

UDK 347.192:323.22(497.1)"1974"

*Ivan Kristan***Ustava SFRJ 1974 – generator krize Jugoslavije?*

Govoriti o razmerah v Sloveniji in v Jugoslaviji v letih 1968–1988 ni izziv samo za zgodovinarje, ampak tudi za ustavne pravnike. To obdobje je zame zanimivo, ker sem bil v tem času osebno vpleten v procese institucionalne graditve jugoslovanske federacije in interpretiranja njenih teoretičnih temeljev. Po drugi strani pa sem doživel tudi Miloševićevo rušenje jugoslovanske federacije in sem se imel priložnost soočiti z njim pred Mednarodnim kazenskim sodiščem za Jugoslavijo (ICTY) v Haagu, kjer sem nastopil kot ekspertna priča tožilstva.

Ustava SFRJ iz leta 1974 je, gledano primerjalnopravno, vzpostavila najustreznejši model za večnacionalne federacije. Odnose med federacijo (to je centrom) in federalnimi državami (enotami) je postavila na načelo izvirne suverenosti (pristojnosti) federalnih držav in izvedene suverenosti (pristojnosti) federacije. Primarnost federalnih držav in izvedenost federacije je utrdila z načelom domneve pristojnosti v korist federalnih držav. Uveljavljeni sta bili načelo paritete pri sestavi odločilnih organov federacije in načelo soglasja pri sprejemanju odločitev na zveznem nivoju. Soglasje je bilo potrebno tudi pri sprejemanju in spreminjanju zvezne ustave. Ta model je bil primerjalnopravno daleč najprijaznejši do članic federacije med vsemi modeli federacij. Poudariti je treba, da se je ta model federacije izgrajeval na slabi izkušnji unitarne Kraljevine Jugoslavije, kjer so bili posamezni narodi, med njimi slovenski narod, zatirani, in na sklepih Avnoja o samoodločbi narodov.

Od Ustave FLRJ 1946 naprej je bilo potrebno postopoma premagovati težnje centralizma in unitarizma. Upoštevanje spremembe v letih 1967–1971, je Ustava SFRJ leta 1974 predstavlja kulminacijo v procesu krepitve načela federalizma v večnacionalni jugoslovanski federaciji.

Nisem prepričan, da je smiselno tej ustavi naprtiti krivdo, da je generirala krizo v drugi Jugoslaviji, češ da je bila uporabna samo za prvo razdobje do osemdesetih let, v času družbene in politične stabilnosti, popolnoma pa da je zatajila v kriznih razmerah, ker da je »pozabila v ustavni sistem vgraditi institucionalne in formalne postopke in mehanizme za preprečevanje, upravljanje in razreševanje zaostrenih kriz in konfliktov«, kot meni Mitja Žagar v svojem prispevku.

* Dr., redni prof. v pokoju, Podlubnik 60, SI-4220 Škofja Loka

Katere postopke in mehanizme naj bi v ustavi pozabili vgraditi v ustavni sistem?

Ustava sama ni mogla ustaviti Miloševića, ki je izsiljeval spremembo zvezne ustave, tako da bi dobili centralistično-unitaristično Jugoslavijo, ki bi ustrezala konceptu Velike Srbije. Pri rušenju Ustave 1974 so Miloševiću pomagale vse republike, žal tudi Slovenija, in sicer tako, da so dale leta 1988 soglasje na pripravljene spremembe Ustave SFRJ.

Odločilen korak v smeri erozije ustavnih mehanizmov v delovanju federacije, ki je temeljila na primarnosti republik in avtonomnih pokrajin ter sekundarnosti federacije, je bila sprememba ustave SFRJ leta 1988. To spremembo je zahtevala Srbija, ki je s tem hotela oslabiti federalizem in okrepiti centralizem z zagotovljeno vodilno vlogo Srbije. Žal so vse republike, med njimi tudi Slovenija, nekritično podprle ustavne amandmaje.

Sprva se je zdelo, da bo Slovenija k spremembam ustave pristopila selektivno. Organizirana je bila temeljita javna razprava o osnutku zveznih ustavnih amandmajev. Ugotovitve iz te razprave je Skupščina SR Slovenije 22. junija 1988 povzela v svojem mnenju, v katerem je amandmaje razdelila v tri skupine. V prvi skupini so navedeni amandmaji, ki niso sprejemljivi in k njim Slovenija ne bi smela dati soglasja ali pa bi o tem morali razpisati referendum; raziskava javnega mnenja je pokazala, da naj bi 48,6% ljudi menilo, da je referendum potreben, 24,2% je bilo nasprotnega mnenja. Proti amandmajem in za referendum so bili v ZSMS, Društvu slovenskih pisateljev, na 2. zboru slovenskih kulturnih delavcev itd.

Žal se je potem slovenski politični vrh odločil, da bo Slovenija podprla vse amandmaje in da ne bo razpisala referenduma. Zavrnen je bil tudi predlog, da bi dajali soglasje k posamičnim amandmajem, ne pa da bi jih potrdili v paketu, za kar sem se zavzemal v ustavni komisiji. Če bi potrjevali posamične amandmaje, bi lahko zavrnili nesprejemljive amandmaje, s katerimi je bila degradirana suverenost republike Slovenije. O tem sem pisal v članku *Degradacija Suverenosti SR Slovenije*.¹ Vsekakor utemeljitev, da referendum ni potreben, ker da so v amandmajih zajeti vsi predlogi iz javne razprave, ni ustrezala resnici, saj je bilo najmanj 9 amandmajev nesprejemljivih.

Predsedstvo SFRJ je 26. februarja 1989 razglasilo izredno stanje na Kosovu in tako zadušilo stavko rudarjev v Starem trgu. Zvezna skupščina je 1. marca 1989 potrdila uvedbo izrednega stanja, pri čemer so sodelovali tudi slovenski delegati. Žal delegati niso upoštevali stališča delegatske baze, saj je bilo proti izrednemu stanju zbranih v Sloveniji milijon podpisov in je bila to tudi zahteva zborovanja v Cankarjevem domu. Za Telex (30. 3. 1989) sem tedaj napisal članek »Mojsova učna ura zgodovine za Mlinarja« s podnaslovom »Milijon podpisov zgrešilo slovenske delegate«.

¹ Ivan Kristan: *Degradacija suverenosti SR Slovenije* (ob spremembi ustava SFRJ l. 1988). V: *Zbornik znanstvenih razprav*, 1989, str. 111–131.

Vprašanje torej je, kateri mehanizmi so manjkali Ustavi SFRJ, da bi preprečila to dejanje Predsedstva SFRJ in soglasje republiških skupščin k temu dejanju, ki je pomenilo prvi korak k rušenju SFRJ. Republike so dejansko imele veto na spremembo ustave, ker se je ustava spreminjala s soglasjem vseh.

Kot ekspertna priča tožilstva pred Mednarodnim kazenskim sodiščem v Haagu v procesu proti Slobodanu Miloševiću sem v svojem elaboratu podrobno dokumentiral kršitev načel pravne države in kršitev zveznih zakonov in ustave SFRJ, ki jih je Srbija zagrešila v procesu ukinjanja avtonomije na Kosovu. Utemelžil sem tudi svoje stališče, da je bilo spreminjanje ustave SR Srbije v času izrednega stanja na Kosovu protizakonito, ker so za to spremembo, s katero so Kosovu odvzeli bistvene pristojnosti, izsilili soglasje kosovske skupščine. Ob tem sem opozoril tudi na študijo Združenih narodov o spoštovanju človekovih pravic v izrednih razmerah.

THE 1974 CONSTITUTION OF THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA – GENERATOR OF THE YUGOSLAV CRISIS?

SUMMARY

The Constitution of the Social Federal Republic of Yugoslavia (hereinafter SFRJ) of 1974 represented the culmination in the process of strengthening the principle of federalism in the multi-national Yugoslav Federation. The SFRJ constitution, as far as the comparative legal aspect is concerned, established the most suitable model of multi-national federations. The relations between the centre and the federal units (states) were based on the principle of original sovereignty (jurisdiction) of federal states and the derived sovereignty (jurisdiction) of the Federation. The primary nature of the federal states and the derived nature of the Federation were strengthened with the principle of presumed jurisdiction in favour of the federal states. The principle of parity in the makeup of the decision-making bodies of the federation and the principle of consensus in the decision-making process at the federal level was implemented. This, however, did not ensure that the Constitution itself could stop the Serbian demands under the leadership of Slobodan Milošević, who tried to force the changes of the federal Constitution in order to establish a centralist-unitarian Yugoslavia that would suit the Greater Serbian concept. In 1988 all republics, including Slovenia, helped Milošević in his efforts to undermine the 1974 Constitution by consenting to the proposed changes of the SFRJ Constitution.

