



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije kot temeljni akt nastanka slovenske države

Tone Jerovšek

Article information:

To cite this document:

Jerovšek, T. (2018). Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije kot temeljni akt nastanka slovenske države, Dignitas, št. 51/52, str. 37-44.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/50/52-6>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije kot temeljni akt nastanka slovenske države

Tone Jerovšek

Slovensko samostojnost zaznamujeta dva dogodka, plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije 23. decembra 1990 in sprejem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (TUL) 25. junija 1991. Da je do teh dveh odločilnih dejanj za nastanek slovenske države prišlo, je bila potrebna cela vrsta dejanj in okoliščin, od katerih nekatere sploh še niso osvetljene, ali so zavestno zamolčana, ali so premalo kritično obravnavna. Zlasti se je potrebno distancirati od preinterpretiranih stališč tistih politični sil v Sloveniji, ki danes takratna nasprotovanja osamosvojitvi prikazujejo kot pozitiven splet okoliščin, ki so omogočile samostojnost. Če bi nasprotniki takrat za svoja ravnanja dobili večinsko podporo, bi bili še danes v Jugoslaviji. Kakšna bi danes Slovenija bila, če bi prevladale dogmatske politične sile dela takratne politične strukture, si lahko predstavljamo. Res pa si take, kot danes je, brez jasne orientacije, nismo predstavljali. Zato danes z dvajsetletne časovne distance lažje osvetlimo nekatere dogodke in okoliščine, v katerih se je porajala Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije. Te še niso relevantno osvetljene in zato še niso del pravne zgodovine Slovencev in njihove zavesti. Govoril bom o okoliščinah, ki so zaznamovale čas med plebiscitom in TUL in imajo svoj odsev v preambuli listine. Za sprejem listine je bilo potrebno najti opravičila za njeno razglasitev. Nasprotovanja znotraj Slovenije in še posebej v Jugoslaviji so bila namreč zelo močna. V tem času niti v Sloveniji ni bilo enotnega mnenja o tem, ali je samostojna Slovenija sposobna ekonomsko preživeti ob težavah, ki jih bo povzročal preostali del skupne države. Politična trenja znotraj Republike Slovenije so bila velika, ocene in ugovori pa najrazličnejši. Od tega, da gre za hazarderstvo, govorilo in pisalo se je o koncu materialne eksistence državljanov, o tem, da ni pričakovati, glede na signale iz tuji-

ne, mednarodnega priznanja take tvorbe, do smešenja akterjev, ki so pripravljali izhodišča za osamosvojitvev in resnih groženj, ki so prihajale iz federacije. Republika Slovenija je bila po prvih demokratičnih volitvah izrazito strankarsko dvopolna. Levica je na vsakem koraku z verbalnimi manifestacijami kazala nenaklonjenost ali celo nasprotovanje vsakršnim korakom k osamosvojitvi. Kako veliki so bili pritiski in kako težko je bilo opravičiti osamosvojitvev v Sloveniji in še posebej v Jugoslaviji, nam pokaže že TUL s svojo zgradbo. Tekst je razdeljen na preambulo in normativni del, s katerim se v treh točkah razglaša osamosvojitvev in prevzem oblasti od prejšnje skupne federalne države. Listina razglaša in s tem konstituira Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo in v nadaljevanju opredeli razmerje do dotedanje skupne države SFRJ s tem, ko določa, da za Republiko Slovenijo preneha veljati ustava SFRJ, da Republika Slovenija prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ, in da se prevzem izvrševanja teh pravic in dolžnosti uredi z ustavnim zakonom. Hkrati listina pove tudi, kaj šteje za suvereno ozemlje države Slovenije s tem, ko določi državne meje Republike Slovenije do sosednjih držav. To so mednarodno priznane državne meje dotedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, Italijo in Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dotedanje SFRJ.

Zanimivo je, da je preambula precej daljša od normativnega teksta, ki konstituira državo Slovenijo.¹ Zakaj tako dolga preambula in kaj sporoča? S čim opravičuje samostojnost in neodvisnost Republike Slovenije? Že bežen pogled pokaže, da preambula na vse mogoče načine opravičuje osamosvojitvev in da ta opravičila sporoča nasprotnikom osamosvojitvev znotraj Slovenije in tistim izven nje. Normativni tekst je zelo skromen, saj bi vsak vsebinsko podrobnejši in popolnejši zapis, ki bi že uredil nekatera nujna razmerja, tudi vprašanja meje s Hrvaško, potreboval še dodatna pojasnila in opravičila.

Zanimivo je torej pogledati posamezna opravičila in utemeljitve, zakaj smo se odločili za samostojnost in neodvisnost. Navedenih je šest utemeljitev, ki jih štejem za opravičila, glede

¹ Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti RS je objavljena v Uradnem listu RS, št. 1/1991, kar je pomenljivo, saj prične Uradni list RS kot uradno državno glasilo v juliju z novo numeracijo, torej s prvo številko uradnega lista samostojne države.

na to, da sem kot eden od piscev listine subtilno občutil strah in hkrati nagajanje, ki naj proces osamosvojitve čim dlje zavre, če se ga že ne da zaustaviti. Pregled takratnega tiska pokaže, kako hud je bil pritisk levičarskih politikov², ki se danes bere groteskno, na bralca pa deluje manj morbidno kot v tistem času, kar je odlično ponazoril simpozij Osamosvojitve Slovenije – 15 let kasneje³. Ponazoritev tega stanja kaže preambula listine s tem, ko:

- se sklicuje na plebiscitno izraženo voljo slovenskega naroda po osamosvojitvi;
- poudarja, da je bila Republika Slovenija federalna enota s položajem države;
- navaja pravno-politične razloge, ki se izražajo v kršitvah človekovih pravic;
- opozarja na neučinkovit gospodarski sistem, ki poraja trajno gospodarsko krizo;
- navaja nezmožnost republik, da uredijo medsebojne odnose in razmerja do federacije na načelih enakopravnosti republik in pokrajin in
- daje zagotovila, da bo Republika Slovenija postopno urejala položaj, razmerja in vsa vprašanja iz dotedanjega skupnega življenja državljanov Jugoslavije, ki so prebivalci Republike Slovenije.

Prvo sporočilo iz preambule TUL utemeljuje samostojnost na volji slovenskega naroda in prebivalcev Republike Slovenije, izraženi na plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990. Politična ocena snovalcev samostojnosti je bila, da je plebiscit legitimno in najmočnejše orodje za osamosvojitve. Večinska podpora na plebiscitu je legitimirala in opravičila željo po samostojnosti pred domačo in mednarodno javnostjo. Hkrati pa je paralizirala domače nasprotnike osamosvojitve. Mednarodno skupnost je postavila pred izvršeno dejstvo, katerega nadaljevanje je prevzem oblasti od federacije. Osnovne politične konture procesa nastanka slovenske samostojnosti so bile za potrebe odločitve za izvedbo plebiscita podane v referatih (Jambrek, Hribar, Jerovšek) na sestanku Poslanskega kluba DEMOS v Poljčah. O tem odločilnem sestanku za slovensko samo-

² Z levičarskimi silami tu ni mišljena levica v evropskem smislu, pač pa stare ortodoksne politične strukture prejšnjega režima, ki niso bile pripravljene sprejeti dejstva, da so izgubile oblast in da je s tem konec tega režima.

³ Simpozij je potekal 23. in 24. novembra 2006. Organizirali so ga Zgodovinsko društvo dr. Franca Kovačiča v Mariboru, Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete, Univerza v Mariboru in Vojaški muzej Slovenske vojske.

stojnost ni zapisnika. So pa pričevanja udeležencev, ki jih je zbral Inštitut za človekove pravice na Bledu pod vodstvom dr. Petra Jambreka.

Drugo sporočilo preambule poudarja, da Republika Slovenija razglša samostojnost, upoštevajoč dejstvo, da je bila RS država že po tedaj veljavni ustavni ureditvi in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji. Preambula poudarja omejeno suverenost federacije na temelju dejstva, da se je Jugoslavija konstituirala kot federalna država na osnovi odločitve republik in pokrajin o vključitvi v skupno zvezno državo. Poudarja, da Jugoslavija ni bila po nastanku razdeljena na republike, pač pa so republike in pokrajine konstituirale federalno državo z vstopom vanjo.

Tretje sporočilo opozarja na dejstvo, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država in se v njej hudo kršijo človekove pravice, nacionalne pravice in pravice republik in avtonomnih pokrajin. Dejstvo je, da je bila Jugoslavija že po ustavi nedemokratična republika, ki ni imela svobodnih volitev, zato v parlament delegirani predstavniki niso bili legitimni predstavniki ljudstva. Dejanja zoper enopartijski sistem so bila razglašena in sankcionirana kot protipravna ravnanja (verbalni delikt). Tudi nacionalne pravice v posameznih republikah in zlasti pokrajinah so se omejevale, celo jezikovna avtonomija (skupna jedra, jezik v vojski). Avtonomija republik na ustavno zagotovljenih področjih pa se je vse bolj krčila, kar Sloveniji pred mednarodno skupnostjo ni bilo težko dokazovati. Spremembe zvezne ustave in ustav nekaterih republik v letih 1990 in 1991 so vse bolj krepile federacijo na škodo dotedanjih suverenih pravic republik in še zlasti obeh pokrajin.

Četrto sporočilo preambule je, da federativna ureditev Jugoslavije ne omogoča rešitve politične in gospodarske krize in da med jugoslovanskimi republikami ni prišlo do sporazuma, ki bi omogočil osamosvojitve republik ob sočasnem preoblikovanju jugoslovanske zvezne države v zvezo suverenih držav. Jugoslavija je bila gospodarsko povsem neučinkovita država. Proizvodni procesi, temelječi na samoupravljanju in na družbeni lastnini sredstev, so se pokazali kot povsem nekonkurenčni s kapitalističnim gospodarstvom. So pa v določenih družbenih skupinah predstavljali močan ideološki povezovalni in protiosamosvojitveni naboj, z zastraševanjem, kakšne družbeno-ekonomske odnose nakazuje samostojna država. Pomanjkanje osebne iniciative, atomizirani go-

spodarski subjekti (TOZD, OZD in SOZD) so bili temeljni vzroki neučinkovitosti in so opravičevali zahtevo po koncu gospodarske agonije, ki je ideološka levica ni bila sposobna preseči. Slovenija je v tej preambulski določbi sicer ponujala neko zvezo suverenih predhodno osamosvojenih držav, ki pa je bila predvsem alibi za osamosvojitve, da se pred nasprotniki osamosvojitve omili šok o koncu Jugoslavije. Seveda je imela taka zveza za izhodišče samostojne države, ki bi lahko sklenile dogovor o skupnem urejanju določenih zadev. Tu ni bila mišljena nikakršna asimetrična federacija, ki so jo v izogib samostojnosti republik ponujali nasprotniki osamosvojitve v Sloveniji.

Predlog za sporazumno razdružitev, ki ga omenja preambula in ga je ponujala Slovenija drugim republikam v federalnih organih, ni naletel na nikakršen pozitiven odziv. Bil pa je omenjen v preambuli kot opravičilo, da je Slovenija storila vse za mirno razdružitev z drugimi republikami. Reagiranja glede posledic plebiscita in njegove izvedbe so bila različna. Od takih, da plebiscit ne more prejudicirati dejstva, da so se narodi Jugoslavije na temelju pravice do samoodločbe združili v federalno državo, ki sicer vključuje pravico do odcepitev, ki pa da je bila že ob vstopu konzumirana, do predlogov po nekoliko drugačni ureditvi razmerij republik v federaciji. Ena takih pobud je bila dana s strani predsednika Skupščine SFRJ dr. Slobodana Gligorijevića predsedniku Skupščine RS dr. Francetu Bučarju, o katere vsebini pričajo »Beograjski razgovori – 26. Marec 1991«, kot so bili poimenovani na ovojnicah⁴. Razgovor je bil sklican v zvezi s 20. februarja sprejeto Resolucijo o predlogu za sporazumno razdružitev SFRJ v Skupščini RS in v zvezi s s strani federacije predlaganim Osnutkom deklaracije o pristopu k novi ureditvi odnosov v jugoslovanski skupnosti in o koordinaciji dela na pripravi aktov, s katerimi bi se uredili odnosi v federaciji. Predsednik skupščine SFRJ je kot uvodnega referenta, ki je podal izhodišča za razgovor in cilje razgovora, najavil dr. Mijata Šukovica, namestnika predsednika Komisije za ustavna vprašanja Skupščine SFRJ. V dolgem uvodu je omenil, da gre za zgodovinski čas, v katerem mora Skupščina SFRJ povzeti vsa dejanja s ciljem, da se zagotovi stabilnost Jugoslavije kot države.

⁴ Sicer pa so v tekstu naslovljeni: Stenografske beleške sa razgovora dr. Slobodana Gligorijevića, predsednika Skupštine SFRJ sa dr. France Bučarom, predsednikom Skupštine RS, održanog 26. marta 1991. godine. Razgovor je bil v okviru Komisije Skupščine SFRJ za ustavna vprašanja. Prisotni so bili še dr. Mijat Šuković, dr. Vlado Kambovski, Mojse Kostić, dr. Petar Vajović, Radovan Šturanović, dr. Peter Jambrek, dr. Tone Jerovšek in Lojze Janko.

Omenil je, da v posameznih republikah nastajajo drugačni sistemi od tistih, ki jih predpostavlja zvezna ustava in da nastaja kolizija med pravnim sistemom v Sloveniji in federalno regulativo, v katero posega RS, kar je neregularno. Dr. Bučar je na uvodne misli reagiral z besedami, da je vesel, da smo pričeli z razgovori o bistvenih vprašanjih in da smo tu zbrani sami pravniki ter da razmišljamo pravniško, kar je edini način, da pridemo do pravno relevantnih rezultatov. Izrekel je mnenje, da ni dobro, da je bilo Predsedstvo SFRJ angažirano za razpravo o vprašanjih ustavne krize v Jugoslaviji, ker je mesto teh razprav v skupščinah republik. Nato je poudaril, da je slovensko vodstvo vezano na stališča Skupščine RS, da nimamo nikakršnih pooblastil, da gremo preko njenih odločitev. To pomeni, da smo vezani na plebiscit in da izvedemo plebiscitno odločitev do konca junija 1991, kar je za nas imperativni mandat. Obrazložil je naše stališče, da je Jugoslavija kot država nastala s sporazumom republike in da republike lahko odločijo o nadaljevanju skupnega življenja, ali pa se razidejo. Zvezni organi so pri tem samo instrument za eno ali drugo smer. Poudaril je, da sprememba zvezne ustave ne more razrešiti ustavne krize. To lahko razrešijo le republike, ki so edine poklicane, da odločijo o nadaljnji usodi zvezne države. Končal je z besedami, da vztrajamo pri naši ponudbi v Resoluciji, da se dogovorimo o razdružitvi od Jugoslavije in da naj bo predmet nadaljnjih razgovorov v federaciji le vprašanje, kako se mirno razidemo. Jerovšek in Jambreč sta nato podprla svojega predsednika, na momente še z bolj trdimi stališči, kaj za nas predstavlja plebiscitna odločitev. Nato je razprava potekala tudi o našem stališču, da zvezna ustavna komisija ne more biti mesto, kjer se določa način razgovorov o nadaljnji usodi Jugoslavije. Z naše strani pa je bilo ponujeno celo interno delovno gradivo v obliki osnutka Zakona o ureditvi razmerij med novo nastalo državo na ozemlju republike in SFRJ. Zakon naj bi uredil postopek razglasitve samostojnosti republike, ki je bila do tedaj svobodno združena v SFRJ. O ničemer nismo dosegli soglasja. Bile pa so izrečene grožnje, kaj se lahko zgodi, če bo Slovenija vztrajala na enostranski razglasitvi samostojnosti. Sestanek se je končal brez kakršnega koli dogovora.

Dana je bila tudi pripravljenost Slovenije, da se bomo z drugimi jugoslovanskimi republikami

kot samostojna in neodvisna država tudi v prihodnje dogovarjali o institucionalnih in drugih povezavah, kar nadaljnji dogodki

po razglasitvi samostojnosti niso omogočali. Bile pa so te obljube bolj lajšanje obupa pri tistih posameznikih, ki si konca Jugoslavije niso znali predstavljati, bi pa lahko vplivali na potek dogodkov. Med njimi je bila tudi armada in njen vrh, ki je postajal najprej udeleženec nato pa vse bolj glavni akter dogodkov, ki so spremljali razpad Jugoslavije.

Nadaljnja obljuba preambule je bila, da Republika Slovenija spoštuje enake pravice drugih jugoslovanskih republik ter z njimi enakopravno, demokratično in po mirni poti postopno

ureja vsa vprašanja iz dosedanjega skupnega življenja, spoštuje njihovo suverenost in ozemeljsko celovitost. Danes se zdi, da smo bili glede vprašanja ozemeljske celovitosti in s tem povezanega razmejevanja z Republiko Hrvaško preveč deklarativni in premalo konkretni pri opredelitvi mejne črte na kopnem in morju.

V teh okoliščinah in na izhodiščih preambule je normativni del Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije razglasil Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo. Normativni del, ki predstavlja samo tri vsebinske člene oziroma razdelke. Pove samo to, da Slovenija prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. S tem so bili dani ustavnopravni pogoji, da od tega trenutka naprej Slovenija vzpostavi in brani, kljub temu, da še mednarodno ni bila priznana, svojo suverenost z vsemi sredstvi, tudi z orožjem, kar se je kasneje tudi zgodilo. Ustavna listina je bila ob napadu jugoslovanske armade, glede na to, da je začela veljati z razglasitvijo 25. junija 1991, pravni akt, na osnovi katerega je Slovenija legitimno in legalno branila svojo suverenost in svoj razglašeni državni teritorij, ki ga je z listino tudi definirala in razmejila od Jugoslavije oziroma od Hrvaške, ki je istočasno razglasila svojo samostojnost. Hkrati pa je temeljna ustavna listina zagotovila varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije na temelju nediskriminatornega obravnavanja. Posebej je obema manjšinama zagotovila vse ustavne pravice in pravice iz veljavnih mednarodnih pogodb.

Zagotovilo o nediskriminatornem obravnavanju vseh, ki so se ob razglasitvi samostojnosti Republike Slovenije znašli na njenem teritoriju, je bilo tudi podlaga za 13. člen Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti. V njem je opredeljen položaj in pravice državljanov drugih repu-

blik. Državljeni, ki so na dan plebiscita imeli prijavljeno stalno prebivališče v RS in so tukaj tudi dejansko živeli, so bili upravičeni do pridobitve državljanstva RS oziroma so bili do izteka rokov po 81. členu Zakona o tujcih izenačeni z državljani RS v pravicah in dolžnostih. Ne glede na bodoči status pa je po načelu nediskriminatornega ravnanja in načelu enakosti Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine v 16. členu zajamčil fizičnim osebam, ki niso imele državljanstva RS, lastninsko pravico in druge stvarne pravice na nepremičninah v enakem obsegu, kot so jih imele ob uveljavitvi tega zakona. Zakon je torej omogočil vse možne možnosti, kako pridobiti državljanstvo ali si urediti status tujca ali zapustiti državo. Seveda je bilo potrebno izdati ustrezna navodila v okviru Ministrstva za notranje zadeve, kako naj zainteresirani priglasijo zahtevo po pridobitvi slovenskega državljanstva ali po ureditvi statusa tujca. Samo pasivnost in neupoštevanje ali nepoznavanje navodil je lahko pripeljalo do tako imenovanih izbrisanih. Ustavnopravno pa je bil njihov status nediskriminatorno urejen že v temeljni ustavni listini. Pri izvajanju navodil so se očitno dogajale tudi nenamerne napake in prava neuki niso bili pozvani k ureditvi svojega statusa. Ni pa slovenska država nikomur odrekala enakih pravic, kot so jih imeli slovenski državljani. Temeljna ustavna listina je v primerjavi z nekaterimi državami bivše Sovjetske zveze najbolj odprta in demokratičen ustavnopravni akt, ki je izključil kakršno koli diskriminacijo prebivalcev Slovenije, ki ob razglasitvi samostojnosti niso bili slovenski državljani, pač pa so bili državljani drugih republik. Ni pa temeljna ustavna listina prejudicirala vprašanj, za kaj se lahko kdo odloči, za pridobitev statusa državljanstva ali statusa tujca. To je bilo odprto. Dotedanje stalno bivališče seveda ni bilo, že po samem zakonu, nadomestilo za državljanstvo ali za urejen status tujca, potrebna je bila osebna opredelitev. S tem se je kasneje zamegljevalo pravo bistvo nastanka »izbrisanih«.