

»Mi, etno-državljeni etno-demokracije«

Nastajanje slovenskega državljanstva

Še včeraj je državljanstvo, jugoslovansko ali slovensko, pomenilo komaj to, da nisi tujec. Pomenilo je prej to, da si podanik države, kot pa to, da si njen samozavestni ustanovitelj in suvereni vir njene moči. Državljanstvo je torej dobilo pomen za državljana. Postalo je vir vseh pravic in temelj posameznikove samozavesti.

Lev Kreft, 19. seja Družbenopolitičnega zbora skupščine RS, maj 1991

Zauzemam se za to, da bi državljanstvo pomenilo ponos tistega, ki ga ima [...], da bi to slovensko državljanstvo pomenilo neko vrednoto [...]. Ta pristop se nazven kaže tudi tako, da naj bi država izžarevala nacionalni značaj, da bi imela specifičen okus, specifično postavo itd. Pridruženi člani, ki se v to državo oziroma v to enoto vključujejo, bi se morali temu podrediti.

Zvone Žagar, 19. seja Družbenopolitičnega zbora skupščine RS, maj 1991

Uvod: državljanstvo kot »steklena tla«¹

Koncept državljanstva ni enoznačen, saj ima za različne subjekte različen pomen. Kot kažeta zgornja citata, se je ta raznolikost pokazala tudi v odločilnih diskusijah ob sprejemanju prvega zakona o državljanstvu Republike Slovenije. Z ustanovitvijo države Slovenije se je spremenil koncept državljanstva in tudi pravic, saj se je spremenil celoten družbeni sistem (od dogovorne socialistične v neoliberalno kapitalistično ekonomijo in od večnacionalne v enonacionalno državo). V zgornjem citatu Kreft poudari emancipatorni potencial novega državljanstva, ki naj bi odslej bilo »vir vseh pravic in temelj posameznikove samozavesti«. Antagonizem tega koncepta je v tem, da po eni strani vzpostavlja enakost med državljani (kot nosilci pravic) in po drugi izključuje nedržavljanke. Drugi citat pa kaže na razumevanje državljanstva kot tistega, ki izhaja iz etnične oziroma kulturne vsebine in je povezan s predstavami o identiteti dominantnega naroda. Tak koncept vzpostavlja neenakost že navznoter, med samimi državljani in državljanke, saj predvideva prilagoditev (podreditev) »večinski kulturi«, karkoli naj bi to že pomenilo.

¹ Članek je nastal v okviru podoktorskega raziskovalnega projekta št. Z5-7309-0591 z naslovom Transnacionalno državljanstvo pri Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

² *Ius sanguinis* je način pridobivanja državljanstva po starših, v nasprotju z *ius soli*, ki pomeni pridobivanje državljanstva po kraju rojstva.

Temeljno vprašanje tega članka je, kakšno državljanstvo se je vzpostavilo v novi državi Sloveniji in v povezavi s tem, kakšno demokracijo so bile sposobne vzpostaviti vladajoče elite. Trdili bomo, da slovensko državljanstvo vsebuje tako etnično kot moralistično dimenzijo. Prva je bila pomembna pri začetni opredelitvi državljanov in državljanek (na podlagi pravne kontinuitete načela *ius sanguinis*)², druga, ki izhaja iz prve, pa temelji na dveh značilnih zahtevah: »lojalnosti« in skladnosti z »javnim redom«. Predvsem ta, druga dimenzija slovenskega državljanstva, temelji na konceptu izjeme v pravnem redu, ki je prisotna v primeru izbrisa in nekdanjega tretjega odstavka 40. člena zakona o državljanstvu. Izjema ni zgolj vprašanje prava; je situacija med pravom in politiko in kot taka je področje med demokracijo in absolutizmom (Agamben, 2005).

Slovensko državljanstvo bomo poskušali razumeti predvsem s pomočjo tega, kar je bilo iz njega izključeno. Nasproti državljanom stojijo anti-državljanji. V našem primeru so to izbrisani iz Registra stalnega prebivalstva Slovenije (v nadaljevanju RSP). Izbris stoji nasproti državljanstvu in ga s tem kreira, določa njegovo vsebino, njegovo vrednost in identiteto (ali pa »specifičen okus«, kot zgoraj pravi Zvone Žagar). Trdili bomo, da so osamosvojitvena pravila in zakoni, koga vključiti v začetno državljansko populacijo in na kakšen način, vzpostavila etno-državljanstvo, katerega »stranski proizvod« je bil izbris.

Za razumevanje slovenskega državljanstva in izbrisa so pomembne diskusije ob sprejemanju zakona o državljanstvu in zakona o tujcih. Te razprave so vsebovale argumente, ki jih iz današnje perspektive razumemo kot tiste, ki so lahko podprle izbris, in tiste, ki so ga poskušale preprečevati, čeprav se o brisanju ljudi iz evidenc stalnih prebivalcev nikoli ni javno razpravljalo v nobenem od treh zborov skupščine Republike Slovenije (to je Družbenopolitičnem zboru, Zboru združenega dela in Zboru občin). Trdili bomo, da je (bil) na novo ustanovljeni sistem prej etno-demokracija kot demokracija. Demokracijo razumemo širše kot zgolj predstaviški način delovanja oblasti v okviru parlamenta in odločanje *demos*a s pomočjo volitev. Razumemo jo kot permanentno politično delovanje, v nasprotju z odtujeno političnostjo večine v obliki predstaviškega sistema. To zajema tudi vprašanje, kateri oziroma čigavi problemi in na kakšen način so predstavljeni v javnosti ter kdo so subjekti tega predstavljanja. Na primer, od leta 1992 do leta 1999, ko je bil sprejet zakon o urejanju statusa državljanov držav naslednic nekdanje SFRJ (ZUSDD), je v Sloveniji na tisoče ljudi živelo brez dovoljenja za prebivanje ali državljanstva, pa njihovi problemi niso bili javno prepoznani, sploh pa ne tako, da bi širša javnost mogla ali hotela razumeti izvor njihovih stisk. Od leta 1999 do konca leta 2006 je na podlagi omenjenega zakona dovoljenje za stalno prebivanje pridobilo 12.199 oseb. Gre za nevidnost relativno velike skupine ljudi v razmerah drastične prikrajšanosti v državi, ki je slavila svojo novo demokratično ureditev. V zadnjih letih, ko je izbris postal javna tema, pa se je uveljavil diskurz lojalnosti slovenskemu narodu in državi. Kaže se v argumentaciji, da »biti proti slovenski osamosvojitvi« pomeni prepovedano pozicijo, ki se pripisuje izbrisanim, sam izbris pa kot kazen za tako mnenje. Ljudstvo oziroma *demos* predstavlja slovenski narod s pridruženimi lojalnimi državljanji drugih republik nekdanje Jugoslavije. Ta *demos* pa lahko odloča o tistih zunaj njega, anti-državljanjih. To se je zgodilo leta 2004 z referendumom o tehničnem in sistemskem zakonu, ki naj bi uredila problem izbrisa. Pri tem »demokratičnem« odločanju izbrisani niso smeli sodelovati.

V diskusijah glede izbrisa iz RSP (tako zagovornikov kot nasprotnikov) je pogosto slišati, da sta državljanstvo in dovoljenje za stalno prebivanje tujcev različni zadevi in da ljudje niso izgubili državljanstva, temveč dovoljenje oziroma registracijo stalnega bivališča. Z ozko pravnega stališča

in v prizadevanjih za povrnitev izgubljenih pravic je seveda to res, v poskusih razumevanja izbrisa kot vseobsegajočega družbenega pojava pa taka delitev problem zoži le na vprašanje osebnih pravnih statusov. Taka zožitev onemogoči, da bi videli izbris kot konstitutivni element slovenskega državljanstva. Zožen pogled tudi spregleda izbris kot škodo za celotno družbo, državo in javne institucije, ki bi morale biti podrejene načelom pravičnosti in enakosti. Spremenjeno delovanje javnih institucij (kot so zdravstvo, področje socialnih storitev, pogoji zaposlovanja) je odraz spremenjenega družbeno-političnega sistema: od egalitarnejšega dostopa do pravic v socialistični Jugoslaviji k neoliberalnemu pogojevanju in selekcioniranju v samostojni Sloveniji. Ker so prav izbrisani najizraziteje padli skozi to sito, lahko rečemo, da je izbris neoliberalni simptom. Izbris pokaže, kako je skupina ljudi ne le ostala brez pravic, ampak tudi kako je bila ta izločitev (lahko) pomenljiva za večino prebivalcev, ki so bili v novi državni ureditvi prav tako izpostavljeni negotovosti, pomanjkanju socialne in pravne varnosti (naraščanje brezposelnosti, slabša dostopnost do stanovanj, komercializacija zdravstvenega zavarovanja ipd.).

Izbris kot notranje raznolik, kompleksen in dolgoleten problem je več kot zgolj izključitev določenih ljudi iz politične skupnosti in več kot le zbirka različnih oblik zatiranja in nasilja. Izbris pomeni proizvajanje simbolne vrednosti za tiste, ki so vključeni, torej za državljane. Vsi državljani in državljanke smo leta 1992 dobili domov potrdila o državljanstvu, ki smo jih skrbno spravili. V prošnjah za štipendije in službe smo morali vselej priložiti ta potrdila, ki so nam omogočila kandidiranje in s tem izpolnitev prvega pogoja. Nekako so nas »obvarovala« pred tistimi, ki potrdil o državljanstvu niso dobili. S tem je nova država poskrbela za svoje državljane. Kljub povečanju brezposelnosti, zmanjševanju delavskih in drugih pravic, komercializaciji zdravstva smo imeli vsaj potrdila o državljanstvu, ki so bila predpogoj za uveljavljanje mnogih, če ne vseh pravic in ki so nas psihološko postavila v »vladajočo, dominantno« skupino. Naraščanje socialne negotovosti in večanje socialnih neenakosti so vladajoče elite kompenzirale s politično enakostjo državljanov ter hkrati produciranjem in izključitvijo nedržavljanov. »Navadnim« državljanom je postalo dovoljeno zatirati nedržavljanke, vsaj v psihološkem in simbolnem pomenu (glej Kuzmanič, 1999). Vrednost slovenskega državljanstva je torej v tem, da je podelilo dostojanstvo in moralno večvrednost državljanom in državljanke v nasprotju z nedržavljanom. Pri tem so bile pomembne tudi osamosvojitvene razprave, komu in kako ga poleg Slovencev in Slovenk še podeliti, predvsem pa njegova vrednost izhaja iz *post festum* popolne izključitve in demonizacije tistih, »ki tega državljanstva sploh niso hoteli, pa bi lahko zanj zaprosili«. ³ Zato izbrisani niso le nedržavljanom, ampak tudi anti-državljanom, saj stojijo nasproti slovenskega državljanstva in ga s svojo izključitvijo definirajo (z etničnimi in moralističnimi referencami, kar bo prikazano pozneje).

Čeprav sta se socialna in politična neenakosti po osamosvojitvi Slovenije povečali, se razredni boj ni okrepil, ampak nasprotno, antagonizem se je premestil na področje etničnosti, lojalnosti in državljanstva. Državljanški statusi so v simbolnem smislu postali steklena tla (Shklar v Olson, 2001: 171). Državljanom lahko vidijo tiste na dnu, ki jim gre najslabše, sami pa se lahko počutijo večvredne, saj ne morejo pasti pod določen nivo, ker jih »varuje« državljanški status.

Članek bo prikazal nekatere okoliščine in pogoje izbrisa, kar pa ne pomeni, da je bil izbris nujen. V osamosvojitvenih okoliščinah in konstelaciji političnih sil in njihovih preferenc bi zatiralski diskurz (občutek ogroženosti pred priseljenci) lahko obstajal »zgolj« na simbolni ravni predsodkov,

³ Glej na primer izjave Janeza Janše in njegovih strankarskih kolegov v razpravi ob prvi obravnavi zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav, naslednic nekdanje SFRJ (ZUSDDD), na 13. seji Državnega zbora (6. točka), 21. aprila 1999. <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97&cs=1&fts=ZUSDDD&mandate=2&unit=SZA2|3A283588A0678B4C125675F002476CB&showdoc=1, 10/6/2007>.

⁴ Na akademski ravni so te zahteve artikulirali predvsem v Novi reviji (glej Kovačič, Kuzmanič, 2004).

stereotipov in diskriminacij na posameznih področjih. Kot pa je splošno znano, je izbris administrativno določeno skupino ljudi pahnil onstran legalnega bivanja in jih s tem reducirjal na gola telesa brez pravic, z možnostjo, da so bili lahko kaznovani za »nelegalno« bivanje v Sloveniji (denimo deportacije iz države, pridrževanje v takratnem Prehodnem domu za tujce in pozneje Centru za tujce, psihično in fizično nasilje ipd., glej Dedić et al., 2003; Zorn 2005; 2006). Tako so izbrisani živeli v državi, ki jih je oropala njihovih pravic, a vendar so bili še vedno podrejeni njeni zakonodaji (cf. Blitz, 2006: 545).

Vendar pa take in podobne ugotovitve ter analiza samega izbriisa ne bi bile mogoče brez politične subjektivizacije izbrisanih. Skozi politično delovanje so izbrisani pokazali na sistematičen, strukturni vzrok svojih socialnih in drugih problemov in izrazito kršitev načela pravne varnosti. Pri tem se zoperstavljajo tudi samoumevnosti etno-državljanstva in neoliberalnega pritiska na krčenje pravic. Vprašanje, ki se ga bomo dotaknili na koncu članka, je oboje, tako trdovratnost izbriisa kot uspeh boja izbrisanih.

Normalizacija in opravičevanje nacionalizma

»Nacionalizem sam na sebi ni nič nacionalističnega. Nacionalno postane nacionalistično, kadar začne nacija funkcionirati kot Nacija. Bodisi na simbolni bodisi na realni ravni nauzven ali nauznoter.«

(Hribar, 1987: 25)

Že med osamosvajanjem Slovenije in kmalu po dokončni odcepitvi od Jugoslavije se je ideologija države in državotvornosti (torej nacionalizem) pokazala kot izjemno nacionalistična, tako navzven kot navznoter. Državne institucije (uradi ministrstva za notranje zadeve, policija in sodniki za prekrške, pa tudi javne storitve, kot je denimo zdravstvo) so lahko izvajale izbris, v kolikor je bila nacionalistična ideologija predhodno široko sprejeta in normalizirana. Glavni argument tega nacionalizma je bila ustanovitev nacionalne države, utemeljene vsaj na dveh ključnih zahtevah. Prva je bila spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter demokracija, druga pa uresničevanje etno-nacionalne suverenosti oziroma državotvornosti slovenskega naroda, v populističnem diskurzu pa temu pravijo »Slovenijo Slovincem«.⁴ O hrbtni strani te zahteve, torej o zatiranju tistih, ki so prepoznani kot »Neslovenci«, je pisal Tonči Kuzmanič (1999). V svoji analizi populističnega medijskega diskurza je pokazal, na kakšen način ustvarjanje »mi-skupnosti« pomeni zatiranje raznolikih identitetnih pozicij oziroma političnih subjektivitet onstran slovenstva. Kdor se priključi zatiralskemu diskurzu rasistične, homofobične in seksistične skupnosti, ta ima več možnosti, da pripada skupini »mi«, da je »naš«.

Nacionalistični diskurz v 80. letih je zajemal tako zahteve po gospodarskem razvoju, odkritje in manipuliranje s fondom za nerazvite dele Jugoslavije kot tudi vprašanja glede raznolikosti kultur. Iz ugotovitve o raznolikosti kultur jugoslovanskih narodov so nekateri slovenski akademiki, zbrani predvsem okoli *Nove revije*, oblikovali zahteve po kulturno-jezikovni avtonomiji, ki pa naj ne bi bila mogoča brez politične suverenosti (Hribar, 1987: 6).

Jezikovna občutljivost se je v širši javnosti odražala v odklonilnem odnosu do priseljencev in priseljenk iz drugih jugoslovanskih republik, kot da bi bili oni tisti, ki ogrožajo slovensko

»kulturo« in slovenski jezik. Na primer, raziskava Slovensko javno mnenje iz leta 1980 je pokazala, da je 16 odstotkov vprašanih verjelo, da priseljenci iz drugih jugoslovanskih republik ogrožajo slovenski jezik, leta 1986 je tako menilo že 39 odstotkov vprašanih (Rupel, 1987: 63). Do leta 1991, ko se je Slovenija odcepila od Jugoslavije, je bil negativen odnos do priseljencev in priseljenk eden ključnih družbenih antagonizmov: 29 odstotkov vprašanih je izjavilo, da je njihov odnos do priseljencev negativen (40 odstotkov pa, da je nevtralen) (Klinar, 1992: 89).

Ta nacionalizem je imel oporo v akademskih argumentacijah. Načelo »bratstva in enotnosti«, ki je nekoč služilo politični enotnosti večnarodne države v smislu anti-fašistične ideologije in ekskluzivne oblasti Partije oziroma Zveze komunistov, je postalo glavna tarča kritike in nezadovoljstva. Na primer Taras Kermauner (1989) ga je imenoval teror bratstva. Ivo Urbančič, denimo, iz kroga Nove revije, je nacionalizem pripisal dominaciji države in Partije: »S samim dejstvom absolutne nadrejenosti države kot objektivacije organizirane absolutne vodilne subjektivne sile – partije – vsak sistem realsocializma danes nujno učinkuje *nacionalistično* (Urbančič, 1987: 37, poudarki kot v originalu). Tine Hribar pa je moderno subjektiviteto, individualno avtonomijo in pravice umestil v človeka kot pripadnika naroda, ki lahko šele v nacionalni državi postane samozavestna oseba. Ob tem je Hribar narod razumel kot naravno danost, kot rod. Takole pravi: »Ostali bomo polovične, prelomljene in zlomljene osebe, če ne bomo zmožni doseči vsaj te pravice, da svobodno govorimo o svojih željah. In to prav kot Slovenci, kot pripadniki slovenskega naroda. Naravno, hkrati pa v skladu z moderno subjektivnostjo človeka je, da se ozre na samega sebe kot pripadnika svojega rodu, svojega naroda in da hoče poleg svoje avtonomnosti, vendar prav iz nje, uveljaviti tudi avtonomnost naroda« (Hribar, 1987: 24–5).

Hribar je pravzaprav politično ureditev, ki bi morala biti z vidika politične enakosti vir kritične analize, predlagal kot normativno in idealno ureditev: »Želja, da bi si človek tudi kot pripadnik naroda sam postavljaj zakone in si prek naroda kot subjekta, torej nacije, oblikoval svoje nacionalne institucije, ni nacionalistična zahteva« (Hribar, *ibid.*). V slovenskem primeru so se nacionalne institucije pokazale kot nacionalistične, saj so zunaj nacionalne pripadnosti in nacionalnih institucij ostali goli ljudje, katerih pravice in dostojanstvo so bili poteptani. Kljub temu pa so tudi bolj levo usmerjeni intelektualci opravičevali nacionalizem v Sloveniji, saj se je v primerjavi z nacionalističnimi diskurzi in vojnama v Bosni in Hercegovini, na Hrvaškem in v Srbiji kazal kot manjše zlo (Dedić et al., 2003: 10). Tako je na primer Rudi Rizman slovenski nacionalizem razumel kot »nekaj povsem naravnega in legitimnega, seveda pa tudi zanj velja neka razumna mera« (Rizman, 1991 v: 1997: 53). Peter Klinar, denimo, pa je zagato, ali je nacionalizem v Sloveniji v osnovi pozitiven ali negativen pojav, razrešil tako, da je ločil dve vrsti nacionalizma: »Prva množična pojavna oblika nacionalizma zadeva pozitivni nacionalizem, povezan z osamosvajanjem Slovenije in nastajanjem nacionalne države; druga oblika neprevladujočega negativnega nacionalizma pa je povezana z netolerantnimi stališči avtohtonega prebivalstva do imigrantov iz drugih republik do nedavna obstoječe Jugoslavije« (Klinar, 1992: 89, 90).

Dvournost nacionalizma, ki ga pojasnjujejo Hribar in drugi v Novi reviji, kot nacionalizma nasploh je v tem, da je »nacionalno zatrto prebivalstvo – prav tako kot vsi drugi – trdno prepričano, da se da resnično svobodo, resnično emancipacijo in resnično ljudsko suverenost doseči le s popolno nacionalno emancipacijo, da je narod brez lastne vlade oropan človekovih pravic« (Arendt, 2003: 350). Dvournost te zahteve je v tem, da se ta želja po spoštovanju človekovih pravic in emancipaciji (lahko kaj hitro) sprevrže v svoje nasprotje, kajti ravno dejstvo, da so človekove pravice povsem pomešane z nacionalno pripadnostjo, povzroči izključevanje in zatiranje tistih, ki so druge nacionalne pripadnosti, in tistih, ki nimajo dovoljenja za bivanje

oziroma državljanstva države, v kateri živijo. Izbrisani in druge osebe brez državljanstva »pretrgajo kontinuiteto med človekom in državljanom, med rojstvom in narodnostjo [in tako] ustvarjajo krizo izvorne fikcije moderne suverenosti« (Agamben, 2004: 142). Tega paradoksa moderne nacionalne države tudi Slovenija – ne le, da ni razrešila, ampak nasprotno – radikalno ga je zaostрила: ljudje brez državljanstva niso (bili) le begunci in druge razseljene osebe, ampak so to nenadoma postali tudi dolgoletni pripadniki in pripadnice politične skupnosti.

Od egalitarnosti k etnocentrizmu

Pravni okvir, ki je v procesu ustanavljanja suverene Slovenije definiral položaj notranjih priseljenk in priseljencev, je bil dinamičen: kronološki pregled dokumentov pokaže premik od začetne politične egalitarnosti k državnemu etnocentrizmu. Jezik politične egalitarnosti je značilen predvsem v obdobju pred osamosvojitvijo, ki je zaznamovano z *Izjavo o dobrih namenih* in plebiscitom za neodvisno in samostojno Slovenijo. Etnocetrične težnje so se uveljavile pri sprejemanju osamosvojitvenih zakonov in v Ustavi. Pozneje, po nastanku nove države, so se etnocentrične težnje še poglobile. Odražale so se v zahtevah po koreniti spremembi zakona o državljanstvu (predvsem v obdobju 1993–1995) in pri poskusih sanacije izbrisa, na kar bomo opozorili v sklepnem delu. V nadaljevanju bomo pregledali, kako je bil sprva zamišljen pravni položaj notranjih priseljencev in nato kako je nastajala relevantna zakonodaja, ki je omogočila (ne pa predpisala!) izbris.

Eden prvih temeljnih dokumentov slovenske državnosti, *Izjava o dobrih namenih* (6. december 1990), je zagotovil:

»vsem pripadnikom drugih narodov in narodnosti pravico do vsestranskega kulturnega in jezikovnega razvoja, vsem s stalnim bivališčem v Sloveniji pa, da lahko pridobijo državljanstvo Slovenije, če to želijo. [...] Plebiscit o neodvisnosti in samostojnosti države Slovenije je torej zavezan vsem najboljšim izročilom humanizma in civilizacije, slovenske in evropske zgodovine ter prijazni prihodnosti Slovencev in drugih prebivalcev Republike Slovenije«.

Prav tako je *Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije* zagotovila »varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z ustavo Republike Slovenije in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami« (25. junij 1991, Ur. l. RS 1/1991).

V istem obdobju je bil sprejet tudi *Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, v katerem pa je enakost že časovno omejena in pogojena, kajti državljani drugih republik so v pravicah in dolžnostih izenačeni z državljani Republike Slovenije do pridobitve državljanstva po 40. členu zakona o državljanstvu oziroma do izteka rokov po 81. členu zakona o tujcih Republike Slovenije. Ta ustavni zakon je usklajen z omenjenima zakonoma, ki odpravita politično enakost prebivalcev Slovenije.

Ustava Republike Slovenije to težnjo k etnocentrizmu nadaljuje. Prvi odstavek 3. člena določa: »Slovenija je država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe.« Ciril Ribičič je že takrat opozarjal, da gre za »pravo inflacijo ustavnih določb, ki poudarjajo slovenski narodni značaj republike, ki že tako nosi slovensko ime« (Ribičič, 1992: 65). Dejstvo, da se dikcija »slovenski narod« pojavi v preambuli (uvodu) in normativnem delu ustave, Ribičič vidi kot izkrivljanje ustavnega temelja državnosti: omenjanje trajne in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe »v

normativnem delu na mestu, ki opredeljuje državnost Slovenije, nima več nikakršne zveze z dokazovanjem trajnosti in neodtujljivosti, ampak povzroča nejasnost ustavne konstrukcije državnosti« (ibid.: 68). To v resnici pomeni, pravi Ciril Ribičič, »da narodna opredelitev državnosti postavlja v drugačen položaj manjšinske narodne skupnosti ter državljane in državljanke, ki niso Slovenci. [...] Če notranja ustavna ureditev ne temelji na enakopravnosti vseh državljanek in državljanov, na njihovi enakosti pred zakonom, pač ni demokratična« (ibid.). Lahko rečemo, da je taka ureditev kvečjemu etno-demokratična, torej taka, ki si sicer prizadeva za demokracijo, vsaj v formalnem smislu, a se pri tem opira na etnične reference.

Sprejemanje zakona o državljanstvu: tendenca »flajšmašine«

Bilo bi po moje zelo slabo, če bi se ta šesta alineja 10. člena o obvladovanju slovenskega jezika tolmačila na način, da hočemo preko 'flajšmašine', preko stroja za mletje mesa vse Neslovence v Sloveniji pretvoriti v Slovence. Opozarjam, da je to ena ključnih točk našega obnašanja. Ni slučajno, da je med mnogimi Neslovenci, ki delajo in živijo v Sloveniji, velika zaskrbljenost ravno ob nekaterih takšnih zelo restriktivnih delih predloženega zakona. Mnogi, ki so me kontaktirali, so rekli, 'mi smo se na plebiscitu opredelili za suvereno, samostojno Slovenijo v prepričanju, da bomo lahko živeli kot enakopravni, danes pa imamo občutek, da nas vi na nek način podite iz Slovenije.

Jože Smole, Družbenopolitični zbor skupščine RS, 19. seja, maj 1991

Približno šest mesecev po *Izjavi o dobrih namenih* in štiri mesece po plebiscitu so v vseh treh zborih skupščine razpravljali o predlogih zakona o državljanstvu in zakona o tujcih. Največ diskusije se je vrtelo okoli 40. člena zakona o državljanstvu, torej kriterijev za pridobitev državljanstva v primeru priseljenk in priseljencev iz drugih republik nekdanje Jugoslavije. Iz izjav delegatov in delegatk je mogoče razbrati širok razpon mnenj o vlogi in delovanju države: od države kot instrumenta zakona (ki omogoči enakost državljanov) do interpretacij države kot instrumenta naroda (ko narod zavzame državo in državljanstvo postane etno-selektivno). Ta razpon mnenj je mogoče vsaj približno videti kot delitev na mnenja delegatov in delegatk, ki so pripadali bolj levo usmerjenim strankam⁵ na eni strani in desno usmerjenim strankam vladajoče koalicije *Demos*⁶ na drugi. V nadaljevanju bodo predstavljeni odlomki razprave o sprejemanju zakona o državljanstvu na 19. seji Družbenopolitičnega zbora skupščine RS (krajše DPZ), ki je potekala maja in junija leta 1991.⁷

Delegati iz desno usmerjenih strank so se zavzemali za restriktivne kriterije 40. člena, delegati in delegatke levih strank pa nasprotno: za politično enakost vseh stalnih prebivalcev Slovenije. Njihovo stališče je bilo konsistentno z *Izjavo o dobrih namenih*, vendar pa realizacija načel te izjave še ne bi rešila vprašanja politične enakosti nasploh. V Sloveniji namreč niso živele samo osebe, ki so imele prijavljeno stalno bivališče, ampak tudi priseljenci s prijavo

⁵ Takratne levo usmerjene, opozicijske stranke so bile: Stranka demokratične prenovne (i.e. prenovljena Zveza komunistov), Liberalna stranka (i.e. nekdanja Zveza socialistične mladine Slovenije), Liberalno demokratska stranka, Socialistična stranka in druge.

⁶ V Demokratični opoziciji Slovenije – Demos so bile združene: Demokratična zveza, Socialnodemokratična zveza, Slovenski krščanski demokrati, Kmečka zveza in Zeleni Slovenije (www.ukom.gov.si/10let/pot).

⁷ Glavna vsebinska razprava je obravnavala pogoje za pridobitev slovenskega državljanstva v štirih primerih: 1) za stalne prebivalce Slovenije neslovenskega porekla (40. člen); 2) za slovenske izseljence (12. člen); 3) za pregnane Slovence po drugi svetovni vojni, ki jim je bilo odvzeto jugoslovansko državljanstvo (41. člen); 4) za primer običajne (redne in izredne) naturalizacije (10. člen).

začasnega bivališča in tisti brez prijave. Razen v redkih izjemah se o bodočem položaju in pravicah teh dveh skupin ni razpravljalo, kar kaže, da je obstajal širok konsenz o njihovem neenakopravnem položaju oziroma da v novi državi niso bili zaželeni.

Izjava o dobrih namenih kot »politična prevara«?

Pri sprejemanju 40. člena zakona o državljanstvu, ki je definiral način pridobitve državljanstva za prebivalce Slovenije neslovenskega porekla (državljanje drugih republik nekdanje Jugoslavije), je Klub poslancev Socialnodemokratske stranke izjavil, da se ne strinja s kriterijem, obljubljenem v *Izjavi o dobrih namenih*, po katerem zadostuje, da je oseba zgolj stalni prebivalec Slovenije. Po njihovem predlogu bi morale te osebe izpolnjevati naslednje pogoje: — da ima oseba, ki vloži vlogo za državljanstvo, zagotovljen odpust iz dosedanjega državljanstva; — da ima zagotovljeno stanovanje in trajen vir preživljanja; — da obvlada slovenski jezik v taki meri, da se lahko sporazumeva; — da kandidat za slovensko državljanstvo ni bil v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojen na zapor enega leta ali daljšo kazen; — da mu ni bila izrečena prepoved bivanja v Sloveniji (Tomšič, 19. seja DPZ, 1991: 278). Podobno vsebino 40. člena je sprejel tudi Zbor občin skupščine RS. Ta predlog je bil v nasprotju z *Izjavo o dobrih namenih*, česar predlagatelji niso tajili. Denimo Anton Tomažič iz Socialdemokratske stranke je to utemeljeval takole:

»Z [liberalnim] pristopom bi mi v novo državo nosili breme tega jugoslovanstva, ki se ga skušamo znebiti. Kajti, če je nekdo prišel v Slovenijo en teden pred plebiscitom, pa bi potem lahko bil državljan Slovenije tudi, če je direktno nelojalen, če ne zna jezika? Mislim, da to ne bi bilo prav. ... [T]o je tudi vprašanje, kako je takšen glasoval. [...] Logično je, da bi glasovali tisti, ki imajo državljanstvo. Ker ta stvar ni bila urejena, smo takrat pokazali vsi skupaj maksimalno odprtost in so lahko glasovali vsi, ne glede na državljanstvo, samo da so imeli stalno prebivališče v Sloveniji, kar je bilo maksimalno liberalistično. Mislim pa, da sedaj, ko pripravljamo nov zakon, da moramo biti neobremenjeni s tem.« (Tomažič, 19. seja DPZ, 1991: 73)

V zgornjem citatu delegat Tomažič načelo politične enakosti, opredeljeno v *Izjavi o dobrih namenih*, temeljnem dokumentu osamosvojitve, interpretira kot neurejenost: na plebiscitu naj bi bili volilni upravičenci vsi stalni prebivalci le zato, ker naj bi šlo za nekakšno administrativno neurejenost.

Na podlagi transkriptov 19. seje je mogoče zaznati najostrejši spopad mnenj pri predlaganem pogoju, da bi morala oseba, ki vloži vlogo po 40. členu zakona o državljanstvu, obvladati slovenski jezik. Poleg že omenjenih Socialnodemokratske stranke in Zbora občin je ta pogoj predlagala tudi Zakonodajno-pravna komisija. Izvršni svet (vlada), ki je pripravil predlog zakona, je temu nasprotoval. Pri glasovanju se je večina (26) delegatov in delegatk opredelila za pogoj slovenskega jezika, 14 jih je bilo proti in štirje so se vzdržali. Po takem glasovanju so Liberalno demokratska stranka in nekateri drugi delegati protestno zapustili sejo, da bi povzročili nesklepčnost Državnopolitičnega zbora. Nekateri desno usmerjeni delegati so se ob tem sprenevedali, kot denimo: »V čem torej kršimo [*Izjavo o dobrih namenih*], v tem, da pravimo, da tisti državljani, ki so v tej državi, morajo pogovorno obvladati ta osnovni jezik? Ali je to kršitev dobrih namer? Ali kdo komu preprečuje bivanje v tej državi? Prav gotovo ne.« (Kolešnik, 19. seja DPZ, 1991: 379) Po vnovičnem argumentiranju in glasovanju predlagan pogoj dokaza o znanju slovenskega jezika ni bil sprejet.

Delegati in delegatke iz levih, opozicijskih strank so poudarjali zahtevo po politični enakosti stalnih prebivalcev Slovenije: slovenskih državljanov in državljanov drugih republik, pri čemer so se sklicevali na *Izjavo o dobrih namenih*:

»[D]o zagotovil in obljub, ki se v plebiscitarnih dokumentih nanašajo na državljanstvo, [je] prišlo prav zaradi izjemnega zanimanja in obilice vprašanih volilnih upravičencev plebiscita, ki so želeli in imeli pravico, preden oddajo svoj glas, vedeti, kaj bi jim v državljanstvu pomenila in spremenila slovenska država, še zlasti v luči dejstva, da državljani SFRJ niso nikdar imeli urejenega državljanstva, kot se spodobi, in zato večina niti vedela ni, kakšno republiško državljanstvo sploh ima. Naša takratna obljuba je bila nedvoumna, saj bi dvoumne obljube ogrozile udeležbo na plebiscitu in njegov rezultat.« (Kreft, 19. seja DPZ, 1991: 58)

Podobno kot Lev Kreft je argumentiral tudi Mile Šetinc. Poudaril je tudi, da se pravice ne smejo zmanjševati, kajti to bi ogrozilo temeljna pravna načela in očrnilo Slovenijo v evropski skupnosti:

»[...] izjava o dobrih namenih [je bila] namenjena ustvarjanju pozitivnega plebiscitarnega vzdušja, da bi tudi nedržavljeni Slovenije kot volilni upravičenci glasovali za samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Ne dvomim, da so mnogi od njih to tudi dejansko storili. Če bi se sedaj izkazalo, da je bila [Izjava o dobrih namenih] navadna politična prevara, ki naj bi zgolj dosegla, da bi mnogi Neslovenci nevede glasovali za zmanjšanje svojih pravic, bi bila to seveda zelo klavrna popotnica Sloveniji na poti v Evropsko skupnost. Poleg tega bi bila to eklatantna kršitev enega temeljnih pravnih načel, namreč, da se ljudem ne sme jemati pridobljenih pravic. V primeru državljanstva pa ravno gre za institut, na katerega je vezan cel sklop političnih, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic posameznika. Če državljanstva človek nima, je pri teh pravicah v veliki meri prizadet.« (Šetinc, 19. seja DPZ, 1991: 69)

V skladu z zgoraj navedenim se je Mile Šetinc zavzemal za to, da bi vsi stalni prebivalci, ne glede na republiško državljanstvo, avtomatično postali slovenski državljani. »Tisti pa, ki ne bi želeli slovenskega državljanstva, bi imeli pravico, da se mu v zakonsko določenem roku odrečejo«. (ibid.)

Nekateri so opozorili na morebitne posledice, če ne bi vsi postali državljani in državljanke. Politično nespametno bi bilo ustvariti veliko število tujcev v novi državi, saj bi to sprožilo »politično upravičene reakcije«, je dejal Franco Juri (19. seja DPZ, 1991: 57). S tem bi Slovenija »[...] številčno izredno veliko število svojega prebivalstva sama naredila za svojega sovražnika, skratka za nekakšnega državnega sovražnika« (Šetinc, ibid.).

Če ne prej, pa se je zagotovo v decembru leta 1991 izkazalo, da je *Izjava o dobrih namenih* vendarle bila politična prevara, ko so v zadnjem trenutku pred iztekom šestmesečnega roka za vloge za pridobitev državljanstva dodali drugi, zlasti pa tretji odstavek 40. člena. Državljanstva niso mogle pridobiti ne le osebe, ki so jih prepoznali kot tiste, ki so bile udeležene v sovražnih dejavnostih zoper Slovenijo (drugi odstavek), ampak tudi tiste, ki naj bi ogrožale javni red, varnost ali obrambo države (tretji odstavek).⁸ Tako so državljanstvo po tretjem odstavku zavrnili 179 osebam,⁹ ki so imele zgodovino kaznivih dejanj ali prekrškov. To je izničilo načela *Izjave o*

⁸ Ministrstvo za notranje zadeve je zavrnilo 2.427 oseb, ki so pravočasno vložile vlogo za državljanstvo po 40. členu, in sicer iz treh razlogov: 1) ker osebe niso »dejansko« bivale ali pa niso bile stalno prijavljene v Sloveniji (1953 zavrnenih vlog po prvem odstavku 40. člena); 2) ker naj bi osebe pomenile nevarnost za varnost ali obrambo države (195 zavrnenih vlog po drugem odstavku 40. člena); 3) ker naj bi osebe pomenile nevarnost za javni red in mir na podlagi kaznivih dejanj in prekrškov (179 zavrnenih vlog po tretjem odstavku 40. člena) (Ministrstvo za notranje zadeve, tiskovna konferenca, 2002). Drugi in tretji odstavek 40. člena zakona o državljanstvu sta bila sprejeta naknadno (11. decembra 1991), le malo pred iztekom 6-mesečnega roka za oddajo vlog za slovensko državljanstvo.

⁹ Nekaterim so celo odvzeli že pridobljeno državljanstvo, glej Dedić et al., 2003: 127.

dobrih namenov, katere jezik je bil politična enakost, ne pa moralno vrednotenje. Analiza sodne prakse Vrhovnega sodišča v zvezi s 40. členom je pokazala, da je sodišče presojalo to občutljivo vprašanje razmerja med pravicami posameznika/posameznice in interesi države, na podlagi *presojanja osebnosti oseb*, ki so se pritožile na negativno rešene vloge za državljanstvo:

»Prosilcu se lahko zavrne sprejem že zaradi *enega* kaznivega dejanja, če so njegove posledice in okoliščine, v katerih je bilo storjeno, take, da kažejo na ogrožanje javnega reda. Pri oceni nevarnosti za javni red se ocenjuje odnos prosilca do pravnega reda *v celoti*, ne pa zgolj do določb predpisov, ki se nanašajo na javni red in mir na javnem mestu« (Kutoš, 2002: 75, poudarki kot v izvorniku).

Vrhovno sodišče se je strinjalo z Ministrstvom za notranje zadeve, da lahko nevarnost za javni red pomenijo tudi nekaznovane osebe. Ministrstvo je namreč zavrnilo vlogo za pridobitev državljanstva po 40. členu osebi, ki je »v času osamosvajanja poniževal[a] nacionalna čustva soobčanov z omalovaževanjem prizadevanj organov RS za osamosvajanje, s čimer je povzročil[a] vznemirjenje med njimi« (ibid.: 76). (Sodišče je sicer ugodilo pritožbi tožnika zoper odločitev Ministrstva, a le zaradi pomanjkanja dokazov o njegovem »motečem« vedenju, ne pa zato, ker se ne bi strinjalo z vladno interpretacijo zakona.)

Drugi in tretji odstavek sta vpeljala možnost arbitrarnega odločanja izvršilne oblasti in poglobila etnično dimenzijo državljanstva. Ustvarila sta izrazito formalno neenakost med »Slovenci« in »Neslovenci« na podlagi moralnih referenc (kot je denimo presojanje osebnosti). Tisti, ki so dobili negativno odločbo glede sprejema v slovensko državljanstvo (2.427 oseb), so se znašli med izbrisanimi iz RSP. Politična enakost je enakost za vse ali pa je ni, kar pomeni, da sta jo ta dva odstavka uničila, še preden se je zgodil izbris. Tako je slovensko državljanstvo postalo moralna kategorija. Šele leta 1999 je Ustavno sodišče razveljavilo tretji odstavek 40. člena (Ur. l. RS 59/1999).

Priseljenci iz drugih republik kot »socialno breme« in »možnost izgonskih transportov«

Ena od različic predloga Socialnodemokratske stranke za pridobitev slovenskega državljanstva po 40. členu vsebuje pogoj o predložitvi potrdila o zdravstvenem stanju prosilca. Po njihovem bi moral tisti, ki vlaga prošnjo za državljanstvo, priložiti »potrdilo pristojne zdravstvene institucije, da je njegovo zdravstveno stanje takšno, da ni pričakovati, da bi njegovo zdravljenje finančno obremenilo Republiko Slovenijo« (Socialnodemokratska stranka, 19. seja DPZ, 1991: 372, 373). Ta kriterij je Izvršni svet, predlagatelj zakona, sicer predlagal pri pogojih redne naturalizacije, torej v 10. členu predloga zakona o državljanstvu. Pogoj dobrega zdravstvenega stanja tako v 40. členu kot pri redni naturalizaciji v Družbenopolitičnem zboru ni dobil potrebne podpore. Kljub temu, da ta predlog ni bil sprejet, pa kaže tedanje razumevanje desnih strank in Izvršnega sveta (torej vlade), kaj naj bi bila vsebina državljanstva in kdo naj bi bili državljani. Izbris je pokazal, da so vsaj deloma uresničili napovedano idejo o varčevanju pri zdravstvenih storitvah. Zanimivo je, da je delegat Mile Šetinc že takrat pogojevanje državljanstva z dobrim zdravstvenim stanjem povezal z možnostjo »izbrisa«, čemur je rekel »možnost izgonskih transportov«. Njegov retorični cinizem hkrati kaže na možnost in na nepredstavljenost izbrisa:

»Tisti, ki trdijo, da bi si v Sloveniji s podelitvijo državljanstva stalno naseljenim priseljencem nakopali na vrat, kot pravijo, prehudo finančno oziroma socialno breme,

preprosto pozabljajo, da bo treba priseljencem, če ne bodo dobili državljanstva, pač podeliti ali dovoljenje za začasno ali dovoljenje za stalno bivanje v Sloveniji in jim seveda priznavati vso socialno varnost in pravice, ki jim gredo iz dela. 'Edina' razlika bi bila v tem, da se bodo ti priseljenci z razlogom čutili ogrožene, da jim bo, denimo, odvzeta volilna pravica in morebiti tudi pravica do nakupa določenih vrst nepremičnin [...] in da bodo kot posamezniki v večji meri izpostavljeni vsem mogočim izsiljevanjem in šikaniranjem, saj jim bo mogoče po določenih pogojih dovoljenje za prebivanje tudi odvzeti – razen, če si res [...] kdo ne predstavlja, da je potrebno in mogoče ob koncu 20. stoletja organizirati kakšne nove izgonske transporte, in to prav v majhni svobodomiselnih republiki, ki s svojim bojem za samoodločbo trka na vest svetovne javnosti.« (Šetinc, *ibid.*).

Delegat Anton Tomažič je temu nasprotoval in trdil: »[T]udi tisti, ki ne bodo takoj dobili državljanstva, bodo lahko tukaj in je tudi zakon o tujcih zelo liberalen in je možnost delovnega vizuma zelo široka. Tako da tukaj ni govora, da bi koga deportirali [...]« (19. seja DPZ, 1991: 73). Kako je bilo potem v resnici, so občutili nekateri izbrisani prebivalci na svoji koži, ko so dejansko bili deportirani iz države, v časopisu pa so bile uporabljene dikcije, kot na primer, »noče domov«, »tujci, ki si niso uredili dokumentov«, in podobno (Dedić et. al., 2003: 120; Zorn, 2006). »Izgonski transporti« so dejansko znižali stroške zdravstvene oskrbe. Leta 2002 je bila v Ljubljani ustanovljena Ambulanta za ljudi brez zdravstvenega zavarovanja, katere pogosti uporabniki so izbrisani, kar kaže na povezavo med izbrisom in varčevanjem pri zdravstveni oskrbi. Ambulanta namreč temelji na prostovoljnem delu zdravnic in zdravnikov in obratuje brez običajne opreme za resnejše medicinske preglede in posege (glej članek Uršule Lipovec Čebren v tej številki Časopisa za kritiko znanosti).

Etno-državljanstvo kot pogoj izbrisa in vladanje z dekreti

Zakon o državljanstvu je v prehodnih določbah, v 39. in 40. členu, določil dva načina transformacije jugoslovanskih državljanov v slovenske. Prvi način, ki je veljal za večino prebivalcev Slovenije, je bil avtomatičen: slovenski državljan je postal, kdor je imel po takratnih predpisih državljanstvo Republike Slovenije in Socialistične federativne Republike Jugoslavije (39. člen). Drugi način je bil na podlagi vloge: državljani drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita (23. decembra 1990) prijavljeno stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so v Sloveniji tudi dejansko živeli, so lahko pridobili državljanstvo, če so v 6 mesecih oddali vlogo pri pristojnem občinskem organu za notranje zadeve (40. člen). Tako je Republika Slovenija nadaljevala koncept administrativno vodene narodne pripadnosti, kot je bil definiran že v jugoslovanski ustavi iz leta 1974. Republika Slovenija je ohranila narodno pripadnost kot državno kategorijo. Poleg simbolnih etničnih razmejitev so bile prav administrativne etnične meje temeljni pogoj izbrisa iz RSP.

Pri sprejemanju osamosvojitvene zakonodaje je bil na 19. seji podan amandma k 81. členu zakona o tujcih, ki bi – če bi bil izglasovan – preprečil izbris (več o tem glej v članku Boruta Mekine v tej številki Časopisa za kritiko znanosti). Predlagala ga je delegatka Metka Mencin, glasil pa se je takole: »Državljanom SFRJ, ki so državljani drugih republik in ne vložijo zahteve za državljanstvo Republike Slovenije, imajo pa v Republik Sloveniji na dan uveljavitve

¹⁰ To je ena od različic tega amandmaja, ki se pojavljajo v transkripciji 19. seje DPZ in dokumentaciji, ki vsebuje predloge amandmajev. Druga različica ne omenja tistih, ki imajo v Sloveniji zaposlitev, samo prijavljeno stalno bivališče (glej Borut Mekina v tej publikaciji).

¹¹ Sporazum zahteva, da države priznajo in varujejo pravico do premožnega in nepremičnega premoženja, do katerega so bili upravičeni državljani in pravne osebe na dan 31. decembra 1990. Vsi navidezni prenosi pravic do premožnega ali nepremičnega premoženja, ki so bili sklenjeni pod prisilo ali v nasprotju s sprejetimi standardi ali normami mednarodnega prava ne glede na narodnost, državljanstvo, začasno ali stalno bivališče oseb, so nični (2. člen priloge C zakona o ratifikaciji sporazuma o vprašanih nasledstva, Ur. l. RS-MP 20/2002). Hvala Aleksandru Todoroviću, da me je opozoril na ta sporazum. Izpostavil je vprašanje, kaj ta sporazum prinaša v primeru pravic oseb ki so bile izbrisane iz RSP.

¹² Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije Ur. l. RS 1-10/1991, 39. člen.

tega zakona prijavljeno stalno bivališče ali so v njej zaposleni, se izda dovoljenje za stalno bivanje v Republiki Sloveniji.« (19. seja DPZ, 1991: 361)¹⁰ Za je bilo 19 delegatov in delegatk, 20 jih je bilo proti in devet se jih je vzdržalo. Takoj zatem pa je bil izglasovan amandma k 82. členu, ki je določil, da dovoljenja za stalno prebivanje, izdana na podlagi jugoslovanskega zakona o gibanju in prebivanju tujcev, veljajo še naprej. Taka dovoljenja so imele osebe, ki so imele status tujca že v SFRJ. Tako so z omenjenima členoma izglasovali in uzakonili formalno diskriminacijo med različnimi skupinami tujcev in tujk ter pravno podlago za izbris.

Pravna podlaga za izbris je bila podana v pravni praznini drugega odstavka 81. člena oziroma zakona o tujcih nasploh, saj ta zakon ni nikjer predpisal položaja in pravic nekdanjih državljanov, ki so imeli prijavljeno stalno bivališče v Sloveniji. Prej omenjeni manjkajoči glas k amandmaju 81. člena torej ne pomeni, da je bil v tedanji Skupščini neposredno izglasovan izbris iz RSP, kakršnega poznamo danes, tudi zato ne, ker je bil na isti seji sprejet sklep, »da bo po osamosvojitvi Republika Slovenija začela postopek za sklenitev sporazuma z drugimi republikami sedanje SFRJ o ureditvi vprašanj ter pravic in obveznosti do sedanjih državljanov SFRJ, ki prebivajo v Sloveniji, in ne bodo postali ali ne bodo želeli postati državljani Republike Slovenije, kakor tudi vprašanj in pravic ter obveznosti državljanov Republike Slovenije v drugih republikah sedanje SFRJ

(volilna pravica, lastništvo, nepremičnine, dedovanje, delovnopravne, zdravstvene, socialne, stanovanjske pravice in podobno)« (Stranka demokratične prenove, 19. seja DPZ, 1991: 363). Sporazuma, ki bi urejal našeta vprašanja, ni bilo. Šele leta 2001 je bil na Dunaju sklenjen *Sporazum o vprašanih nasledstva*, ki pa večinoma ureja zadeve, kot so delitev dolgov, državnega premoženja, lastništvo bank ipd. Le v manjši meri sporazum ureja pravice posameznikov in posameznic, in sicer zgolj pravice do premožnega in nepremičnega premoženja (stanovanja, intelektualna lastnina ipd.).¹¹

Namesto sporazuma o vzajemni ureditvi pravic prebivalcev, ki niso postali državljani novih držav na območju nekdanje Jugoslavije, je v Sloveniji na tem področju nastopila »vladavina dekretov«. Slavko Debelak, takratni direktor uprave za upravnopravne zadeve in podsekretar na ministrstvu za notranje zadeve, je 27. februarja 1992 vsem občinskim upravnim organom za notranje zadeve poslal navodilo o izvajanju zakona o tujcih. Bistvo tega navodila je, da osebni dokumenti oseb, ki niso postali državljani, »tudi če so izdani pri pristojnih organih v naši državi in so še veljavni«, zanje ne veljajo več. Jugoslovanski potni listi za slovenske državljane so veljali do 25. junija 1993, za izbrisane pa do 27. februarja 1992.¹² Podobno je bilo tudi z osebnimi izkaznicami in voznikiimi dovoljenji. Možnost za »vladavino dekretov« je bila podana z uzakonitvijo pravne praznine. S pomočjo dekretov so ustvarili pravno izjemo. Izjema konceptualno izhaja iz izrednega stanja (kot je denimo vojna), katerega značilnost je suspenz temeljnih pravic (Agamben, 2004).

Poleg omenjene izjeme o nenadni neveljavnosti osebnih dokumentov je bila druga izjema, ki jo je uvedlo Debelakovo navodilo (in je prav tako odpravila običajne pravne norme in

temeljne pravice), povezana z izgoni iz države. Pooblaščen uradna oseba organa za notranje zadeve je lahko osebo, ki ni pridobila slovenskega državljanstva, »privedla do državne meje in jo napotila čez državno mejo, brez kakršnekoli odločbe upravnega organa«. ¹³ To navodilo razgali bistvo državne avtoritete. Gre za vzpostavitev izjeme, ko se suverenova odločitev razlikuje od pravne norme in tako »avtoriteta dokaže, da ne potrebuje prava, da bi ustvarila pravo« (Agamben, 2004: 26). Izjema je vrsta izključitve, pravi Agamben, »[j]e posamezen primer, ki je izključen iz splošne norme« (ibid.: 27). Vendar to, kar je izključeno, ni brez odnosa z normo: v obliki začasne razveljavitve ohranja odnos z normo (ibid.). To skrajno obliko odnosa, ki nekaj vključuje le z izključitvijo, Agamben imenuje odnos izjeme: »Odnos izjeme je odnos izobčenja. Kdor je bil izobčen, ni samo postavljen zunaj zakona in je glede zakona indiferenten, temveč ga zakon zapusti, torej je izpostavljen in ogrožen na pragu, kjer se življenje in pravo pomešata« (ibid.: 39). Življenje je tu mišljeno kot golo življenje, ki dejansko (kot kaže tudi primer izbrisanih) pomeni življenje brez pravic, razen pravice do življenja.

Dobre tri mesece pozneje, 4. junija 1992, je bila o problemu prebivalcev, ki niso pridobili slovenskega državljanstva, obveščena tudi vlada v obliki dopisa z naslovom *Odprta vprašanja o izvajanju Zakona o tujcih*. Podpisani minister za notranje zadeve Igor Bavčar je v dopisu vladi omenil dve možnosti za obravnavo teh oseb. Ena je kontinuiteta statusov in pravic, saj so »[z]aradi daljšega bivanja pri nas izgubili stik z matično državo, iz česar izhaja tudi njihova eksistenčna vezanost na Republiko Slovenijo«. ¹⁴ Druga možnost, ki jo je takratni minister hkrati ponudil kot rešitev, pa je bila naslednja: »v nadaljnjih postopkih je treba odmisлити pridobljene pravice, saj so se jim odrekli zavestno [...]« (ibid.).

Primer izbrisanih, vsaj v tem začetnem razvoju, kaže vladavino izvršilne oblasti (policijskega dela vlade) na mestu, kjer bi morala odločati zakonodajna oblast (torej državni zbor). Suspenz običajnih pravnih norm (pri vladanju z dekreti na področju pravne praznine) kaže na stanje izjeme, ki predstavlja področje med pravom in politiko. Zanj je značilno odpravljanje demokratične ureditve in vladavine prava (Agamben, 2005). Stanje izjeme je sicer najpogosteje pogojeno z vojno, v zadnjem času pa je svetovno znan primer izjeme zapor Guantanamo, katerega značilnost je njegov obstoj onstran rednih zaporov in kazenskega prava. Gre za podobno izjemo, kot so centri za pridrževanje in deportiranje tujcev (glej denimo Zorn, 2006). Ena bistvenih značilnosti stanja izjeme je začasna odprava razlikovanja med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti (Agamben, ibid.). Omenjeni primeri, vključno z izbrisom, kažejo, da to čedalje bolj postaja trajna značilnost »demokratičnih« oblasti. Analiza izbrisa je pokazala, kako je bilo to mogoče v praksi (glej Dedić et. al., 2003).

Trdovratnost izbrisa

Izbrisani so desetletje ostali nepovezani in zato brez političnega boja za odvzete pravice. Njihove izkušnje so bile deset let preslišane in potisnjene onstran javnega védenja (glej članek Igorja Mekine v tej številki Časopisa za kritiko znanosti). Razlogi za javno ignoriranje tega problema so kompleksni. Predvsem gre tu za način izvajanja izbrisa, ki se kaže v tem, da prizadeti

¹³ Ministrstvo za notranje zadeve, Izvajanje zakona o tujcih – navodilo, 27. februar 1992. Pismo je bilo naslovljeno na vse občinske upravne organe za notranje zadeve v Republiki Sloveniji in mestni sekretariat za notranje zadeve mesta Ljubljane (depeša št. 0016/4-14968). Podpisan je Slavko Debelak.

¹⁴ Ministrstvo za notranje zadeve, Odprta vprašanja o izvajanju Zakona o tujcih, 4. junij 1992 (št. 0016/1-S-010/3-91). Pismo je bilo naslovljeno na Vlado Republike Slovenije, podpisan pa je minister Igor Bavčar.

¹⁵ Podoben učinek so imeli tudi ukrepi »trajne začasnosti« pri bosanskih beguncih, ki pa je preširoka tema, da bi se je lahko lotili na tem mestu.

¹⁶ Ministrstvo za notranje zadeve, Predlogi za določitev politike pri izvajanju Zakona o državljanstvu Republike Slovenije, 19. marec 1993, št. 0011/3-S-207/4-93. Dokument nima podpisa.

¹⁷ Slovenska nacionalna stranka, predlog zakona o odvzemu državljanstev Republike Slovenije, pridobljenih na podlagi 40. člena zakona o državljanstvu, 2. september 1994.

¹⁸ Dejavnosti za realizacijo teh zahtev so se izvajale do leta 1995, ko je Ustavno sodišče odločilo, da je referendum, ki ga je predlagala Slovenska nacionalna stranka glede možnosti revizije in odvzema že pridobljenih državljanstev na podlagi 40. člena zakona o državljanstvu, protiuustaven (odločba Ustavnega sodišča U-I-266/95-8 z dne 20. novembra 1995, Ur. l. RS 69-3171/95).

¹⁹ Predlog zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav, naslednic nekdanje SFRJ, v Republiki Sloveniji, prva obravnava 18. marec 1999, www.dz-rs.si.

prva niso mogli prepoznati njegove sistematične narave in so se v pravne labirinte poglobljali na individualni ravni. Drugi pomembni razlog, ki je pripomogel k zakrivanju tega problema, je bilo zatiralsko, etno-nacionalistično vzdušje, ki je vnaprej utišalo kritične glasove in izkušnje, ki se niso skladali s prevladujočo podobo Slovenije kot demokratične in pravne države, edine zgodbe o uspehu na območju nekdanje Jugoslavije. Kmalu po osamosvojitvi Slovenije so etno-nacionalistično vzdušje denimo ustvarjale in legitimizirale javne razprave v zvezi z državljanstvi, pridobljenimi na podlagi 40. člena zakona o državljanstvu.¹⁵ Tako je leta 1993 Ministrstvo za notranje zadeve identificiralo problem dvojnih državljanstev, Slovenska nacionalna stranka pa preveliko število »nesloveniziranih« slovenskih državljanov. Analogno temu je Ministrstvo predlagalo sprejetje zakona o preprečevanju dvojnih državljanstev,¹⁶ Slovenska nacionalna stranka pa zakon, ki bi omogočil revizijo že pridobljenih državljanstev po 40. členu.¹⁷ Učinek teh predlogov je bil zatiranje »Neslovencev«, tako tistih, ki so postali slovenski državljani in državljanke, kot tistih, ki so postali »tujci«.¹⁸

Značilnost širšega družbenega konteksta, v katerem je rasističen diskurz postajal čedalje bolj običajen, je bilo naraščanje brezposelnosti in večanje socialne negotovosti. Brezposelnost je hitro naraščala, saj je veliko podjetij propadlo. Etno-nacionalistična ideologija v takih razmerah ni bila naključje: z njeno pomočjo je bilo mogoče razdeliti delavski razred in ga s tem oslabiti (cf. Olson, 2001). Raziskava slovenskega javnega mnenja iz leta

1990 je pokazala, da se je večina vprašanih opredelila za selektiven sprejem priseljencev iz drugih republik nekdanje Jugoslavije (Klinar, 1991: 372–3). Po mnenju anketirancev bi lahko ostali le tisti priseljenci, ki so se prilagodili tukajšnjim razmeram in ki jih slovensko gospodarstvo potrebuje (58 odstotkov odgovorov). Polovica vprašanih je izrazila prepričanje, da priseljenci ogrožajo delovna mesta avtohtonega prebivalstva in da bi v času ekonomske krize in prestrukturiranja gospodarstva morali najprej odpustiti delavce iz drugih republik, šele potem Slovence (ibid.). Ta razvoj je preplaval probleme izbrisanih in se hkrati pomešal s problemi izbrisanih.

Prvič je država poskušala odpraviti izbris šele sedem let po izbrisu, in sicer s pomočjo Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ (ZUSDDD)¹⁹. Ta zakon je bil sprejet kot odgovor na odločbo Ustavnega sodišča, ki je leta 1999 odločilo, da je drugi odstavek 81. člena zakona o tujcih v neskladju z ustavo zaradi pravne praznine. Poleg tega so na problem prebivalcev brez statusa opozorili tudi Evropska komisija (redno poročilo o napredku kandidatki za vstop v EU, 1998), Varuh človekovih pravic, Visoki komisariat Združenih narodov za begunce, nekatere nevladne organizacije in novinarji (predvsem Igor Mekina v Mladini). V Državnem zboru je bil predlagatelj zakona – paradoksnost – državni sekretar Ministrstva za notranje zadeve Slavko Debelak, eden glavnih »brisalcev«, ki je februarja 1992 podpisal zloglasno navodilo o izvajanju zakona o tujcih, omenjeno zgoraj. Podobno kot v razpravi pri sprejemanju 40. člena zakona o državljanstvu so poslanci desnih strank nasprotovali zakonu, češ da bodo dovoljenja za bivanje pridobili tudi tisti prebivalci, ki so nelojalni državi Sloveniji in celo demonstrirajo proti Natovemu

napadu na Srbijo in Kosovo. Janezu Janši, denimo, se je zdelo nesprejemljivo, da bi sprejeli tak zakon »v času, ko Nato raketira preostanek te nekdanje države, jedro totalitarne ideologije in prakse« (Janša, prva obravnava ZUSDDD, 13. seja Državnega zbora, 1999). Po mnenju Socialnodemokratske stranke osebe, ki nasprotujejo vojaškemu napadu Nata na Srbijo in Kosovo, ne bi smele dobiti dovoljenja za stalno prebivanje v Sloveniji. Denimo poslanec Ivo Hvalica je to stališče branil z naslednjimi besedami: »In vi si upate tu reči, da je čisto vseeno, ali bomo spraševali te ljudi, ali so za napad oziroma za vojaški poseg v Jugoslavijo ali ne. Pa kje je vaš elementarni element lojalnosti, ki ga mora imeti vsak? Ne samo državljan, tudi tisti, ki prebiva v tej državi (Hvalica, ibid.).« V tem smislu je Socialnodemokratska stranka predlagani zakon želela dopolniti z naslednjim: »Preprečiti je treba zlorabe zakona in zagotoviti, da osebe, ki so nelojalne do Republike Slovenije, ne morejo pridobiti dovoljenja za stalno bivanje (ibid.).«

Zanimivo je, da vlada tedaj, ko je pripravljala ta zakon, sploh ni vedela, koliko je izbrisanih. predvideli so, da bi po tem zakonu lahko vložilo vlogo za dovoljenje za stalno bivanje okoli 3.000 oseb, ocena Evropske komisije je bila nekoliko višja, od 5.000 do 10.000 oseb.²⁰ Takrat je vlogo za dovoljenje za stalno prebivanje tujca po tem zakonu vložilo 12.931 oseb.

Drugi poskus sanacije izbrisa, oktobra leta 2002 sprejeti 19. člen zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu Republike Slovenije, je bil deloma rezultat kolektivnega boja in pritiska izbrisanih, deloma pa usklajevanja s konvencijo o državljanstvu Sveta Evrope. Na podlagi tega člena je v predpisanem roku enega leta za državljanstvo zaprosilo 2.959 oseb, ki so bile izbrisane iz RSP. Državljanstvo je pridobilo 1.729 oseb (Ministrstvo za notranje zadeve, 2007).

Omenjena zakona sta bila zgolj »gašenje požara«, ki pa nista v ničemer spodkopala načel in miselnosti, ki so privedli do izbrisa. ZUSDDD je omejil pravico do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje na določeno skupino izbrisanih (tiste, ki so celotno obdobje izbrisa preživeli v Sloveniji), pri tem pa jim ni vrnil odvetnega statusa za nazaj, od 26. februarja 1992 naprej.²¹ Člen 19 spremenjenega zakona o državljanstvu je vnesel podobne omejitve, razen daljšega roka za vložitev vlog (eno leto). Nobeden od omenjenih zakonov pa ni nikjer omenil (priznal) izbrisa in ga zato tudi ni mogel zares odpraviti.

Sklep

Proces osamosvojitve je mogoče razumeti kot konfrontacijo med razumevanjem države Slovenije kot instrumentom zakona in vladavine prava v nasprotju z državo Slovenijo kot instrumentom Naroda, nacionalne pripadnosti in lojalnosti. Obe tendenci sta bili ves čas prisotni, izbris pa je pokazal, katera od obeh je prevladala. Poleg tega, da je izbris, ki je v praksi potrdil narodni značaj republike, močno prizadel posameznike in posameznice, je izničil načela pravne države.

²⁰ Zaradi napačne ocene števila izbrisanih je mogoče, da so napačno ocenili finančne posledice sprejetja zakona. Osebe, ki pridobijo dovoljenje za stalno prebivanje tujca, namreč lahko kandidirajo za različne socialne dajatve po zakonu o socialnem varstvu. Statistični podatki iz leta 1999 kažejo, da je bil odstotek prejemnikov denarnih dajatev po zakonu o socialnem varstvu celotne populacije 2,7. Na podlagi tega odstotka in prenizkih ocen števila izbrisanih so izračunali, da bi dodatno obremenili proračun Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za 1.100.000 SIT na mesec, torej 13.300.000 SIT v enem letu (predlog ZUSDDD, 1999, www.dz-rs.si/index, 12/6/2007).

²¹ Sprejeti zakon je določil le 3-mesečni rok za vložitev vloge za stalno bivanje, izključil pa je tiste izbrisane, ki so bili iz države odstranjeni ali so se odselili. Do leta 2002 so pozitivno rešili 9.514 vlog, do konca leta 2006 pa 12.1999 (Ministrstvo za notranje zadeve, Novica 26. februar 2007, www.mnz.gov.si/si/splosno/novice, 10/6/2007). Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2003 so morali odpraviti 3-mesečni rok veljavnosti tega zakona.

²² Glej European Court for Human Rights Portal, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=1073052&skin=hudoc-en&action=request>. Več o tožbi glej v intervjuju z Robertom Pignonijem v tej številki Časopisa za kritiko znanosti.

Šele desetletje po izbrisu so izbrisani premagali vsiljeni molk in nevidnost in začeli kolektivni boj za pravice. To je bilo leta 2002, ko je večina že pridobila dovoljenje za stalno bivanje po ZUSDDDD, nekateri pa tudi po zakonu o tujcih in zakonu o državljanstvu. Kmalu zatem, leta 2003, smo bili priča pomembnemu uspehu

Društva izbrisanih prebivalcev, ki je zaznamoval vse nadaljnje diskusije in delovanje: Ustavno sodišče je odločilo v njihovo korist, in sicer ne le, da je bil izbris v nasprotju z ustavo, ampak je kot takega razglasilo tudi ZUSDDDD, katerega namen je bil sanacija izbrisa. Po dveh odločbah Ustavnega sodišča in dveh zakonih (ZUSDDDD in 19. členu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o državljanstvu) izbris še vedno ni rešen, predvsem glede povrnitve odvzetih socialnih in ekonomskih pravic (v obliki odškodnin) in ugotavljanja odgovornosti državnih uradnikov.

Naslednja večja zmaga gibanja izbrisanih je bila vložitev tožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice. Tožba je bila maja 2007 sprejeta v obravnavo v delu, kjer obravnava kršitve pravic do družinskega in zasebnega življenja ter diskriminacijo kot posledico izbrisa.²²

Kot pa kažejo aktualni predlog ustavnega zakona in izjave nekaterih vidnejših politikov, vlada še vedno vztraja pri začetni poziciji rasistične argumentacije izključevanja in »kaznovanja« neljalnih prebivalcev (glej članka Neže Kogovšek in Borisa Vezjaka v tej številki Časopisa za kritiko znanosti). Medtem pa izbrisani s svojim političnim delovanjem reinterpreterirajo temelje slovenske državnosti. Njihove zgodbe kažejo, da je bila *Izjava o dobrih namenih*, eden temeljnih dokumentov slovenske osamosvojitve, v resnici politična prevara, kot smo že ugotovili. Njihov prispevek pri vzpostavljanju fronte boja za pravice proti neoliberalizmu in rasizmu je izjemno dragocen, saj so vzpostavili drugačen način pripadnosti in demokracije, katerih značilnost je politično delovanje namesto etničnih referenc. Čeprav so se izbrisani kot zunajinstitucionalni politični akterji pojavili, ko se je gibanje proti rasizmu in neoliberalizmu že vzpostavilo (v obliki deklarirane solidarnosti s prebežniki in bosanskimi begunci), pa so prav izbrisani dokončno odprli (in držijo odprta) vrata za vztrajen, kolektiven, a notranje raznolik boj za socialne in druge državljanske pravice.

Literatura

- AGAMBEN, G. (2004): *Homo Sacer. Suverena oblast in golo življenje*. Ljubljana, Študentska založba.
- AGAMBEN, G. (2005): *State of Exception*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- ARENDR, H. ([1948] 2003): *Izvori totalitarizma*. Ljubljana, Študentska založba.
- BLITZ, B. (2006): Statelessness and the Social (De)Construction of Citizenship: Political Restructuring and Ethnic Discrimination in Slovenia, *Journal of Human Rights*, 5: 453–479.
- DEDIĆ, J., JALUŠIČ V., ZORN, J. (2003): *The Erased. Organised Innocence and the Politics of Exclusion*. Ljubljana, Peace Institute.
- HRIBAR, T. (1987): *Slovenska državnost*. Nova revija, 6, 57: 3–29.
- HRIBAR, T. (2004): Kultura laži je lažna kultura. Kultura in gospodarstvo pred evropskim izzivom. *Nova revija*, 12, 263–264: 1–16.
- KERMAUNER, T. (1989): *Pisma srbskemu prijatelju*. Celovec, Založba Drava.
- KLINAR, P. (1991): O mednacionalnih odnosih v Sloveniji. *Teorija in praksa*, 28, 3–4: 370–383.
- KLINAR, P. (1992): Slovenska nacionalna zavest med osamosvajanjem. *Teorija in praksa*, 29, 1–2: 86–99.
- KOVAČIČ, G., KUZMANIČ, T. (2004): Pojmovanje države in nacije pri novorevijaših v osemdesetih letih. Ljubljana, *Časopis za kritiko znanosti*, 32, 215/216: 245–265.

- KUTOŠ, S. (2002): Pregled sodne prakse Vrhovnega sodišča RS v zvezi s 40. členom Zakona o državljanstvu (državljanji drugih republik bivše SFRJ). V: *Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnih raziskovalnih programov, Konceptualni razvoj državljanstva v pravni ureditvi RS po letu 1991*. Ljubljana, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
- KUZMANIČ, T. (1999): *Bitja s pol strešice. Slovenski rasizem, šovinizem in seksizem*. Slovenia, Mediawatch, OSI.
- OLSON, J. (2001): A Democratic Problem of the White Citizen. *Constellations*. Volume 8, No. 2, Blackwell Publishers.
- RIBIČIČ, C. (1992): Predlog za amandmajsko spremembo tretjega člena nove ustave. *Teorija in praksa*, 29, 1–2: 65–69.
- RIZMAN, R. (1997): *Izzivi odprte družbe. Sociološki komentarji*. Ljubljana, Liberalna akademija.
- RUPEL, D. (1987): Odgovor na slovensko narodno vprašanje. *Nova revija*, 6, 57: 57–73.
- URBANČIČ, I. (1987): Jugoslovanska »nacionalistična kriza« in Slovenci v perspektivi konca nacije. *Nova revija*, 6, 57: 30–56.
- ZORN, J. (2005): Ethnic Citizenship in the Slovenian State. *Citizenship Studies*, 9, 2: 135–152.
- ZORN, J. (2006): Od izjeme do norme: centri za tujce, pridrževanje in deportacije. Ljubljana, *Časopis za kritiko znanosti*, 226, 54–73.