

Predlog za amandmajsko spremembo tretjega člena nove ustave

Prvi odstavek tretjega člena Ustave Republike Slovenije določa: »Slovenija je država vseh svojih državljanov in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe.« O samoodločbi pa govori tudi preambula k novi ustavi, ki kot eno od izhodišč za sprejem te ustave določa »temeljno in trajno pravico slovenskega naroda do samoodločbe«. Preambula se sklicuje tudi na Temeljno ustavno listino, sprejeto 25. junija 1991, ki je temeljni osamosvojitveni akt, utemeljen ravno na pravici slovenskega naroda do samoodločbe. Končno se preambula sklicuje tudi na zgodovinsko dejstvo, da so Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost. Ugotovimo lahko, da gre za pravo inflacijo ustavnih določb, ki poudarjajo slovenski narodni značaj republike, ki že tako nosi slovensko ime. Do takšne ocene lahko pridemo tudi, če analiziramo ustavno besedilo z razvojnega, teoretičnega in primerjalnega vidika. Stvar je presenetljiva tudi s tega vidika, ker se je F. Bučar večkrat odločno zavzel za opuščanje nacionalne države, ki naj bi bila v primerjavi z evropskimi integracijskimi tokovi neka nižja stopnja sistemske razvitosti.¹

Po navadi je težava pri tolmačenju ustave v tem, da ni mogoče ugotoviti, zakaj se je ustavodajalec odločil za neko rešitev in kakšen namen je pri tem imel. Ko gre za vsebino navedenega tretjega člena, to ni tako. Oblikovana je bila namreč na podlagi zelo obširne in polemične razprave, samo še razprava o razvpitem 55. členu o rojstvih otrok je bila dolgotrajnejša.² Po razpravi je 11 članov ustavne komisije glasovalo za vključitev pravice do samoodločbe v normativni del ustave, devet pa jih je glasovalo proti temu. To je bila ena od redkih rešitev, ki je bila v ustavni komisiji določena s preglasovanjem.

Preden navedem svoje pomisleke zoper to rešitev, naj povzamem argumente pristašev vključevanja samoodločbe v normativni del ustave:

- Samoodločba slovenskega naroda v Temeljni ustavni listini sploh ni omenjena, njena vključitev v preambulo pa ne zadošča. Samoodločba slovenskega naroda namreč ne sme biti samo zgodovinski temelj in izhodišče sprejema ustave, ampak je trajna podlaga državnosti Slovenije.

- Vključitev samoodločbe v normativni del ustave je nujna, da ne bi bilo mogoče tolmačiti te pravice slovenskega naroda kot nekaj enkratnega ali že porabljenega.³

- Preambula nima iste teže kot pravno veljavne in obvezujoče določbe normativnega dela ustave, zato omenjanje samoodločbe v preambuli ne zadošča.

* Dr. Ciril Ribičič, prof. na Pravni fakulteti v Ljubljani.

¹ F. Bučar, Uvodni pozdrav, v knjigi: Razprave in gradivo št. 24/1990, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, s. 13. F.

² Zanimivo je, da je ustavna komisija ob določanju vsebine 55. člena formalno uskladila tudi tolmačenje o tem, kaj vsebuje svoboščina o odločanju o rojstvu svojih otrok. Tudi pri nekaterih drugih ustavnih določbah je bila podlaga za doseglo soglasja povezana s tem, da je bilo vnaprej dogovorjeno njihovo tolmačenje.

³ O teoriji konzumacije pravice do samoodločbe glej: I. Kristan, Pravica do samoodločbe slovenskega naroda, Nova revija, št. 95/1990, s. 284.

- Po mednarodnem paktu o državljskih in političnih pravicah je samoodločba trajna pravica naroda, da ureja svoj politični status.
- Majniška deklaracija iz 1989. leta se ja zavzela za suvereno državo slovenskega naroda.⁴
- V normativnem delu ustave slovenski narod sploh ni omenjen.
- Zašli bi v škodljiv internacionalizem, če ne bi sprevideli in doumeli, da je nacionalni element najpomembnejša gonilna sila prihodnjega razvoja Slovenije in mora zato imeti prednost pred posameznikom.
- Nacionalni romantizem je sicer res nevaren, toda le pri velikih in ne pri malih narodih, kot je slovenski.
- Državljskih pravic ni brez pravice naroda do samoodločbe; demokracije ni brez upoštevanja nacionalnega.
- Slovenska državnost temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe, čeprav ima v Sloveniji oblast ljudstvo.
- Če je v ustavi dovolj prostora za pisanje o pravicah narodnih manjšin, bi bilo nesprejemljivo, da v njej ne bi bilo prostora za pravico slovenskega naroda do samoodločbe.
- Slovenija je hkrati država slovenskega naroda in njenih državljanov.
- Kdo se upa zavzeti za to, da slovenski narod v normativnem delu ustave sploh ne bi bil omenjen!?

Opozoriti je treba, da tretji člen nove ustave ni sprejel skrajne narodnjaške opredelitve državnosti Slovenije, ampak vsebuje kompromisno oz. mešano (kombinirano) državljsko – nacionalno definicijo. Kljub temu pa je bil z vključitvijo pravice slovenskega naroda do samoodločbe v ustavo na mestu, ki opredeljuje njeno notranjo (demokratsko) ureditev, izkrivljen ustavni temelj državnosti, ki v sodobnih demokratskih ustavah temelji na oblasti ljudstva oz. vseh državljanov ne glede na njihovo narodno ali drugo pripadnost.

Slovenski narod si je pravico do samoodločbe (ponovno) priboril z orožjem v rokah med NOB. Z vključitvijo v avnojsko Jugoslavijo je bila samostojnost med NOB oblikovane nove države močno omejena – v političnem, vojaškem, ekonomskem in vsakem drugem pogledu, čeprav je bila bistveno večja kot v predvojni kraljevini. Pravica do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, je bila vključena (po zaslugi Edvarda Kardelja in kljub nasprotovanju Moše Pijadeja) v normativni del prvih poveljnih, zvezne in republiške ustave. S tem so si jugoslovanski narodi pridržali pravico, da se kdaj v prihodnosti odločijo drugače, kot so se v njihovem imenu delegacije na 2. zasedanju AVNOJ-a (delo slovenske delegacije je potrdil SNOS na prvem zasedanju v Črnomlju februarja 1944). Brez pravice jugoslovanskih narodov do samoodločbe bi federacija izgubila naravo prostovoljne zveze, zasnovane na svobodno izraženi volji in enakopravnosti narodov in njihovih republik.⁵

Vprašanje samoodločbe je postalo ponovno aktualno potem, ko so se okrepile težnje po recentralizaciji Jugoslavije na eni in asimetričnem razvoju oz. osamosvajanju posameznih republik na drugi strani. Glede na to da je Ustava SFRJ iz 1974. leta, ki je v temeljnih načelih omenjala pravico do samoodločbe, ki vključuje tudi

⁴ V prvi točki Majniške deklaracije, ki so jo 8. maja 1989 podpisali Društvo slovenskih pisateljev, Slovenska demokratska zveza, Slovenska kmečka zveza, Slovensko krščansko socialno gibanje in Socialdemokratska zveza Slovenije, piše, da »hočemo živeti v suvereni državi slovenskega naroda«.

⁵ Pravica do samoodločbe je bila vsekoli omejena na jugoslovanske narode in ni bila priznana narodnostim, ki v Jugoslaviji živijo. Do njenega konca je v jugoslovanski federaciji ostalo sporno tudi vprašanje, ali imajo pravico do samoodločbe narodi v svojih republikah oz. republike ali pa narodi, ne glede na to v katerih republikah so posamezni njihovi deli.

pravico do odcepitve, dopuščala različna tolmačenja, se je Slovenija poskušala izogniti enostranskim tolmačenjem in teoriji o konzumaciji te pravice. Z amandmajem X k Ustavi SRS iz 1989. leta je bila pravica do samoodločbe uvrščena v normativni del republiške ustave z namenom, da se poudarijo celovitost, nedotakljivost in trajnost te pravice,⁶ ki jo je beograjska ustavnopravna šola tako vztrajno razglašala za enkratno in konzumirano.

Potem ko je 1971. leta opredelitev republiške državnosti v Ustavi SRS posebej poudarila narodni element, je Ustava SRS iz 1974. leta samoodločbo slovenskega naroda omenjala v temeljnih načelih v povezanosti z enakopravnim položajem italijanske in madžarske narodnosti, ki avtohtono živita v Sloveniji, skupaj s slovenskim narodom. Opredelitev države v normativnem delu republiške ustave pa je takrat ob slovenskem narodu omenjala tudi »ljudstvo Slovenije«, da bi tako preprečila nacionalistična tolmačenja. V skladu s takšnim pristopom tudi amandmaji k Ustavi SRS iz 1989. leta opredeljujejo SR Slovenijo kot državo, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije.⁷

Poudarjanje trajnosti, celovitosti, neodtujljivosti pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki vsebuje tudi pravico do odcepitve, je bilo med vključenostjo Slovenije v jugoslovansko federacijo koristno in nujno. Še bolj je to veljalo med močnimi težnjami po recentralizaciji zvezne države. Po osamosvojitvi Slovenije pa je drugače. S tega vidika je zanimivo, da je bil že v osamosvojitvenih dokumentih 1990–91⁸ temeljni poudarek dan drugim vprašanjem: državljanskim pravicam in svoboščinam, notranji demokratični ureditvi, posebnemu položaju narodnosti, pravni in socialni državi itd. Izjava o dobrih namenih Slovenije se je na primer sklicevala na »plebiscitno izjavljeno voljo slovenskega naroda, italijanske in madžarske narodnosti ter vseh drugih volilcev v Republiki Sloveniji«. Toliko več razlogov je za drugačen odnos do samoodločbe po končanem procesu osamosvajanja Slovenije in njenem mednarodnem priznanju s strani številnih držav.

Sklicevanje na samoodločbo slovenskega naroda v preambuli je smiselno v toliko, ker sprejem nove ustave samostojne Republike Slovenije ne bi bil mogoč, če ne bi bila uporabljena pravica do samoodločbe. Očitno je namreč, da osamosvojitve Slovenije v okviru določb Ustave SFRJ ni bilo mogoče doseči, saj je za vsako odločitev, ki se nanaša na spreminjanje političnega statusa neke republike ali spremembo meja, terjala soglasje vseh republik in avtonomnih pokrajin. Opredelitev samoodločbe slovenskega naroda v normativnem delu ustave kot aktualne pravice pa ima po osamosvojitvi prav nasproten učinek kot pred njo. Seveda ne gre za to, da bi bila ta pravica z osamosvojitvijo za vselej izčrpana. Toda če je omenjanje samoodločbe pred osamosvojitvijo izpostavljalo predvsem tisti njen del, ki se nanaša na odcepitev, potem po osamosvojitvi (ko se Slovenija nima več od koga odcepiti) njeno omenjanje izpostavlja predvsem tisti njen del, ki se nanaša na združevanje.⁹ Ta vidik, to je poudarjanje pravice do samoodločbe kot podlage za bodoče integracijske procese, pri katerih bi Slovenija želela sodelovati, pa

⁶ M. Potrč je ob sprejemu dopolnil 27. 9. 1989 poudaril, da želijo le utrjevati in krepiti Jugoslavijo kot svobodno, demokratično in enakopravno skupnost narodov in narodnosti, ki jo vsak narod gradi in utrjuje na podlagi trajne, celovite in neodtujljive pravice do samoodločbe.

⁷ A. Igličar upravičeno poudarja kot pozitivno značilnost definicije državnosti v Ustavi Republike Slovenije iz 1991. leta, da je ne utemljuje več le na delu ljudstva (delavskem razredu), ampak na celotnem ljudstvu. (A. Igličar, Absolutna suverenost le za krajši čas, Dnevnik, 30. 1. 1992, str. 2)

⁸ Širše o tem glej: C. Ribičič, Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana 1992.

⁹ X. amandma k Ustavi SRS iz 1989. leta ni opredeljeval pravice do samoodločbe nasploh, temveč je določal, da je Slovenija »v sestavi SFRJ na temelju trajne, celovite in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve« (podčrtal CR).

v utemeljitvah zagovornikov tretjega člena ni najti. In še nekaj: tisti, ki ne želijo priznati trajnosti in neodtujljivosti pravice do samoodločbe, svojega mnenja v ničemer ne bodo spremenili zaradi določbe tretjega člena nove ustave. Če namreč ne priznavajo samoodločbe kot temelja nastanka nove države, ne bodo pripravljeni priznati tudi ustave, ki jo je ta samostojna država sprejela ravno na temelju pravice do samoodločbe.

Nova ustava Jugoslavije ne omenja več, je torej ustava povsem samostojne in neodvisne države. Zato ne bi bilo prav, da ustava tega ustrezno ne bi izrazila. Za kaj takega je gotovo najprimernejša preambula, ki naj med drugim opredeli temelje, ki so podlaga in izhodišče za sprejem nove ustave. Sklicevanje na vsebino Temeljne ustavne listine, s katero sta bili razglašeni samostojnost in neodvisnost Slovenije, na samem začetku preambule se zato zdi povsem ustrezna rešitev. Z njo je pravzaprav jasno poudarjen akt samoodločbe, izražen na plebiscitu 23. 12. 1990, kot podlaga oblikovanja samostojne države. Preambula se poleg tega izrecno sklicuje na pravico slovenskega naroda do samoodločbe, ki je trajna in temeljna. To je eden od razlogov, da je povsem odveč in nepotrebno, da se na samoodločbo sklicuje tudi tretji člen.

Tudi osamosvojitve Slovenije je dokaz, da je pravica do samoodločbe nadstavna in predstavna pravica, torej pravica, ki je ustava ne more trajno omejiti ali odvzeti. Po osamosvojitvi Slovenije je torej omenjanje pravice do samoodločbe smiselno le še v preambuli, ki opisuje izhodišča za sprejem ustave. Omenjanje te pravice v normativnem delu na mestu, ki opredeljuje državnost Slovenije, nima več nobene zveze z dokazovanjem njene trajnosti in neodtujljivosti, ampak povzroča nejasnost ustavne konstrukcije državnosti.

Predstavniki narodnih skupnosti, ki avtohtono živijo v Sloveniji, so v ustavni komisiji nasprotovali vključitvi samoodločbe v normativni del ustave. Prepričljivo so opozarjali na nevarnosti, ki jih skriva pretirano poudarjanje nacionalnega. Tega niso ponazorili s primeri iz zgodovine slovenskega, ampak s primeri iz zgodovine svojih lastnih narodov. Na tej podlagi se je na primer R. Battelli zavzel za demokratično namesto nacionalne (opredelitve) države. Demokratična zamisel državnosti, utemeljena na državljanih in ne na nacionalnem interesu, ki so ga v preteklosti pogosto enostransko tolmačili ozki krogi oblastnikov, je ustrežnejša rešitev za vse državljanke in državljane, tudi za pripadnike večinskega slovenskega naroda. Ne gre torej le za to, da narodna opredelitev državnosti postavlja v drugačen položaj manjšinske narodne skupnosti ter državljanke in državljane, ki niso Slovenci,¹⁰ ampak gre tudi za nevarnost podrejanja vseh državljanov nacionalistični ideologiji. Če notranja ustavna ureditev ni utemeljena na enakopravnosti vseh državljanek in državljanov, na njihovi enakosti pred zakonom, pač ni demokratična. Omogoča namreč kategorizacijo državljanov glede na narodno pripadnost in njihovo razlikovanje, ki ni posledica različne sposobnosti, ki jo izkazujejo v pluralnem političnem in tržnem gospodarskem sistemu, ampak se rodijo neenakopravni. Zato vztrajanje pri teoretično čistih in konceptijsko jasnih opredelitvah državnosti ni pikolovsko.

Vprašanje, postavljeno v ustavni komisiji, ali je sprejemljivo, da ustava v normativnem delu sploh ne omenja slovenskega naroda, obenem pa omenja narodne skupnosti, zasluži pozitiven odgovor. Razlikovanje med državljankami in državljani glede na narodno pripadnost je v sodobni demokratični ustavi upravičeno samo

¹⁰ S tega vidika je zanimiva določba nove ustave, po kateri lahko Slovenci brez državljanstva uživajo posebne pravice in ugodnosti, ki jih določa zakon (5. člen).

in izključno takrat, kadar zagotavlja poseben položaj in dodatne pravice pripadnikov manjšinskih narodnih skupnosti, nikakor pa ne takrat, kadar bi vzpostavljalo poseben položaj večinskega naroda ali privilegiran položaj njegovih pripadnic in pripadnikov.

Nobena od doslej sprejetih postjugoslovanskih ustav (Srbije, Hrvaške in Makedonije) se ni izognila omembi nacionalnega značaja države. Srbski in makedonski značaj republike je omenjen v preambuli obeh ustav, hrvaški narodni značaj Republike Hrvaške pa je zapisan v izvornih temeljih (v posebnem uvodnem, zgodovinskemu razvoju namenjenemu poglavju ustave). V svojih normativnih delih pa so se vse tri ustave odločile za čiste državljanske definicije državnosti, kljub temu da imajo v vseh treh republikah nacionalistično usmerjene stranke velik vpliv.

Če pogledamo opredelitve državnosti v ustavah sosednjih držav, lahko ugotovimo, da avstrijska in italijanska ustava določata demokratično naravo svoje državnosti, ki temelji na ljudski suverenosti (italijanska ustava jo utemeljuje tudi na delu). Madžarska ustava opredeljuje republiko kot demokratično in pravno državo, v kateri pripada oblast ljudstvu. Hrvaška ustava iz 1990. leta določa, da je republika enotna in enovita demokratična in socialna država, v kateri izhaja oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu kot skupnosti svobodnih in enakopravnih državljanov.

Naj povzamem: gledano razvojno je tretji člen nove ustave preveč poudaril slovenski narodni značaj državnosti v Republiki Sloveniji; gledano primerjalno je Slovenija ena redkih sodobnih demokracij, ki se v ustavi ni odločila za jasno državljansko definicijo državnosti brez sleherne narodne primesi, gledano teoretično je tretji člen nejasen, kontradiktoren in dopušča različna tolmačenja. In končno, tretji člen ne upošteva spremenjenega statusa Republike Slovenije, ki je svojo samostojnost dosegla tako, da je uporabila pravico do samoodločbe v nasprotju z Ustavo SFRJ. Čeprav je narodni temelj državnosti Slovenije že v preambuli preveč poudarjen, je treba kot neustrezno rešitev, ki je pod ravnijsko preostalega besedila nove ustave, označiti zlasti njen tretji člen. Ta izraža ozkost in enostranskost pri opredeljevanju bistva državnosti in notranjih demokratičnih odnosov v Sloveniji. Zato se bom ob prvi ustavni reformi zavzel za naslednje dopolnilo k Ustavi Republike Slovenije:

AMANDMA I

1. Slovenija je država vseh svojih državljanek in državljanov.
2. S tem amandmajem se nadomesti 1. odstavek 3. člena Ustave Republike Slovenije.