih primerih omogočalo zelo različne razlage vsebine in pomena posameznih njenih določb. Zato so bili pogosti spori pri razlagi posameznih določb zvezne ustave ter skladnosti ali neskladnosti posameznih določb republiških in pokrajinskih ustav s to ustavo, kar je še zaostrovalo nasprotja in konflikte v Jugoslaviji.

⁴² Uradni list SRS, št. 32/1989, Ustavni amandmaji IX–XC k ustavi SR Slovenije.

⁴³ Ustavna amandmaja 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 k protuiustavne (Žagar, Primerjalna analiza, str. 72).

IV. Sklepni komentarji⁴⁴

Na podlagi navedenega lahko potrdimo delovno hipotezo in ugotovimo, da je bila Ustava SFRJ iz leta 1974 pomemben formalni okvir in dejavnik razvoja v sedemdesetih in osemdesetih letih prejšnjega stoletja, saj je vzpostavila nov ustavni okvir in reformirala politični sistem ter se tako izkazala kot mehanizem za razreševanje kriz in konsolidacijo političnega sistema, hkrati pa je ta ustavni okvir omogočal proces postopne demokratizacije v posameznih okoljih in v drugi polovici osemdesetih let tudi vzpostavitev formalnih okvirov za uveljavitev večstrankarske demokracije. Po drugi strani pa ustava ni uspela zagotoviti uspešnega funkcioniranja političnega sistema v spremenjenih pogojih, ko je bilo treba odgovoriti na zaostreno krizo z uveljavitvijo odločnih ekonomskih in političnih reform, ki bi terjale tudi korenito institucionalno reformo. Tako bi jo lahko v tem kontekstu ocenili kot oviro za reforme ter hitrejšo in uspešnejšo demokratično tranzicijo.

Moje ocene in komentarji ustavne ureditve jugoslovanske federacije iz leta 1974 pa so še veliko bolj kompleksni in večplastni. Tako je v oceni uspešnosti te ustave, ki dolgoročno sicer ni uspela uresničiti ciljev in pričakovanj svojih ustvarjalcev, treba ugotoviti, da je bila sprva – v obdobju konjunktore, ko sta predsednik Tito in ZKJ suvereno obvladovala sistem in družbo – dokaj uspešna in da so se večji problemi pojavili šele v času, ko se kriza začela zaostrovati. Zato lahko sklenemo, da ustava ni bila uspešna v izpolnjevanju svoje ključne naloge, ki je bila, zagotoviti družbeno stabilnost in uspešno delovanje političnega sistema ter preprečiti in razrešiti morebitne družbene konflikte, ki bi to lahko ogrozili.

Čeprav je ustava temeljni pravni dokument in temelj sodobnih političnih sistemov, ki naj bi bil praviloma izraz družbenega in političnega soglasja v posamezni državi v nekem obdobju, je hkrati vsaj do določene mere tudi ideološki dokument, instrument in mehanizem, ki izraža zlasti elemente vladajoče ideologije in njenih izhodišč. Ker je bilo ideološko izhodišče ustave SFRJ iz leta 1974, da se v Jugoslaviji izgrajuje brezrazredna in nekonfliktna družba, so iz njega izhajale narava, vsebina in struktura političnega sistema, ki ga je vzpostavila ustava. Tako zvezna ter republiške in pokrajinske ustave niso urejale formalnih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in različnih družbenih konfliktov znotraj institucij političnega sistema.

Usodnost te pomanjkljivosti ustavne ureditve je še poudarilo dejstvo, da sta s smrtjo predsednika Tita ter krizo in razpadom ZKJ v osemdesetih letih izginila in prenehala funkcionirati ključna neformalna dejavnika za preprečevanje, uprav-

⁴⁴ Povzeto in predelano po: Mitja Žagar: Nekaj hipotez o kvadraturi kroga: Ustava SFRJ in proces osamosvajanja Republike Slovenije. (Etnična dimenzija osamosvajanja Slovenije). V: Razprave in gradivo, 1994/1995, št. 29–30, str. 231–260.

ljanje in razreševanje kriz in konfliktov. Zato v pogojih zaostrene družbene krize brez formalnih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov obstoječi ustavni sistem ni uspel opravljati svoje temeljne družbene funkcije, ki jo lahko opredelimo kot zagotavljanje družbene stabilnosti in pogojev za uspešno delovanje političnega sistema, ki mora biti sposoben, da se ustrezno in učinkovito odzove na obstoječe politične razmere in morebitne probleme. Tudi to je eden od razlogov, ki so – ob nesposobnosti sistema, da bi v pogojih povečane napetosti in intenziviranih konfliktov oblikovali in sprejeli za vpletene strani sprejemljivo rešitev – privedli do razpada jugoslovanske skupnosti.

V pogojih, ko ni bilo mogoče doseči soglasja glede vsebine ustavnih določb in njihovega uresničevanja, so se v različnih okoljih pojavile različne razlage 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.

Ustava je upoštevala večetnično/večnacionalno naravo federacije in poudarila enakopravnost narodov in narodnosti⁴⁵ na podlagi načela bratstva in enotnosti, ki naj ga ti narodi in narodnosti v jugoslovanski skupnosti uresničujejo.⁴⁶ Ustava je opredelila tudi institucije, mehanizme in postopke, ki naj to izhodišče in načelo zagotavljajo, ki so med drugim vključevali tudi enakopravno in proporcionalno zastopanost federalnih enot v institucijah federacije, odločanje s soglasjem v zadevah, ki so pomembne za enakopravnost narodov in narodnosti, republik in avtonomnih pokrajin. Pariteta pa ni bila uveljavljena le v zakonodajnih telesih, kar je običajna praksa, ampak tudi v predsedstvu, ki je bilo kolektivni »šef« države, ter v izvršilni in sodni veji oblasti. Zanimivo je, da se je pariteta med drugim uveljavila tudi v organiziranosti in delovanju ZKJ ter v organiziranosti in delovanju drugih takratnih družbenopolitičnih organizacij.

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.

Če primerjamo normativno ureditev v Ustavi SFRJ z ustavami drugih federacij v tem času, lahko ugotovimo, da je bila formalno jugoslovanska federacija dokaj decentralizirana.⁴⁷ Ustava SFRJ je jugoslovansko federacijo opredelila

⁴⁵ Prvi odstavek razdelka I temeljnih načel ter 1. in 245. člen ustave SFRJ, 1974.

⁴⁶ Razdelek I temeljnih načel ustave SFRJ, 1974.

⁴⁷ Ivo D. Duchacek: Power maps: Comparative politics of constitutions. Santa Barbara, London 1973.

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«. ⁴⁸ Socialistično republiko opredeljuje kot (nacionalno) »državo, ki temelji na suverenosti naroda ter na oblasti in samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi«. ⁴⁹ Socialističnih avtonomnih pokrajin 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. ⁵⁰ Uveljavljeno pravilo enumerativne opredelitve federalnih pristojnosti, načelo domneve pristojnosti v korist republik, enaka zastopnost v federalnih organih in v Zboru republik in pokrajin Skupščine SFRJ uveljavljeno odločanje s soglasjem je, formalno gledano, v primerjavi s prejšnjimi obdobji in drugimi federacijami v svetu okrepilo samostojnost in položaj republik in do določene mere tudi avtonomnih pokrajin. ⁵¹

V praksi sta kohezijo sistema in vsaj v posameznih obdobjih po drugi svetovni vojni dokajšnjo 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 krepile. Uveljavljanje avtonomije in samostojnosti republik je še povečalo razlike v njihovem razvoju in v hitrosti procesa demokratizacije in uveljavljanja političnega in strankarskega pluralizma v posameznih okoljih, prispevalo pa je tudi k jasnejšemu oblikovanju in izražanju specifičnih interesov posameznih republik ter k zaostrovanju konfliktov med njimi.

V osemdesetih letih se je samostojnost republik tudi dejansko začela krepiti, hkrati pa so se porajali predlogi za reformo federalnega sistema – na eni strani tisti, ki so terjali nadaljnjo decentralizacijo, na drugi strani pa predlogi za centralizacijo in okrepitev pristojnosti in moči federacije. Med predlogi, glede katerih ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja, omenjam le slovenske pred-

⁴⁸ 1. člen ustave SFRJ (1974).

⁴⁹ I. razdelek temeljnih načel in 4. člen ustave SFRJ (1974), ki poudarja »dvojno naravo« republik, ki je hkrati »socialistična samoupravna skupnost delovnih ljudi in občanov ter enakopravnih narodov in narodnosti«.

⁵⁰ 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).

⁵¹ Gl. člene 244, 267, 271, 273–279, 281, 283, 286, 290, 291 in 292 Ustave SFRJ iz leta 1974, ter ustavne amandmaje XXIX, XXXVI, XXXVII, če omenjeni sporni amandma XXXVIII, ki ureja financiranje JLA, in amandma XXXIX k Ustavi SFRJ iz leta 1974, ki so bili vsi sprejeti leta 1988.

loge za oblikovanje asimetrične federacije ter kasneje slovenske in hrvaške predloge za oblikovanje konfederalne skupnosti.⁵²

Pravico (narodov) do samoodločbe kot (kolektivno) pravico prebivalstva na določenem ozemlju, da sami in svobodno določijo svoj pravni in upravni (administrativni) status, opredeljujejo mednarodni pravni dokumenti,⁵³ bila pa je navedena tudi v Ustavi SFRJ.

Že Ustava FLRJ iz leta 1946 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 živijo skupaj v federativni državi«. ⁵⁴ Pri tem je zanimivo dejstvo, da ustava ni več poudarjala pravice 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.⁵⁵ Ob sprejemanju ustave po vojni je očitno prevladal strah, da bi tako jasno opredeljena pravica do odcepitve slehernega jugoslovanskega naroda oziroma republike lahko povzročila razpad nove države.⁵⁶

Normativni del ustav SFRJ iz leta 1963 in 1974 ne vsebuje več določbe o pravici narodov do samoodločbe. Navedena je le še v besedilih, ki sta opredeljevali temeljna načela obeh ustav, ki so bila izhodišče za razlago in uporabo ustavnih določb.⁵⁷ Ti besedili opredeljujeta pravico do samoodločbe narodov v

⁵² Žagar, *Sodobni federalizem*, str. 325–437.

⁵³ 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 constructed 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.»

⁵⁴ 1. člen ustave FLRJ. V: *Novi ustavi : Zbirka ustava donetih posle drugog svetskog rata (1948)*, str. 11. Branko Petranović, Momčilo Zečević: *Jugoslovanski federalizam : ideje i stvarnost*, Tematska zbirka dokumenta, Prvi tom 1914–1943. Beograd 1987 (dalje Petranović, Zečević, *Jugoslovanski federalizem*), str. 234–244; Strobl, Kristan, Ribičič, *Ustavno pravo SFRJ*, str. 52–71.

⁵⁵ Deklaracija o temeljnih pravicah narodov in državljanov Demokratične federativne Jugoslavije. V: *Prvo in drugo zasedanje AVNOJ; 26. in 27. novembra 1941 in 29. in 30. novembra 1943*. Ljubljana 1973, str. 289.

⁵⁶ Petranović, Zečević, *Jugoslovanski federalizem*, str. 230–233.

⁵⁷ 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 političnoprogramska izhodišča ustave, iz katerih izhaja normativni del besedila, pa so po večinski sprejetem mnenju temeljna načela bila sestavni del ustave, ki ga je treba spoštovati in uresničevati, čeprav so njihove določbe zelo splošne in včasih v ustavi ni raz-

zgodovinskem kontekstu narodnoosvobodilne 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 stalno pravico, ki je vezana na dejstvo obstoja posameznega naroda.⁵⁸

Slovenija je vztrajala, da je pravica narodov do samoodločbe trajna in neodtujljiva pravica ter da vključuje tudi pravico do odcepitve, kar je potrdil leta 1989 sprejeti amandma X k Ustavi SR Slovenije iz leta 1974.⁵⁹

Leta 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.

Ob vseh omejitvah je Ustava SFRJ iz leta 1974 z uvedbo decentraliziranega federalizma in poudarjeno avtonomijo federalnih enot, z uveljavljanjem integralnega modela samoupravljanja in pluralizma samoupravnih interesov ter s tem z odpiranjem političnega prostora omogočila diverzifikacijo razvoja ter uveljavljanje etničnega in interesnega pluralizma. To je omogočilo proces demokratizacije, ki je različno hitro potekal v različnih okoljih in ki je končno omogočil tudi uveljavljanje strankarskega pluralizma – sprva v Sloveniji in vsaj formalno v okviru Socialistične zveze delovnega ljudstva. Amandmaji k ustavi SFRJ iz leta 1988 so prostor še bolj odprli in omogočili sprejem ustavnih amandmajev k ustavi SRS leta 1989. Amandmaji k slovenski ustavi so dejansko postavili ustavni temelj političnemu pluralizmu, 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 združenih v DEMOS (Demokratska opozicija Slovenije).

delanih posebnih mehanizmov za njihovo uresničevanje. Predvsem pa naj bi temeljna načela pomenila opredelitev temeljnih pravnih načel ter izhodišča in merilo, po katerem se presojuje vse pravne in samoupravne norme ter delovanje vseh in vsakogar; zato so včasih govorili celo o «nadustavni» naravi teh določb. (Več o tem Strobl, Kristan, Ribičič, Ustavno pravo SFRJ, str. 89–90.)

⁵⁸ O naravi jugoslovanske federacije in odnosov v njej ter različna stališča o suverenosti in pravici do samoodločbe gl. Zvonko Lerotić: Jugoslovenska politična klasa i federalizam. Zagreb 1989; Bosa M. Nenadić: Veče republika i pokrajina Skupštine SFRJ. Beograd 1988; Pavle S. Nikolić: Federacija i federalne jedinice : uticaj federalnih jedinica na vršenje federalne vlasti, Ustavno-pravni aspekt. Beograd 1989; Za konfederalno Slovenijo : Zbornik razprav. Ljubljana 1990.

⁵⁹ Omenjeno določbo vsebuje tudi 3. člen ustave Republike Slovenije iz leta 1991, Uradni list RS, št. 33/1991.

Kot omenjeno, v kriznih razmerah in ob obstoju različnih konceptov razvoja ob koncu osemdesetih let ni bilo mogoče doseči soglasja, ki bi bilo potrebno za uveljavitev celovite in učinkovite reforme, ki bi nujno terjala tudi spremembe ustave in nekatere – za takratne razmere in politiko – radikalne rešitve. S sprejemom ustavnih amandmajev leta 1988, ki so bili nujni vsaj za uvedbo posameznih delnih ekonomskih reform, je ustavna ureditev SFRJ postala notranje neuskkljena in nekoherentna. Posamezni deli so bili celo v nasprotju z drugimi, kar je zlasti veljalo za odnos med temeljnimi načeli ustave in spremenjenimi deli normativnega dela besedila. To je seveda omogočalo obstoj bistveno različnih in celo diametralno nasprotnih razlag posameznih ustavnih določb, kar je bilo zlasti sporno ob odsotnosti sistemskih mehanizmov, ki bi omogočili ustrezno in demokratično razreševanje omenjenih in drugih družbenih konfliktov. Zato ne preseneča, da so dopolnjeno in spremenjeno ustavo SFRJ kot podlago za utemeljevanje svojih stališč in ravnanja uporabljali tudi nasprotniki demokratizacije, decentralizacije in uveljavljanja samostojnosti nekdanjih jugoslovanskih republik. Trdili so, 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. Ta argument je uporabila tudi jugoslovanska armada, ob svojem posredovanju v Sloveniji, ko je začela »desetdnevno vojno« 26. junija 1991 in pri tem trdila, da brani ustavno ureditev in ozemeljsko celovitost Jugoslavije. To posredovanje armade je dejansko pomenilo ne le konec jugoslovanske federativne skupnosti, ampak je tudi izničilo možnosti za njeno preoblikovanje v konfederalno skupnost.

Zato lahko svoj prispevek sklenem z ugotovitvijo in kritičnim stališčem, da so bili vsebina, vloga, pomen, učinki in posledice jugoslovanske ustave iz leta 1974 ne le mnogoteri in različni, ampak so bili pogosto tudi nekoherentni in nasprotujoči si. Vseeno kaže poudariti, da so prav te značilnosti ustavne ureditve omogočile in v mnogočem pogojevale demokratizacijo in razvoj, ki je omogočil osamosvojitve Slovenije na podlagi načela samoodločbe narodov. Po drugi strani pa je ta ustava zaradi svojih slabosti in ideološke narave, katerih posledice so bile neučinkovitost in neuspešnost sistema na področju urejanja in upravljanja različnosti ter odsotnost primernih mehanizmov in postopkov za preprečevanje, upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov, prispevala k zaostrovanju krize in razpadu federacije na način, ki je povzročil mnoge tragične posledice.

THE CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC
OF YUGOSLAVIA AND CONSTITUTIONAL SYSTEM OF 1974:
INDUCER OF CRISES OR MECHANISM OF RELEASE

SUMMARY

The 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia represented an important landmark in the constitutional development of the Yugoslav federation after World War II. Like all constitutions, legal and political documents, this Yugoslav (federal) Constitution was a product of economic, social, political and other situations and circumstances as well as consequence of the balance of powers, establishing itself in a certain time in the context of historical processes. By all means we can define this Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia as an attempt of the ruling regime to resolve the crises of the 1960s and the beginning of the 1970s and provide for a more suitable institutional framework for further development of socialist selfgovernment, which the ideologists at that time saw as the most suitable system and mechanism for the regulation and management of social relations as well as for the resolution of problems and crises. In the 1970s it seemed at first that the Constitution completed its role and task. In this time, and also in the 1980s, it was proclaimed as one of the most successful models of governing and managing ethnically plural societies in the world, and it was admired by many. Then the economic, social and political crisis started deepening in the 1980s and finally led to the dissolution of the Yugoslav federation. At that time it turned out that this Constitution was a suitable normative framework for the periods of social and political stability, economic growth and development, for the time of relative prosperity and rising living standard. However, as the conflicts worsened due to crises, it became obvious that it completely failed in successfully managing and resolving the crises and conflicts.

An important reason for this weakness of the Constitution was the ruling ideology, which, convinced that the system of »socialist selfgovernment« can solve any crisis and conflict, pronouncing the »socialist society« as a »non-conflict society«, »forgot« to integrate the institutional and formal procedures and mechanisms for the prevention, management and resolution of tense crises and conflicts into the constitutional system. Probably this was done with the conviction that the »informal mechanisms« for the management and resolution of crises and conflicts, which relied on the key factors – president Tito and the government monopoly of the Communist Party (League of Communists of Yugoslavia) – would also in the future keep successfully and efficiently carrying out its function. Of course, it was not expected that Tito would die and that the 1980s crisis would tear apart the monopoly of power and government as well as define the social environment, where the power struggle and the struggle for Tito's legacy took place. It turned out that in a critical situation, in the

absence of an undisputed leader, broader democratic contexts and contents, and in the time of strengthening national (and nationalist) political elites the collective leadership system was obviously not suitable for such circumstances.

Nevertheless, the 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia provided the framework for the process of democratisation and the normative foundation for the introduction of multiparty democracy and multiparty political system.

It is also interesting to analyse this Yugoslav Constitution in the context of the struggle between the centralists and decentralists, taking place during the whole existence of the Yugoslav state (and also as soon as during World War I), with the centralists mostly prevailing. The 1974 Constitution represents one of the few victories of the decentralists, which was therefore proclaimed by the centralists as the first step and the reason for the dissolution of the Yugoslav federation. However, a historical overview demonstrates that the centralist solutions did not prove any better, and as a rule they led to mounting tensions in ethnic relations and gave rise to conflicts in this ethnically plural country.