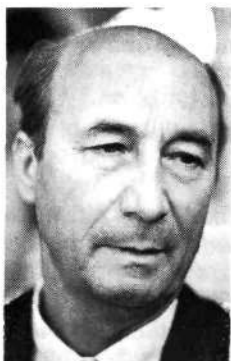


Suverenost Slovenije v Jugoslaviji v luči ustavnih sprememb



dr. Ivan
Kristan

I

»Slovenski narod je danes končno veljavno stopil v krog suverenih narodov.«

Tako se je glasil del sporočila Kočevskega zbor¹, na katerem so ravno pred petinštiridesetimi leti 3. oktobra 1943 odposlanci slovenskega naroda postavili temelje slovenske države.

S tem se je po tisoč letih in več spojil zgodovinski lok od Karantanije, ko smo Slovenci prvič upravljali svojo državo in v kateri smo še pred slabimi šeststo leti svobodno volili svoje kneze, do nove slovenske države, ki se je v skupnem osvobodilnem boju jugoslovanskih narodov zoper fašistične okupatorje rojevala na ruševinah Kraljevine Jugoslavije.

II

Dvoje vprašanj se ponuja za uvod v razpravo o tej tematiki: prvo, kaj nam pomeni pojem suverenost v tej zvezi, in drugo, zakaj je danes razprava o suverenosti slovenskega naroda (ponovno) aktualna.

Odkar je francoski teoretik Jean Bodin pred dobrimi štiristo leti suverenost opredelil kot najvišjo in od nikogar omejevano oblast, uporabljajo pojem suverenosti v zelo različnih zvezah in različnih pomenih. Ne glede na to, da se je ob pravnem pojmu suverenosti, kot izhaja iz Bodinove koncepcije, razvil predvsem sociološki pojem, ki je gledanje na suverenost bistveno relativiziral, je polagoma sam pravni pojem suverenosti zgubil prvotni in izključujoči pomen.

Pravni pojem suverenosti, ki je podlaga tradicionalni definiciji države, je bil resno postavljen na preizkušnjo, ko se pojavi sestavljena država, zlasti federacija.

Pojav federativne države je povzročil cepitev teorije države in prava na različne smeri:

- gledanje, da je suverena federacija (centralna država),
- gledanje, da so suverene federalne države,
- gledanje, da se suverenost deli med federacijo in federalne države,
- gledanje, da suverenost ni bistvena za definiranje države, kar omogoča nadaljnje kombinacije, namreč da obstajajo ob suvereni federaciji kot državi nesuverene federalne države, ali pa obratno.

Za današnjo razpravo o suverenosti slovenskega naroda, ki jo organizira zbor kulturnih delavcev Slovenije, niso zanimive različne variante in

¹ Makso Šnuderl: Dokumenti o razvoju ljudske oblasti v Sloveniji, Ljubljana, 1949, str.

finese pravnega pojma suverenosti. Ni bistveno, ali se nagiblremo bolj k absolutiziranju suverenosti bodisi federacije bodisi federalnih držav ali k teoriji deljene suverenosti, ali pa se nagiblremo k relativiziranju pojma suverenosti – vse do stališča, da suverenost ni bistvena za status federalne enote kot države.

III

Za današnjo razpravo moramo kot izhodišče vzeti tisto *predstavo o suverenosti, ki si jo je postavil slovenski narod sam*, ko je konec leta 1941 formuliral Temeljne točke Osvobodilne fronte slovenskega naroda in ko je konec leta 1942 določil platformo vključitve Slovenije v AVNOJ.

V osmi točki *Temeljnih točk OF* je Osvobodilna fronta slovenskega naroda zapisala:

»V skladu s slovesnimi izjavami Churchila, Roosevelta in Stalina bo po svoji narodni osvoboditvi o notranji ureditvi Združene Slovenije in o svojih zunanjih odnosih odločal slovenski narod sam. Osvobodilna fronta bo to elementarno pravico slovenskega naroda uveljavila in branila z vsemi sredstvi.«²

Drug politični dokument, ki je jasno izrazil vsebino suverenosti slovenskega naroda in jo hkrati postavil kot cilj vključitve v novo Jugoslavijo, je bil *Komunike Izvršnega odbora OF o vstopu Slovenije v AVNOJ*, ker zaradi prepoznega obvestila slovenske delegacije ni bilo na ustanovnem zasedanju AVNOJ v Bihaću:

»V to novo Jugoslavijo slovenski narod ne bo vstopil kakor 1918. leta kot narod brez zaslug in brez pravic, kot narod, ki so mu drugi kovali usodo in postavo. Slovenski narod je s svojo borbo in s svojimi žrtvami doprinesel v skupni osvobodilni stvari toliko, kolikor redkokateri narod v Evropi. V novi Jugoslaviji bo zato svobodna in združena Slovenija od Trsta do Špilja, od Kolpe do Celovca vstopila z vsemi pravicami, ki ji bodo omogočale, da bo na njenih tleh gospodaril edino slovenski narod sam.«³

Ta zgodovinska sporočila dokumentov, ki na eni strani predstavljata politični program OF za narodnoosvobodilni boj in za zgraditev oblasti slovenskega naroda, po drugi strani pa izhodišče odločitve za vstop Slovenije v AVNOJ, so bila jasna in nedvoumna glede vsebine pojma suverenosti. Ta vsebina se vedno znova strne v geslo:

Na svoji zemlji mora biti slovenski narod sam svoj gospodar.

IV

Drugo vprašanje: zakaj je razprava o suverenosti slovenskega naroda danes (ponovno) aktualna?

Odgovor na to vprašanje sicer ni preprost, vendar pa mora biti v svoji osnovni poanti nedvoumen: zato ker so vidni znaki ogrožanja te suverenosti.

Razpravo o suverenosti aktualizirajo po eni strani *ustavne spremembe*,

² Makso Šnuderl, n.3d., str. 32

³ Makso Šnuderl, n. d., str. 67

ki jih je zvezni zbor že sprejel in čakajo na potrditev v republiških in pokrajinskih skupščinah, da bi jih svečano razglasili v počastitev dneva republike, po drugi strani pa *priprave na novo ustavo*. Tako glede prvega kot glede drugega so ocene različne.

Uradne ocene ustavnih amandmajev, ki jih je sprejel zvezni zbor Skupščine SFRJ 22. oktobra letos, so v celoti pozitivne: ugotavljajo, da je s temi amandmaji v celoti uveljavljena volja Skupščine SR Slovenije in da se ni poslabšal položaj republike v federaciji.

Predsednik Skupščine SR Slovenije, ki je hkrati predsednik republiške komisije za ustavna vprašanja, Miran Potrč, je na skupnem zasedanju vseh treh zborov 25. oktobra letos v poročilu o uskladitvi predloga ustavnih amandmajev k ustavi SFRJ med drugim zapisal, da predlog amandmajev »ohranja vsa načela in vse odnose med republikami in pokrajinama v federaciji«, da je mnenje Skupščine SR Slovenije »glede vseh bistvenih stališč, zaradi katerih skupščina ne bi mogla dati soglasje, upoštevano v predlogu amandmajev«; da je predlog amandmajev »določen soglasno, brez pritiskov in brez preglasovanja« ter da so razprave in delo na ustavnih amandmajih »utrdele položaj suverenih republik v federativni socialistični republiki Jugoslaviji.«⁴

V

Postavljam hipotezo, da se z ustavnimi amandmaji ne ohranjajo vsa načela in vsi odnosi med republikami v federaciji in da se ne utrjuje položaj suverenih republik v federaciji, ampak da so prizadeti ustavni temelji odnosov v federaciji in da republike zgubljajo del svoje sedanje suverenosti oz. samostojnosti. Poleg tega so elementi za trditev, da mnenje Skupščine SR Slovenije do osnutka amandmajev ni v celoti oziroma dosledno upoštevano v sprejetem predlogu amandmajev.

Med razpravo o osnutku ustavnih amandmajev sem zastopal stališče, da se z določbami amandmajev, ki se nanašajo na odnose v federaciji, bistveno poslabšuje ustavni položaj republik v federaciji in da se indirektno spreminjajo ustavni temelji odnosov v federaciji. Na to sem opozarjal tudi v Komisiji za ustavna vprašanja Skupščine SR Slovenije in sem se zavzemal, da bi v kategorijo »nesprejemljivih amandmajev«, h katerim skupščina ne bo dala soglasja, vključili še nekatere,⁵ žal pa do tega ni prišlo.

Dva argumenta govorita v prid hipotezi, da s sedanjimi spremembami zvezne ustave republike zgubljajo svojo suverenost oz. samostojnost in da se spreminjajo ustavni temelji odnosov v federaciji:

– *prvič*, količinsko povečanje pristojnosti federacije: z republik je prešlo na federacijo prek 30 novih pristojnosti ali pa so okrepljene dosedanje pristojnosti federacije.

⁴ Amandmaji so odprli pot reformam ob nespremenjenih temeljih federacije, Delo, 26. 10. 1988, str. 4

⁵ To sta med drugim: osnutek Am. 29/3 (sedaj predlog Am. 36/2), ki omejuje mednarodno sodelovanje republik, in Am. 32/1. tč., 1. alineja (sedaj predlog Am. 39/1 tč., 1. alineja), ki razširja pristojnosti federacije na urejanje temeljev sistema državne uprave in druga področja.

– *drugič*, poleg količinskega premika težišča pristojnosti z republike na federacijo so za krnitev ustavnega položaja republike kot države še posebej pomembne določbe amandmajev: osnutek Am. 23, 5. točka (v končnem predlogu je to Am. 27, 4. točka), Am. 23, 6. in 8. točka (predlog Am. 37, 5. in 7. točka), Am. 29, tretji odstavek (predlog Am. 36, drugi odstavek) in Am. 32, 1. točka, 1. alineja (predlog Am. 39, 1. točka, 1. alineja) v povezavi z drugo točko prvega odstavka 281. člena ustave SFRJ.

VI

Poglejmo si te amandmaje, glede katerih trdim, da so strateškega pomena za status republike kot države in njen položaj v federaciji.

1) *Primat zveznega zakona:*

Osnutek Amandmana 23, 4. točka, četrti odstavek (v predlogu je to Amandman 27) prinaša bistveno spremembo v razmerju med zveznim in republiškim zakonom.

Veljavno razmerje ureja 207. člen ustave SFRJ. Za to razmerje je značilno dvojje:

– prvič, republiški zakon ne sme biti v nasprotju z zveznim zakonom (člen 207, drugi odstavek),

– drugič, kadar je republiški zakon v nasprotju z zveznim zakonom, se začasno, do odločitve Ustavnega sodišča Jugoslavije, uporablja republiški zakon, kadar pa so za izvrševanje prizadetega zveznega zakona odgovorni zvezni organi, pa se uporablja zvezni zakon (člen 207, tretji odstavek).

V tem primeru gre za *posebnost naše federativne ureditve* na podlagi ustave SFRJ iz leta 1974, ko smo odstopili od tradicionalnega pravila federacij, da ima *primat vedno zvezni zakon*.

To je bilo storjeno zaradi tega, ker se je z ustavnimi spremembami po letu 1971 težišče uresničevanja suverenih pravic s federacije premaknilo na republiko. Temeljna načela ustave SFRJ (poglavje I, drugi odstavek) določajo, da delovni ljudje, narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice v republiki (ustrezno velja to tudi za avtonomno pokrajino), v federaciji pa samo skupne interese, ki jih izrecno določa ustava.

To pomeni, da so republike primarno in izvirno mesto za uresničevanje suverenih pravic.

Zato je pravnosistemsko logično in razumno pravilo tretjega odstavka 207. člena, da ima začasno prednost tisti zakon, na katerem je težišče urejanja odnosov in odgovornosti za izvrševanje zveznega zakona: v večini primerov ima prednost republiški zakon, kadar pa je federacija odgovorna za izvrševanje zveznega zakona, pa ima prednost zvezni zakon. Sedaj *velja torej mešana prednost ali republiškega ali zveznega zakona*, odvisno, kdo je odgovoren za izvrševanje zveznega zakona (torej ni točna trditev, da ima sedaj vedno začasno prednost republiški zakon).

Če bi imel vedno začasno prednost zvezni zakon, bi s tem negirali *ustavno načelo, da je republika primarno in izvirno mesto za uresničevanje suverenih pravic*, ker iz tega izhaja, da je težišče urejanja družbenih odnosov na republiški zakonodaji in da je težišče odgovornosti za izvrševanje zveznih zakonov na republiki. Poleg tega bi prišlo tudi do pravnih praznin, ker

zvezni zakon, ki bi imel prednost pred republiškim zakonom, ne bi bil dovolj podroben (ne bi smel biti). S tem pa bi bila ogrožena pravna varnost.

Vse to so bili argumenti, da sporne določbe 23. amandmaja (osnutka) ne bi smeli sprejeti. Ta določba je bila ves čas v delovnem predlogu amandmajev (25. amandma). Šele zadnji teden pred predložitvijo amandmajev zveznemu zboru, je zvezna ustavna komisija – žal s soglasjem ustavne komisije Skupščine SRS, vendar v nasprotju z izrecnim stališčem Skupščine SR Slovenije – črtala sporni četrti odstavek četrte točke 25. amandmaja, vendar je hkrati črtala tudi tretji odstavek 207. člena ustave SFRJ, ki pa je ključnega pomena.

Bojim se, da so predlagatelji spornega amandmaja s tem, ko je črtan tretji odstavek 207. člena ustave SFRJ, veliko elegantneje dosegli svoj cilj, to je absolutno prednost zveznega zakona.

Nekateri sicer trdijo, da iz obrazložitve tega amandmaja izhaja, da se sedanja ureditev mešane prednosti ne sme spremeniti. Težko si je predstavljati, kako bi to bilo mogoče doseči, ker bo nov 207. člen ustave SFRJ treba razlagati tako, kot bo zapisan: v njem ne bo več pravila, ki kot izjemo določa začasno mešano prednost republiškega oziroma zveznega zakona, pač pa bo ostalo pravilo, da republiški zakon ne sme biti v nasprotju z zveznim zakonom.

Sicer pa – če se ne bo ničesar spremenilo – zakaj pa je bilo potrebno črtati tretji odstavek 207. člena? Ali je pravna znanost (z vso aparaturo tolmačenja pravnih norm) res tako neeksaktna, da lahko mimogrede pogreši cel odstavek člena, ki je doslej figuriral kot ključno pravilo za določanje mešane prednosti republiškega oziroma zveznega zakona? Prepričan sem, da je črtanje tretjega odstavka 207. člena šolski primer, kako se ustava ne bi smela spreminjati.

Po mojem ni bilo prav, da so slovenski delegati v zvezni ustavni komisiji sprejeli ta predlog in so si zanj potem – kljub načelnim pomislekom – zagotovili podporo v republiški ustavni komisiji, čeprav je bilo stališče Skupščine SR Slovenije izrecno nasprotno: amandman ni sprejemljiv.

2) Urejanje pravosodja

Osnutek Am. 23 je v šesti in osmi točki (v predlogu je to 27. amandman, peta in sedma točka) določal, da »zvezni zakon določa načela o ustanavljanju in sestavi rednih sodišč in načela o izvolitvi in prenehanju funkcije sodnika ter razmejitev pristojnosti med rednimi in samoupravnimi sodišči«. Zvezni zakon naj bi prav tako določal »načela o ustanavljanju in pristojnosti javnih tožilstev ter načela o imenovanju in prenehanju funkcije javnega tožilca«. Nova je tudi določba, da ima javni tožilec »pravico in dolžnost, neposredno dajati obvezna navodila za delo nižjemu javnemu tožilcu, kadar je z ustavo določeno, pa tudi drugemu javnemu tožilcu.«

Ta amandman bistveno posega v dosedanje samostojnost republike in njeno suverenost na področju pravosodja.

V skladu s položajem republike kot države je, da republika opravlja sodno oblast izvirno in samostojno na temelju ustave, ne pa s posredovanjem prek zveznega zakona. Če namesto ustave posreduje pravosodno oblast

zvezni zakon, republika v tem delu objektivno zgublja status države in dobiva značilnosti decentralizirane administrativne enote.

Skupščina SR Slovenije se je v svojem mnenju o osnutku amandmaja postavila na stališče, da amandman ni sprejemljiv. Žal so slovenski predstavniki v zvezni ustavni komisiji pozneje pristali na ta amandman: zadovoljili so se s črtanjem besed v šesti točki »ter razmejitev pristojnosti med rednimi in samoupravnimi sodišči«, ker so menili, da se s tem v Sloveniji izognemo reorganizaciji sodišč in da je s tem stališču skupščine ustrezno.

Menim, da je ta pristop napačen, ker ne gre za reorganizacijo sodišč, ampak gre za status republike kot države. Na to sem opozoril na republiški ustavni komisiji in v »Delu«. ⁶ Ta status bi morali braniti z vztrajanjem na prvotnem stališču Skupščine SR Slovenije, namesto da se zadovoljujemo s pragmatičnim kratkoročnim kompromisom. Popustiti ne bi smeli tudi v imenu štirinširidesete obletnice postavljanja temeljev samostojnega slovenskega sodstva, ko je predsedstvo SNOS 3. septembra 1944 izdalo Odlok o začasni ureditvi narodnih sodišč.

3) Mednarodno sodelovanje

Osnutek 29. amandmaja (v predlogu je to 36. amandman) je bistveno spremenil dosedanje ureditev mednarodnega sodelovanja in omejil samostojnost republik na tem področju.

Po veljavni ustavni ureditvi (271. člen ustave) republike sodelujejo z organi in organizacijami drugih držav in z mednarodnimi organizacijami v okviru začrtane zunanje politike SFRJ, ki jo določa federacija, in mednarodnih pogodb.

Po predlogu 36. amandmana sta dve novi omejitvi mednarodnega sodelovanja republik: prvič, republike so pri uresničevanju mednarodnega sodelovanja dolžne medsebojno sodelovati in drugič, to sodelovanje so dolžne usklajevati z zveznimi organi.

Obstaja bojazen, da s to spremembo ne bo prizadeta samo dosedanja statusna samostojnost republike kot države, ker pač ne bo v okviru določene zunanje politike samostojno vzpostavljala mednarodnih odnosov, ampak bo to verjetno tudi praktično zavrlo to sodelovanje, ker ob sprejemu amandmaja niti strokovnjakom ni jasno, kaj pomeni nova obveznost »usklajevanja«. Ta bojazen je toliko bolj upravičena, ker so nosilci unitarizma že doslej trdili, da je npr. sodelovanje Slovenije in Hrvaške v okviru delovne skupnosti Alpe-Jadran ilegalno.

Na ta amandman našim delegatom v zvezni ustavni komisiji dejansko ne bi bilo potrebno dati soglasja, ker so sporni odstavci (zaradi pripomb iz javne razprave) iz osnutka amandmana črtali in ga v prvem predlogu amandmajev (ki nosi datum 6. avgust 1988) ni bilo. Ponovno so sporno besedilo vnesli v amandman šele zadnji teden pred sprejemom predloga v zveznem zboru.

4. Državna uprava

Po ustavi iz leta 1974 federacija ni bila pristojna za urejanje sistema državne uprave (prav tako ne za druge zadeve, ki so v osnutku 32. amand-

⁶ »Dopolnila o pravosodju niso sprejemljiva«, Delo, 24. septembra 1988, str. 30.

maja, 1. točka, 1. alineja predlagane kot kompetence federacije). Enotna načela sistema je določala ustava SFRJ, znotraj teh načel pa republike samostojno urejajo svojo organizacijo.

Za status republike kot države namreč velja *načelo samoorganizacije*. Če namesto ustave zvezni zakon predpisuje temelje sistema državne uprave, je načelo samoorganizacije odpravljeno in je v tem delu *status republike kot države okrnjen* in se v bistvu zniža na raven decentralizirane enote – enako kot to velja glede pravosodja.

Ne glede na to, da zanj v ustavi ni neposredne ustavne podlage, je bil (na ustavno sporni podlagi druge točke prvega odstavka 281. člena ustave) že pred leti sprejet zvezni zakon o temeljih sistema državne uprave. Obstoj tega zakona je služil kot argument, naj se sedaj ta kompetenca federacije v ustavo izrecno zapiše.

Seveda je velika razlika, če je neki zakon glede ustavne podlage sporen ali pa če dobi polno ustavno podlago.

Dejstvo, da imamo zakon o temeljih sistema državne uprave, *ne more biti opravičilo, še manj pa strokovni argument*, da bi to sedaj moralo postati ustavna kompetenca federacije. Ob sedanji priložnosti, ko se spreminja ustava, bi morali *teoretično obravnavati ta problem* in poiskati odgovor na vprašanje, kaj pomeni predlagana določba ustavnega amandmana za status republike kot države. Vsi teoretični razlogi dajejo jasen odgovor: zvezni zakon za urejanje temeljev sistema državne uprave ni sprejemljiv, *ker ruši načelo samoorganizacije republike kot države*. Kolikor so potrebni enotni temelji sistema državne uprave, jih je potrebno določiti v ustavi. Če pa se ti temelji določijo z zveznim zakonom, je položaj republike kot države okrnjen.

Gledano s teoretičnega vidika, predvsem upošteva vidik republiške državnosti in suverenosti, nikakor ni bilo samo ob sebi umevno, da smo pristali na ta amandman z utemeljitvijo, da že imamo zvezni zakon za to področje: namesto da smo ustavo prilagodili ustavno sporni praksi, bi povsem upravičeno zavrnilo to prakso protiustavnega širjenja kompetenc federacije.

Poprej bi se še lahko borili proti priznavanju tega stanja in za ponovno rehabilitacijo načela samoorganizacije republike, sedaj pa te možnosti ne bo več. Rezultat je, da je republika dokončno zgubila pravico do samoorganizacije. To je zlasti očitno, če imamo pred očmi tudi izgubo pravosodja, saj tudi na področju pravosodja zvezni zakon posreduje republiki njene kompetence.

5) Širjenje kompetenc federacije

Ustava iz leta 1974 je za razdelitev kompetenc med federacijo in republikami uveljavila dvoje pravil: Za federacijo so kompetence določene izčrpno in jih ni mogoče širiti zunaj tega, kar je v ustavi izrecno naštetu (*načelo enumeracije*). V glavnem so te kompetence določene v 281. členu ustave SFRJ. Republika pa ima vse druge kompetence in velja zanjo *načelo domneve (presumpcije) kompetenc*. To je v skladu z ustavnim izhodiščem, da se suverene pravice praviloma uresničujejo v republiki.

Že pred časom pa je *federacija začela širiti svoje kompetence* dejansko po neustavni poti, in sicer tako, da je začela izdajati zakone na podlagi druge točke prvega odstavka 281. člena ustave SFRJ, kjer je rečeno, da

federacija »zagotavlja sistem socialističnih samoupravnih družbenoekonomskih odnosov in enotne temelje političnega sistema«. Na tej podlagi je bilo sprejetih več zakonov, med drugim tudi sporni zakon o temeljih sistema državne uprave. Zato so predlagali v osnutku 32. amandmaja (oziroma predloga 39. amandmaja prva točka, prva podtočka), da se te sporne kompetence federacije izrecno zapišejo v ustavi. Tako se je spisek kompetenc federacije v okviru 281. člena ustave pomembno razširil.

Predlagal sem: če že naknadno vnašamo v ustavo kompetence federacije, ki si jih je prisvojila na podlagi druge točke prvega odstavka 281. člena, potem vsaj za naprej preprečimo možnost takšnega širjenja kompetenc. *Določbo druge točke prvega odstavka 281. člena bi morali črtati ali pa zapisati, da ne more biti samostojna podlaga za zakonodajno pristojnost federacije, ampak samo v povezavi z drugimi določbami 281. člena.* Žal naši delegati v zvezni ustavni komisiji niso vztrajali, da bi se to uredilo, preden so dali soglasje na 39. amandman (prva točka, prva podtočka), po katerem je sedaj federacija pristojna, da z zveznim zakonom ureja temelje sistema državne uprave.

S tem ko ostaja druga točka prvega odstavka 281. člena ustave SFRJ samostojna podlaga za zvezne zakone, je za federacijo *via facti* uvedena rezervna klavzula in je porušen dosednji koncept razdelitve kompetenc med federacijo in republikami, to pa je enumerativno načelo za federacijo in načelo domneve kompetenc v korist republik.

To pa seveda pomeni, da so prizadeti ustavni temelji odnosov v federaciji. Ogroženo je ustavno načelo, da se suverene pravice uresničujejo v republikah: takoj ko federacija ni več vezana na izčrpno določene kompetence, je ogrožen položaj republike in je odprta pot k centralizmu ter unitarizmu.

VII

Vem, da se mnogi ne strinjajo z mojimi ocenami navedenih amandmajev in s sklepom, da je z njimi okrnjena dosedanja samostojnost oz. suverenost republike. Zlasti se s tem ne strinjajo tisti, ki so neposredno sodelovali pri formuliranju amandmajev in iskanju kompromisov.

Navedene hipoteze in trditve postavljam s teoretičnega oz. strokovnega vidika, ker menim, da je »slovenski uspeh«, kot se je začel prikazovati po sprejemu amandmajev v zveznem zboru, potrebno realneje ovrednotiti in relativizirati nekatere enostranske ocene, da smo v bistvenih vprašanjih uspeli in da nismo ničesar zgubili od svoje suverenosti.

Znanost in stroka bosta šele postopoma ustvarjali *kritično distanco do sedanjih ustavnih sprememb ter tako v interesu zgodovinskega spomina* dali objektivnejšo oceno o celotnem podjetju.

Kritično bo potrebno analizirati postopek sprejemanja amandmajev, ker so v njem velike slabosti, kar se je kot posledica pokazalo v predlogu amandmajev.

VIII

Vendar pa ne gre zgolj za zgodovinski spomin. *Realnejša ocena amandmajev s področja odnosov v federaciji nam je sedaj potrebna predvsem zaradi*

priprav na naslednjo fazo ustavnih sprememb, kajti glede sedanjih sprememb zaradi prekratkega roka (razglasili naj bi jih že čez deset dni v počastitev dneva republike) in zaradi pristanka na obliko paketa praktično ni mogoče ničesar popraviti. Boljše rešitve so vsebovane v amandmajih na družbenoekonomskem področju, ker odpirajo večje normative možnosti za uveljavljanje ekonomskih zakonitosti in za opuščanje administrativnega sistema gospodarjenja (čeprav ni gotovo, da se bo to tudi res zgodilo), deloma pa tudi na področju političnega sistema, npr. z delno rehabilitacijo neposrednih volitev.

Tako je celoto amandmajev mogoče oceniti za (še) sprejemljiv kompromis, ki izraža neko realnost, ni pa uspeh, s katerim bi se lahko na veliko hvalili.

Zaradi pripravljanja nove ustave je potrebno čim realneje povedati, kaj se je na področju odnosov v federaciji spremenilo in koliko se je poslabšal ustavni položaj republike, koliko je republika zgubila sedanje (dosedanje) samostojnosti oz. suverenosti.

Že nekaj časa se govori o *novi, modernejši ustavi*. Vsak si očitno pod tem predstavlja nekaj drugega.

Vsekakor bo pri tem – če imamo pred očmi odnose v federaciji – šlo za spopad dveh koncepcij: na eni strani unitaristične in na drugi strani federativne koncepcije.

Po mojem bo izredno močan pritisk na nadaljnjo spremembo odnosov v federaciji v smeri centralizacije in unitarizacije. Poleg tistih predlogov, ki so izpadli v sedanji fazi, bodo prišli še novi. Vrnili se bodo predlogi, ki bodo napadali nacionalni element in namesto njega vsiljevali enotne delavsko-razredne interese v Jugoslaviji ne glede na republiške meje, ki bodo napadali republiško samostojnost oz. suverenost, ki bodo zanikali državnost republik itd.

Izhodišče unitaristične koncepcije nove ustave je ocena sedanjih ustavnih amandmajev, da se glede odnosov v federaciji ni nič spremenilo, ampak da so vneseni *samo kozmetični popravki*. Šele nova ustava bo po njihovem morala glede tega prinesti bistvene, radikalne spremembe.

Zaradi takšnih pričakovanj od nove ustave se ni mogoče strinjati s Potrčevim stališčem, da se s sedanjimi amandmaji v odnosih v federaciji ni nič spremenilo, da se torej položaj republik ni poslabšal, ampak da se je, nasprotno, položaj suverenih republik utrdil. Takšno stališče se namreč ujema s trditvami nosilcev unitarističnih tendenc, češ da so amandmaji glede odnosov v federaciji samo kozmetika.

Če bomo torej sami bagatelizirali te spremembe, hvalili slovenski uspeh pri amandmajih in razglaševali, da ni nobenega razloga za razburjenje, ker nismo ničesar zgubili in smo v celoti zadovoljni z amandmaji, saj tudi ni bilo nobenih pritiskov, ampak je bilo vse usklajeno v polnem soglasju, potem si bomo bistveno otežili izhodišče za razpravo o novi ustavi.

Iz tega izhaja, da moramo kot izhodišče za pripravo nove ustave energično odkloniti oceno, da so sedanje spremembe odnosov v federaciji *samo kozmetične narave*.

Nasproti tej oceni moramo postaviti ugotovitev, da so te spremembe daljnosežne: da na federacijo niso samo prenesene številne nove kompetence, kar ima že samo po sebi za posledico delno odstopanje od ustavnega načela, da se suverene pravice uresničujejo praviloma v republiki, ampak so med temi spremembami zlasti nekatere, s katerimi je še posebej okrnjen

status republike kot države in je zmanjšana samostojnost oz. suverenost republike, kakršna je bila določena v ustavi SFRJ iz leta 1974.

Status republike kot države je okrnjen med drugim s kršitvijo načela samoorganizacije republike na področju državne uprave, z zmanjšanjem samostojnosti republike na področju pravosodja in mednarodnih odnosov, z odpravo začasne prednosti republiškega zakona pred zveznim zakonom (kadar za njegovo izvrševanje niso odgovorni organi federacije), z dopustitvijo, da je druga točka prvega odstavka 281. člena ustave SFRJ postala in da ostaja rezervna klavzula za širjenje kompetenc federacije, ter končno s spremembami na področju davčnega sistema in davčne politike ter financiranja federacije (financiranja JLA), ker se zmanjšuje dosedanja samostojnost in odgovornost republike za lasten razvoj kot tudi za razvoj Jugoslavije kot celote, posebej še, ker z določitvijo posebnih virov za financiranje JLA zgublja svoj pomen princip kotizacije, ki je bistven za ohranjanje federativnih odnosov.

IX

Pri sprejemanju nove moderne ustave vsekakor ne smemo ponovno priti v položaj, da ne bi vedeli, kaj smo sprejeli in da bomo šele čez leta ugotavljali, koliko suverenosti bomo Slovenci zgubili z ustavnimi spremembami, kot je novinar zapisal s tiskovne konference s predsednikom ustavne komisije oz. skupščine SR Slovenije⁷. Za vsako pravno normo je ob njenem sprejemu treba vedeti, kaj prinaša. To še tem bolj velja za ustavne norme, s katerimi se odloča o položaju slovenskega naroda in drugih narodov v federaciji.

Sprejeti ne bi smeli nobene odločitve, glede katere ne bi bilo pred njenim sprejetjem popolnoma nedvoumno ugotovljeno, da se z njo ne krni ustavni položaj republike v federaciji, da se ne krni njena samostojnost oz. suverenost. Edino tako bomo krepili federacijo, v katero smo stopili prostovoljno in je njen obstoj tudi v našem življenjskem interesu.

Federacija bo notranje trdna edino, če bo v njej zagotovljena samostojnost in enakopravnost narodov oz. njihovih republik, ne pa, če bo ta ali oni narod (ali narodnost) izpostavljen pritiskom, da mora odstopiti od svojih »sebičnih posamičnih« interesov in se podrediti splošnim (večinskim) interesom.

Interes Slovencev za federacijo se kaže v geslu »*Samostojna Slovenija v federativni Jugoslaviji*«. Edino to geslo namreč uresničuje zgodovinsko izhodišče, ki ga je glede suverenosti slovenskega naroda in njegovega mesta v novi Jugoslaviji postavila osvobodilna fronta slovenskega naroda: na svoji zemlji mora biti slovenski narod sam svoj gospodar.

⁷ Miran Potrč zavrača obtožbe, pomisleke in bojazni o nesprejemljivosti ustavnih sprememb: Suverenosti se nismo odpovedali, Dnevnik, 8. novembra 1988, str. 3