



27 ZBIRKA
RAZPOZNAVANJA
RECOGNITIONES

Marjetka Rangus

**PARLAMENTARNE
PRAKSE
SOCIALISTIČNE
JUGOSLAVIJE**

**V iskanju ravnotežja med
skupščinskim sistemom in
parlamentarizmom**



Inštitut za novejšo zgodovino

INŠTITUT ZA NOVEJŠO ZGODOVINO
Ljubljana 2016



Inštitut za novejšo zgodovino

27 ZBIRKA
RAZPOZNAVANJA
RECOGNITIONES

Marjetka Rangus

**PARLAMENTARNE
PRAKSE
SOCIALISTIČNE
JUGOSLAVIJE**

**V iskanju ravnotežja med
skupščinskim sistemom in
parlamentarizmom**

ZALOŽBA INZ

Odgovorni urednik dr. Aleš Gabrič
Založnik Inštitut za novejšo zgodovino
ZBIRKA RAZPOZNAVANJA / RECOGNITIONES 27
ISSN 2350-5664

Marjetka Rangus
PARLAMENTARNE PRAKSE
SOCIALISTIČNE JUGOSLAVIJE
V iskanju ravnotežja med skupščinskim
sistemom in parlamentarizmom

Recenzenta dr. Božo Repe
dr. Jure Gašparič

Jezikovni pregled Polona Kekec
Prevod povzetka Borut Praper
Oblikovanje Barbara Bogataj Kokalj

Tisk Medium d.o.o.

Naklada 300 izvodov

Izid knjige je Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike
podprla Slovenije

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

328(497.1)"1946/1991"
342.53(497.1)"1946/1991"

RANGUS, Marjetka, 1983-

Parlamentarne prakse socialistične Jugoslavije : v iskanju ravnotežja med skupščinskim sistemom in parlamentarizmom / Marjetka Rangus ; [prevod povzetka Borut Praper]. - Ljubljana : Inštitut za novejšo zgodovino, 2016. - (Zbirka Razpoznavanja = Recognitiones, ISSN 2350-5664 ; 27)

ISBN 978-961-6386-65-4

285962240

VSEBINA

- 7 UVOD
- 13 PRISTOPI K RAZUMEVANJU PROBLEMATIKE DRUGE JUGOSLAVIJE
- 19 PARLAMENTARIZEM IN PREDSTAVNIŠTVO**
 - 21 Dilema o parlamentu – kaj je parlament in kaj ni?
 - 27 Zgodovinski razvoj institucije parlamenta in parlamentarizma
 - 39 Sodobni parlamentarizem
 - 41 Pogoji parlamentarizma
- 77 MARKSISTIČNA KRITIKA PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE**
 - 86 Participativni model
 - 93 Parlamentarni model
 - 98 Avantgardni model
 - 107 Totalitarni potencial komunističnih režimov
- 121 DEDIŠČINA STARE IN ZAMETKI NOVE JUGOSLAVIJE**
 - 125 Organizacija oblasti na jugoslovanskih tleh med drugo svetovno vojno in federalizacija Jugoslavije
 - 133 Začasna narodna skupščina 1945

143	REALSOCIALISTIČNA JUGOSLAVIJA – OD SKUPŠČINE K PARLAMENTU?
148	Ustavodajna skupščina 1945–1946: boj za ustavo
205	Ustavna reforma 1953: prvi korak k samoupravljanju
233	Skupščinska ustava 1963: nezdružljive kombinacije
265	1967–1969: spremembe znova na dnevnem redu
290	Partija, federalizem in delegatski princip 1974
325	Zadnje spremembe
333	POVZETEK
343	SUMMARY
353	VIRI IN LITERATURA
375	SEZNAM KRATIC
377	IMENSKO KAZALO

PREDGOVOR

*Political Science without History has no root,
History without Political Science bears no fruit.*
(H. Finer)

Znanost že več stoletij namenja raziskovalno pozornost političnim institucijam, ki izhaja iz njihove vloge v političnem sistemu, ta pa je, da delajo oz. procesirajo in izvajajo odločitve za družbo. Brez odločevalskih institucij bi bilo sprejemanje odločitev dosti manj realistično, saj bi morali biti sicer člani politične skupnosti v ta proces ves čas vpleteni in biti prav tako ves čas pripravljeni na izvajanje političnih odločitev.¹ Realnost političnega odločanja je takšna ali drugačna oblika predstavnštva, ki je odvisna od temeljnih vrednot družbe, ki to predstavnštvo ustvarja.

Parlamenti oz. parlamentarizem so vedno odprta tema za raziskovanje. Parlament ima v sodobnih demokracijah prav posebno mesto, ki si ga je priboril s svojo zgodovinsko vlogo v boju za emancipacijo neprivilgiranih družbenih slojev. Sodobni

1 Blondel, *Comparative Government*, str. 20.

parlament v modernih demokratičnih državah pomeni prostor svobodne diskusije o različnih pogledih in ustanovo, ki v najširšem smislu predstavlja interese tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi. Ker je njegova vsakokratna konkretna vloga v družbi in državi odvisna od posameznega političnega sistema, je parlament nekakšen indikator, okno, ki omogoča pogled v globinske posebnosti posameznega političnega sistema.²

V sodobnem slovenskem pa tudi širšem znanstvenem prostoru je na polju politološkega raziskovanja parlamentarnih institucij in praks nastala praznina. Medtem ko Državni zbor Republike Slovenije dobiva svoje stalno mesto v politoloških raziskavah, pa vsa ostala predstavniška in odločevalska telesa iz bližnje in daljne preteklosti niso deležna takšne pozornosti in ostajajo večinoma neraziskana. Zdi se, da kadar zanese razprava na to področje, zadostujejo pavšalne ocene, ki so na voljo v vsakem zgodovinskem učbeniku. Tak raziskovalni odnos še posebej velja do socialistične slovenske in jugoslovanske preteklosti, za katero se zdi, da zadostuje ocena, da pač ni bila demokratična in da že to odgovarja na vsa vprašanja o njenem političnem sistemu. To pomanjkanje delno popravljata dve novejši zgodovinsko-politološki analizi slovenske parlamentarne izkušnje; prva, v avtorstvu Janka Prunka in Cirile Toplak (2005) ter v 2. izdaji z Marjetko (Hočevnar) Rangus (2006), zgodovinsko zajema delovanje slovenskih poslancev v različnih parlamentarnih telesih od leta 1848 do 2004, druga, pod uredništvom Barbare Vogrinc (2005), pa ponuja še daljši časovni razpon. Vendar nobena izmed teh obširneje ne odgovarja na vprašanje parlamentarizma v socialistični državi. Toplakova v prvi omenjeni analizi svojo raziskovalno pozornost usmerja le na republiško raven in omogoča vpogled v delovanje socialistične skupščine na ravni konkretne federalne enote. V drugi analizi je svojo oceno delovanja socialističnega parlamenta ponudil Peter Vodopivec,³ ki problem obdeluje večplastno: obravnava tako zvezno skupščino

2 Vasović, *Parlamentarizam*, str. 14.

3 Vodopivec, *Slovenski parlamentarizem*.

kot tudi konkretno republiško skupščino v odnosu do vladajoče komunistične partije in ponuja nekaj ocen o njenem delovanju ter o dejavnih pogostih ustavnih sprememb, ki so vsakič konkretno posegali tudi v strukturo in delovanje zvezne in republiških skupščin. Njegova analiza je predvsem zgodovinska in žal prekratka, da bi mogla predstaviti kompleksnost vseh dejavnikov ali jih razložiti temeljito. Predvsem zgodovinsko pa je slovensko parlamentarno izkušnjo v različnih časovnih obdobjih, od dunajskega parlamenta pa do državnega zbora, v več delih analiziral tudi Jure Gašparič.

Knjižnice in arhivi sicer ponujajo obsežne zbirke različnih strokovnih in znanstvenih del na temo jugoslovanskega socialističnega političnega sistema, ki pa so si v glavnem vsebinsko zelo podobna in jim zaradi režimskega pritiska pogosto manjka kritična oddaljenost, pomanjkanje kritičnega raziskovanja pa pušča odprto vprašanje o naravi tega oz. teh političnih sistemov in o njihovem razmerju do sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Stane Kranjc je leta 1991 ob demokratičnem odpiranju slovenske družbe zapisal, da bi morale prihodnje »raziskave odkrivati in analizirati številne vidike delovanja parlamenta kot osrednje institucije političnega sistema, njegovo realno vlogo v strukturi politične moči, njegove številne funkcije (zlasti legislativno in kontrolno), njegovo strukturo, proces odločanja, socialno-politične posledice sprejetih odločitev, njegovo odprtost do pobud in javnosti dela, vlogo pozicije in opozicije. Raziskovati bo treba tudi zgodovinski razvoj in dosedanjo vlogo predstavniških teles.«⁴ Poskus raziskovanja socialističnega parlamentarizma oz. parlamentarnih tradicij na Slovenskem v povojnem času poskuša slediti tem priporočilom in prinesiti izvirni znanstveni prispevek k problematiki socialističnega parlamentarizma.

Dosedanjemu raziskovanju socialističnega parlamentarizma sta skupni dve oceni: prvič, da ni demokratičen, in drugič, da so parlamentarne institucije v teh sistemih le fasade pravih

4 Kranjc, *Uvod*, str. IX.

parlamentov.⁵ Raziskovalci socialističnih legislatur tem niso pripisovali velike vloge v formiranju javnega mnenja in v procesu sprejemanja političnih odločitev, čeprav nekateri navajajo jugoslovansko zvezno skupščino kot izjemo v tem pravilu.⁶

Pri proučevanju socialističnega parlamentarizma oz. parlamentarnih praks tako pridemo do težav pri konceptualnem zajemanju sistemov, saj si na ideološkem polju socializem v svoji realni izvedbi – realsocializem – in meščanska zahodna demokracija stojita nasproti. Večina definicij parlamentarizma predpostavlja demokratični okvir teh institucij, nekonsistentna uporaba pojmov pa povzroča nejasnost tako pri razločevanju med posameznimi institucijami kot pri razločevanju med posameznimi političnimi sistemi. V ta namen moramo najprej jasno opredeliti koncept parlamentarizma in vzpostaviti kriterije, s pomočjo katerih prepoznavamo parlamentarizem v mnogih različnih oblikah.

Raziskovanje socialističnega parlamentarizma poraja še druge dileme, predvsem povezanost ideologije s praktičnim izvajanjem ter tudi vprašanje njenega totalitarnega potenciala. Zato pri analizi izhajamo iz teoretičnih in praktičnih modelov organizacije države in političnega življenja, ki temeljijo na Marxovem teoretičnem razglabljanju o demokratičnosti prihodnje ureditve. Postkapitalistično prihodnost si je predstavljal kot združitev vseh delavcev, kjer se bosta svoboda in enakost izražali v obliki demokratične regulacije družbe, »konca politike«, načrtovane uporabe virov, učinkovite proizvodnje in la-
godnosti.⁷ Med marksisti so se izoblikovale tri različne poti do tega cilja: participativna demokracija, parlamentarni model in avantgardni model,⁸ med katerimi sta prvi in slednji v teoriji in praksi idealizirala skupščinski in komunalni sistem, izhajajoč iz francoske revolucije 1789 in pariške komune 1871. Ravno ideo-

5 Vanneman, *The Supreme Soviet*; Nelson, *Communist Legislatures*; Seroka, *Legislative Recruitment*.

6 Mezey, *Comparative Legislatures*; Nelson, *Communist Legislatures*.

7 Held, *Models*, str. 147.

8 Femia, *Marxism and Democracy*.

loška konfrontacija med komunistično idealiziranim skupščinskim sistemom in predstavniško parlamentarno ureditvijo ter praktična realizacija tega odnosa se kaže kot temeljno raziskovalno vprašanje tega dela. Pri tem bomo upoštevali odnos med totalitarizmom, demokracijo in socializmom v teoriji in praksi, ker izhajamo iz predpostavke o demokratičnosti parlamentarnih sistemov.

Specifični primer socialističnega političnega sistema in dinamika razvoja tega sistema v povojni Jugoslaviji 1945–1991 zahtevata jasno opredelitev problema in interdisciplinarni pristop. V skladu z zastavljenim ciljem poskušamo odgovoriti na vprašanje, v kakšnih razmerah in kako je delovalo predstavniško telo v državah realnega socializma, konkretno v povojni Jugoslaviji v letih 1945–1991, kjer se vloga zvezne skupščine kaže kot sekundarna tako z vidika predstavljanja državljanov kot z vidika glavnega zakonodajnega organa. V ta namen uporabljamo zgodovinski neoinstitucionalni pristop, prek katerega vzpostavljamo model parlamentarizma v sodobnih demokratičnih političnih sistemih.

Pri raziskovanju si nadalje zastavljamo tudi empirična vprašanja, kako je delovala zvezna skupščina SFRJ in kakšna je bila njena vloga kot predstavniškega telesa: kakšna je bila njena vloga v ustavnem sistemu SFRJ, kakšen je bil odnos med volivci in predstavniki v zvezni skupščini in kako so se izražali interesi volivcev v delu skupščine. Sprašujemo se tudi, kakšen je bil prispevek Slovencev pri oblikovanju državnosti in sistema samoupravljanja v socialistični Jugoslaviji: kako so Slovenci sodelovali v ustavnih komisijah in pri oblikovanju najpomembnejših zakonov na področju političnega sistema ter tudi, kakšna stališča so zavzemali v odnosu do nacionalnega vprašanja in ureditve federacije. Na vsa ta vprašanja prinaša odgovor šesto poglavje.

Sledenje prispevku Slovencev pri tem dogajanju izhaja iz zgodovinskega nacionalnega interesa. Zaradi specifičnih zgodovinskih in družbenih razmer je bilo namreč eno najpomembnejših vprašanj druge Jugoslavije, tako institucionalnih kot

ideoloških, nacionalno vprašanje in urejanje mednacionalnih odnosov. Na podlagi teoretičnih modelov in konkretnih zgodovinskih okoliščin bo empirično raziskovanje potekalo na treh vzporednicah: institucionalni sistem, organizacija federacije ter vloga komunistične partije in ideologije v odnosu do demokracije kot osnovnega pogoja zahodnega meščanskega parlamentarizma, pri čemer bo poudarek na prvi dimenziji. Poskušalo bo odgovoriti na temeljni raziskovalni vprašanja in izrisati politični sistem oz. politične sisteme realsocialistične Jugoslavije.

PRISTOPI K RAZUMEVANJU PROBLEMATIKE DRUGE JUGOSLAVIJE

Raziskovanje takšne teme zahteva interdisciplinarni pristop. Politologija oz. politološka znanost izhaja iz dveh virov – iz zgodovine in sociologije in je na neki način že sama po sebi interdisciplinarna. Njena kvaliteta je, da se lahko obravnavane problematike loteva z več vidikov in uspešno kombinira različne raziskovalne pristope in metode. Zgodovina in veda o politiki sta za politološko raziskovanje nepogrešljivi sestavini, med seboj odvisni druga od druge, kot nakazuje Finerjev izrek, naveden na začetku: zgodovinar brez upoštevanja politoloških analiz ne more napisati poglobljene fokusirane razprave o določenem zgodovinskem obdobju, kot tudi politolog brez poznavanja zgodovine ne more analizirati družbenih procesov in pojavov. Takšna medsebojna odvisnost zahteva kombinacijo metodoloških prijemov, ki jo je pri proučevanju parlamentarizma v svoji obsežni študiji parlamentarnih sistemov utemeljil tudi Beyme, ki je zapisal, da nas poglobljena zgodovinska metoda obvaruje po eni strani pred nereflektiranim behaviorističnim absolutiziranjem sodobnih parlamentov, po drugi pa pred absolutiziranjem protiparlamentarnih koncepcij na osnovi ideologije svetov.⁹

⁹ Beyme, *Die parlamentarischen*, str. 23.

Pri proučevanju konkretne politične institucije v konkretnem zgodovinskem obdobju ugotavljamo, da historični oz. zgodovinski neoinstitucionalizem najbolj ustreza proučevanju našega raziskovalnega problema, ker se osredotoča na zgodovinski razvoj institucij, na izvorno specifično kulturo in probleme, iz katerih izhaja, hkrati pa omogoča dopolnjevanje lastnih ugotovitev z rezultati drugih raziskovalnih pristopov. Pri konkretni analizi jugoslovanskega socialističnega sistema takšen pristop omogoča v končni fazi tudi enotno razumevanje koncepta političnega sistema kot podsistema družbe.

Takšen pristop k proučevanju nam omogoča velik izbor metodoloških prijemov. Zaradi strukture raziskovalnega vprašanja je na prvem mestu potrebna zgodovinska analiza, analiza politične teorije in obstoječih študij s področja parlamentarizma.

V veliko pomoč so nam bile različne pravniške in politološke primerjalne študije in analize posameznih primerov, ki smo jih uporabili kot sekundarno literaturo za gradnjo teoretskega modela proučevanja.¹⁰

Proučevanje parlamentov je v preteklosti precej zaznamovala usmerjenost na Zahod, ki je vključevala predvsem analize in primerjave zahodnoevropskih in skandinavskih parlamentov ter ameriškega kongresa. V zadnjem času nastaja vse več študij, ki v splošnem in v posameznih segmentih obravnavajo parlamente novonastalih demokratičnih držav v srednji in vzhodni Evropi, predvsem v sklopu tranzicijskih študij,¹¹ pa tudi študij, ki zajemajo izbrane države iz celotne Evrope, Bližnjega vzhoda, obeh Amerik, Avstralije in Azije,¹² kar nam omogoča standardizacijo meril in nadaljnje širjenje elementov primerjave.

10 Npr. Jennings, *Parliament*; Beyme, *Die parlamentarische Regierungssysteme in Parliamentary Democracy*; Mezey, *Comparative Legislatures*; Loewenberg idr., *The Handbook*; Norton, *Does Parliament Matter in Parliaments and Governments*; Olson, *Democratic Legislative*; Manin, *The Principles*; Mény in Knapp, *Government and Politics*; idr.

11 Zajc, *Slovenski parlament*; Agh, *The Emergence*; Olson in Norton, *Postcommunist and Post-Soviet*; Linz in Stepan, *Problems*; Elster idr., *Institutional Design*; Fink Hafner in Haček, *Demokratični prehodi I in II*; Ramet in Fink Hafner, *Democratic Transition*; Kitschelt idr., *Post-communist Party*.

12 Npr. Beyme, *Parliamentary Democracy*.

O legislaturah v komunističnih sistemih je bilo v preteklosti že napisanih nekaj študij tujih avtorjev. V že omenjeno primerjalno raziskavo jih je zajel Mezey, ki jih je po večini uvrstil med marginalna zakonodajna telesa. Posebej o sovjetski legislaturi je knjigo napisal Peter Vanneman, primerjalna študija *Communist Legislatures in Comparative Perspective* pa je pod uredništvom Nelsona in Whita izšla leta 1982. Svoje mesto so komunistične legislature našle tudi v knjigah Garyja Bertscha (*Power and Policy*) ter Bertscha in Ganschowa (*Comparative Communism*), v katerih se avtorji lotevajo primerjave sovjetskega, kitajskega in jugoslovanskega modela komunizma. Relevantnih je tudi mnogo monografij, ki analizirajo celotni politični, družbeni in ekonomski model samoupravne Jugoslavije in smo jih do sedaj že uporabljali. Od leta 1962 izhaja visoko cenjena znanstvena revija *Communist and Post-Communist Studies*, od leta 1985 pa revija *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, ob mnogih drugih, ki so usmerjene v proučevanje predvsem komunističnih in sedaj že postkomunističnih režimov.

Med domačimi (jugoslovanskimi) avtorji so svoje delo temeljito opravili predvsem pravniki in tudi zgodovinarji, politologija pa se je teh tem lotevala nekoliko z zamudo, kar kaže verjetno pripisati tudi kasnejšemu razvoju te vede na območju Jugoslavije. Leta 1983 je pod avtorstvom Vojislava Koštunice in Koste Čavoškega izšla knjiga *Stranački pluralizam ili monizam*, ki kritično analizira razmerje med vladajočo KPJ in tako zunanjo kot tudi frontovsko opozicijo v prvih letih nastajanja novega režima 1944–1949. Avtorja sta knjigo izdala v želji rekonstruirati dogodke v omenjenem obdobju, pa tudi kot pledoaje za večstrankarski sistem.¹³ Omeniti pa moramo odlično študijo jugoslovanske realnosti, ki je sicer nastala še v socialistični Jugoslaviji, napisal pa jo je Vladimir Goati, srbski politolog, in v njej strnil večletno zbiranje podatkov po sodobnih politoloških metodah v okviru Centra za politološko raziskovanje in javno mnenje v Beogradu. Dela Dušana Bilandžića zagotovo sodijo v

13 Koštunica, Čavoški, *Stranački pluralizam*, str. 5.

krog zanimivih kritičnih študij, ki so začele izhajati v osemdesetih letih 20. stoletja, v tem času pa se pojavljajo tudi že nekatera kritična dela na Slovenskem, vendar bolj izpod peres zgodovinarjev, filozofov, sociologov, novinarjev in pisateljev kot pa iz vrst politologije. Leta 1992 je izšla še zelo kritična številka srbske znanstvene revije *Sociologija: časopis za sociologiju, socijalnu psihologiju i socijalnu antropologiju*, v kateri so sodelovali tudi nekateri slovenski avtorji. Napisanih je bilo precej člankov in poglavij v knjigah, teh in še mnogih del pa tu ne bomo posebej navajali, saj jih bomo sproti citirali v tekstu.

Na podlagi zgodovinske in pravniške literature smo obdobje realsocialistične Jugoslavije razdelili na šest obdobj, ki ustrezajo šestim velikim ustavnim projektom. Prvo obdobje zajema zadnje mesece leta 1945 po prvih povojnih volitvah in prve mesece leta 1946 do sprejetja prve povojne ustave, sem pa smo šteli še celoten prvi mandat povojne skupščine, do leta 1950. To je čas, v katerem se pokažejo največje razlike med pred- in povojno ureditvijo in v katerem se postavljajo temelji prihodnje ureditve, zato mu tudi velja posebna pozornost. Naslednje obdobje zaznamujejo spreminjanje koncepta komunistične partije, priprava in sprejemanje ustavnega zakona leta 1953, uvajanje komunalnega sistema in samoupravljanja. Tretje obdobje karakterizirajo razpoke znotraj Zveze komunistov, nastajanje nove ustave, ki se zaključi z njenim sprejetjem leta 1963. Obdobje ustavnih sprememb v letih 1967 in 1968 so spremljala intenzivna pogajanja o spreminjanju koncepta federacije, odnosa do narodov ter med narodi in narodnostmi, pa tudi notranja demokratizacija in odpiranje svetu. Predzadnje obdobje po naši delitvi je čas zadnjih velikih ustavnih sprememb, amandmajev leta 1971 in nove ustave 1974, ki je prineslo ponovno veliko koncentracijo moči v rokah komunistične partije, uvedbo delegatskega sistema in najvišjo stopnjo federalnih odnosov v celotni zgodovini povojne Jugoslavije. Zadnje obdobje zajema čas po smrti Tita, Kardelja in drugih velikih komunističnih voditeljev v Jugoslaviji ter prizadevanja za ponovno spremembo političnega

sistema. Vendar pa te spremembe niso več pomenile velikih posegov v politični sistem, saj se zaradi zamikanja volitev nekateri amandmaji niso nikoli realizirali.

Pri konkretni analizi smo se naslanjali predvsem na primarne vire. Posebno uporabne so bile zbirke dokumentov in stenografskih beležk, ki so jih uredili Nešović (*Tretje zasedanje Avnoja in Zasedanje Ustavodajne skupščine*), Ilić s sodelavci (*Od Avnoja do delegatske skupštine*) ter Petranović in Zečević (*Jugoslovenski federalizam*) in so bogate tako s primarnimi viri kot s komentarji, zato jih navajamo na dva načina. Kadar so nam rabili kot vir dokumentov, v opombi navajamo naslov dokumenta ter podatke o knjigi, v kateri so objavljeni. Kadar pa se sklicujemo na njihove komentarje ali druge informacije, ki niso izražene v obliki originalnih dokumentov, jih navajamo v tekstu kot običajno. Uporabljali smo predvsem stenografske beležke sej zvezne skupščine, ki smo jih pridobili v Arhivu Slovenije in v Arhivu Jugoslavije (Srbija), ter različna gradiva ministrstva za konstituantno v letih 1945–1946 (v Arhivu Jugoslavije) in zveznega izvršnega sveta, Informativni bilten zvezne skupščine, zakone in statistične podatke.

Med najpomembnejše vire moramo gotovo šteti tudi Kardeljevo zapuščino – njegove mnoge govore, članke in druge tekste, saj je kot arhitekt ustavnega razvoja socialistične Jugoslavije brez dvoma poskrbel za ideološko utemeljitev politične ureditve.

**PARLAMENTARIZEM
IN PREDSTAVNIŠTVO**

S parlamentarizmom danes označujemo demokratične politične sisteme, ki so po obliki vladanja predstavniški in v katerih ima parlament v delitvi funkcij oblasti kot zakonodajno in predstavniško telo pri sprejemanju odločitev in nadzoru vlade pomembno vlogo. Širše razumevanje tega pojma pokriva obe osnovni obliki demokratičnih načinov vladanja – parlamentarni in predsedniški sistem, z nastankom V. francoske republike pa tudi t. i. mešani¹⁴ oz. podpredsedniški sistem.¹⁵ Z ožjim pojmovanjem parlamentarizma pa zajemamo samo tiste demokratične sisteme, v katerih ima parlament v odnosu do izvršne veje oblasti določene instrumente nadzora, s katerimi jo drži v odvisnosti, predvsem z glasovanjem o zaupnici oz. nezaupnici vladi. S tem parlamentarni sistemi pomenijo tudi posredne volitve predsednika izvršne veje, kar za seboj potegne vezanost eksekutive na večino v parlamentu. Po drugi strani takšno razmerje moči, v katerem lahko vlada nadzoruje svojo večino v parlamentu in si tako zagotavlja izglasovanje svojih politik, postavlja pod vprašaj neodvisnost in nasploh vlogo parlamenta v sistemu z vidika nekaterih njegovih funkcij. Pojem parlamentarizem tako ne določa oblike države (*forma imperii*), temveč obliko vladanja (*forma regiminis*).¹⁶

14 Beyme, *Die parlamentarischen*.

15 Duverger, *A New Political System*.

16 Kant, *Perpetual Peace*, str. 11.

DILEMA O PARLAMENTU – KAJ JE PARLAMENT IN KAJ NI?

Institucionalni vidik, ki je sicer najpogostejši pri proučevanju parlamentov, je le eden izmed mnogih, s katerim lahko definiramo parlamentarizem. Parlamentarizem lahko pojmuje tudi kot način sprejemanja odločitev, tj. s pomočjo razprave in argumentov,¹⁷ ali pa normativno kot skupek temeljnih vrednot in načel.¹⁸

Parlamenti oz. skupščine veljajo za kolegialna telesa, prek katerih se izraža volja celotne (ali dela) populacije, in so zagotovo simbol, ki pooseblja predstavniški sistem. Kot takšen je ne-ločljiv od liberalnih demokracij – te so vse zgrajene okrog skupščin ali na njihovi osnovi.¹⁹

Množici pojmov, s katerimi moremo opisati iste, enake in podobne institucije v različnih političnih sistemih, sledi njihova nekonsistentna uporaba tako pri posameznih avtorjih znotraj ene razprave kot med različnimi razpravami in med različnimi avtorji. Večina definicij predpostavlja demokratični okvir teh institucij, zato nekonsistentna uporaba pojmov povzroča

17 Manin, *The Principles*.

18 Grad, *Parlament*; Zajc, *Razvoj parlamentarizma*.

19 Mény in Knapp, *Government*, str. 181.

še večjo nejasnost tako pri razločevanju med posameznimi institucijami kot pri razločevanju med posameznimi političnimi sistemi. Pogosto se za definiranje posameznih zakonodajnih in/ali predstavniških teles uporablja izraz *skupščina* (angl. *assembly*; fr. *assemblée*; nem. *Versammlung*). Samo ime, še posebej legislatura (iz lat. *legis*, rodilniška oblika samostalnika *lex*, kar pomeni zakon; *lator* v latinščini pomeni nosilec, predlagatelj), pogosto navaja na osnovno dejavnost tega telesa – torej zbiranje (zbor), govorjenje (parlament) in delanje (sprejemanje) zakonov.²⁰ Ravno sprejemanje (delanje) zakonov je tista funkcija parlamenta, ki mu je dala kot legislaturi ne samo ime, marveč tudi mesto v demokratičnih sistemih z delitvijo funkcij oblasti. Z dilemo definiranja legislature se je v svoji študiji spopadel Mezey in na začetku vzpostavil definicijo, po kateri je legislatura »telo pretežno izvoljenih ljudi, ki deluje kolegialno in ima vsaj formalno, ne pa nujno ekskluzivno moč sprejemati zakone, ki so zavezujoči za vse člane določene geopolitične entitete«. ²¹ S tega vidika se zdi tudi uporaba pojma *legislatura – zakonodajno telo* najmanj problematična, saj pod njegovo okrilje lahko postavimo vse skupščine in parlamente, ne glede na (ne)demokratičnost političnega sistema, v katerem so. Med legislature lahko štejemo tudi npr. nekdanji vrhovni sovjet ali jugoslovansko skupščino, ne pa npr. britanske lordske zbornice. Uporabe tega pojma se natančno držijo tudi raziskovalci, ki so v svoj obseg raziskovanja vključili tudi nedemokratske države, med njimi velika imena komparativnih raziskav legislatur Polsby (*Legislatures*), Mezey (*Comparative Legislatures*), Norton (*Does Parliament Matter*), Arter (*Comparing and Classifying*), Fish in Kroenig (*The Handbook*) idr.

Beseda *parlament* izhaja iz srednjeveške latinščine in se je prvotno uporabljala za poimenovanje pomenkov oz. pogovorov menihov po obedu, pozneje pa je rabila za označevanje določenih institucionaliziranih srečanj, pa tudi stavb. Izraz se je upora-

20 Hague in Harrop, *Comparative Government*, str. 305.

21 Mezey, *Comparative Legislatures*, str. 6.

bljal v stari francoščini že okrog leta 1100, v srednjeveški visoki nemščini pa že v 13. stoletju.²² Od 13. stoletja se beseda *parliamentum* uporablja za zборе, ki so jih občasno sklicevali angleški kralji.²³ V tem pomenu je beseda lastna angleškemu političnemu sistemu, saj je izraz *parlement* v francoskem sistemu že od 12. stoletja označeval najvišja sodišča v provincah. Parlament do sredine 19. stoletja, ko je dal tudi ime parlamentarni vladavini, še ni bil generaliziran pojem in se je uporabljal za označevanje konkretnih institucij v Angliji, Franciji in na Siciliji.²⁴

Del problema uporabe izraza *skupščina* je tudi poimenovanje oblike političnega sistema; to je skupščinski sistem, ki je značilen in prepoznan zgodovinsko v drugi francoski revolucionarni jakobinski ustavi iz leta 1793, v praksi v spremenjeni obliki živi v Švici od leta 1848, po drugi svetovni vojni pa so ga aplicirale t. i. ljudske demokracije. K temu modelu so se obračali tudi jugoslovanski komunisti pri iskanju lastne poti v socializem. S tega stališča moramo razumeti tudi poseben položaj besede *skupščina* v slovenskem izrazoslovju in razumevanju ter njen bolj enoznačen pomen v tujih jezikih. Tuji leksikoni se z razlago tega pojma v večini primerov ne ukvarjajo, saj pri njih ne povzroča nejasnosti. Nemški *Leksikon politike* npr. razlaga pojem samo v navezavi na *skupščinsko demokracijo*, ki jo definira kot praobliko neposredne demokracije, kjer o političnih vprašanih odloča zbor vseh državljanov, ki imajo pravico do glasovanja.²⁵ Podobno tudi srbska *Politična enciklopedija* splošno razlaga *skupščino* kot najvišjo politično institucijo, ki jo praviloma sestavljajo vsi njeni člani, poleg definicije v socialističnem političnem sistemu.²⁶ Po drugi strani pa britanski strokovni leksikon *Dictionary of Government and Politics* navaja le, da je *skupščina* skupina ljudi, ki se sestanejo, da bi se pogovarjali o političnih

22 Brunner idr., *Geschichtliche Grundbegriffe*, str. 649.

23 Testen, *Teoretični razmisleki*, str. 10.

24 Brunner idr., *Geschichtliche Grundbegriffe*, str. 650–651.

25 Nohlen idr., *Lexikon der Politik*, str. 685

26 Srdić, *Politička enciklopedija*, str. 974.

vprašanjih ali da bi sprejemali zakone.²⁷ Kot zanimivost, pojmov *skupščina* in *parlament* ne najdemo niti v *Lincolnovem slovarju*, ki prinaša zbirko definicij političnih pojmov, povzeto iz njegovih pisem in govorov.²⁸ Zaradi potrebe tematike, ki jo proučujemo, da bi jasno ločili med različnimi zgodovinskimi političnimi institucijami, bomo izraz *skupščina* tu uporabljali izključno za označevanje legislatur v skupščinskem sistemu, o čemer bomo govorili še v nadaljevanju.

Pogosto se za označevanje parlamentarnih sistemov uporablja tudi pojem predstavniški sistem, a pojma nista enakovredna. Kot opozarja Klaus von Beyme,²⁹ je parlamentarna demokracija komaj produkt 20. stoletja in samo ena izmed oblik predstavniškega sistema, ki ga zgodovinsko poznamo že dolgo. Predstavniška dimenzija parlamentarnih demokracij se nanaša na relacijo med predstavnikom in predstavljenim, med agentom in principalom oz. v političnem sistemu med volivcem in poslancem v parlamentu. Svojo moderno obliko je dobilo s pojavom množičnih strank konec 19. stoletja in z razmahom liberalne demokracije, danes pa predstavlja metodo oblikovanja vodilnih struktur povsod, kjer je članstvo tako veliko, da bi bilo njegovo celotno neposredno sodelovanje preveč zamudno in neučinkovito.

Tudi pri uporabi oznake *parlamentarni sistem* ali *parlamentarna vladavina*³⁰ imamo nekaj težav. Tega izraza namreč niso uporabljali niti zagovorniki, temveč so govorili predvsem o *predstavniški vladavini* ali o *ustavni monarhiji*, medtem ko so izraze *parlamentarizem* in *parlamentarna vladavina* uporabljali njihovi nasprotniki. Namen – niti teoretikov sistema – ni

27 Collin, *Dictionary of Government*, str. 18.

28 Winn, *Lincoln's Dictionary*.

29 Von Beyme, *Parliamentary Democracy*.

30 Ker je večina primerjalne literature v angleškem jeziku, je potrebna natančnost pri prevajanju izrazov. Za angleški izraz *government* imamo v slovenščini dva preveda – vlada in vladavina. Tu bomo to besedo prevajali kot *vladavina*, kadar se bo izraz nanašal na celoten sklop institucij, ki so odgovorne za sprejemanje in izvajanje kolektivnih odločitev v družbi (Hague in Harrop, *Comparative Government*, str. 4), kot vlada pa takrat, kadar bo izraz uporabljen za označevanje vrha izvršilne oblasti.

bil, da bi parlament dejansko *vladal*.³¹ *Predstavniška vladavina* je širši pojem in zajema več tipov. Beyme³² našteva pet tipov teh sistemov v 19. stoletju v Evropi, ki si sledijo tudi kot stopnje v razvoju k parlamentarnemu sistemu:

- volilna monarhija, kjer dominirajo stanovi,
- absolutna monarhija, kjer so stanovi sklicani samo zaradi potrebe monarha po denarju,
- neoabsolutistični monarhični sistemi (nastopijo z obdobjem restavracije 1815–1848), za katere je značilna oktroyirana ustava, ki daje monarhu prevlado nad predstavniško legislaturo,
- dualistični sistem z ustavno monarhijo, kjer obstaja ravnotežje moči med monarhom in parlamentom,
- parlamentarna vladavina, kjer ima jasno prevlado parlament.

Malo bolj ohlapno je v časovnem sosledju tri faze razvoja parlamentarne prevlade nad monarhično oblastjo definiral tudi Douglas V. Verney. V prvi fazi govorimo o monarhovi vladavini, ki je bila odgovorna za celoten politični sistem, potem pa so se na drugi stopnji pojavili zbori nekih poslancev, ki izzivajo monarhovo hegemonijo. Ti zbori so v zadnji fazi prerasli v parlamente, ki so prevzeli odgovornost za vlado, s tem pa so monarhu odvzeli večino njegovih tradicionalnih atributov oblasti.³³

Tudi Britanci svojega političnega sistema niso vedno poimenovali po parlamentu – Locke ga imenuje *mešana vladavina*,³⁴ Burke uporablja izraza *ustavna vladavina* ali *mešana vladavina*, ki je domač tudi Millu, Bagehot pa *kabinetna vladavina*.³⁵ Pogosto se je za označevanje parlamentarnih sistemov uporabljala tudi oznaka *skupščinska vladavina*, pri čemer pa gre dejansko za drugačen politični sistem.³⁶ V sredini 19.

31 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 8–9.

32 Prav tam, str. 5.

33 Verney, *Parliamentary Government*, str. 32.

34 Locke, *Two Treatises*, str. 281.

35 Bagehot, *The English Constitution*, str. 13.

36 Von Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, str. 38–39.

stoletja se je *parlamentarizem* skupaj z drugimi izmi uporabljal bolj kot zmerljivka, potem pa je do konca stoletja dobival vse bolj nevtralen pomen.

Ob vsem naštetem lahko prevzamemo definicijo demokratičnega zakonodajnega telesa – parlamenta po Nortonu,³⁷ ki pravi, da so to veččlanska predstavniška telesa, ki se ukvarjajo z zadevami v javnem interesu in v imenu politične skupnosti, ki ima večjo moč kot izvršna oblast, potrjujejo zavezujoča merila za družbo. Pri tem poudarjamo izrazito demokratično konotacijo tega pojma, o kateri bomo več spregovorili v nadaljevanju. Kot politično nevtralno pa za prevod tujih izrazov, kot so *assembly*, *assemblée* in *Versammlung*, ki jih običajno prevajamo z besedo *skupščina*, predlagamo sopomenko *zbor*, ki jo bomo v nadaljevanju tudi dosledno uporabljali. Ker je ta definicija za proučevanje parlamentarizma preskromna, se bomo poglobljeno lotili raziskovanja večplastne strukture pojma *parlamentarizem*. Pri tem bomo kot enakovredna uporabljali pojma *parlamentarni sistem* in *parlamentarna vladavina*. Potreba po razjasnjevanju tega pojma ne izhaja iz dvoma o znanju in vedenju preteklih ter aktualnih raziskovalcev legislatur in parlamentov, temveč iz preproste potrebe po jasni zamejitvi pomenov omenjenih pojmov za našo raziskavo.

37 Norton, *Legislatures*, str. XI.

ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUCIJE PARLAMENTA IN PARLAMENTARIZMA

Zgodovinsko parlamenta ne moremo zaslediti v klasičnem modelu demokracije v Atenah ali v rimski republiki, čeprav nekatere njegove korenine izhajajo prav od tam. Načelo sklicevanja posvetovalnega telesa sicer izhaja iz načela rimskega prava *quod omnes similter tangit, ab omnibus comprobetur* (lat. »kar se tiče vseh, bi morali vsi odobriti«)³⁸ in iz antičnih kraljevih svetovalnih teles v Evropi. Obdobje mračnjaštva, ki je sledilo padcu rimskega imperija, pa je za nekaj časa pod seboj pokopalo tudi rimske pravne norme. Ugotavljamo, da si parlamentarizem in sodobna demokracija delita zgodovinski razvoj, in s tem sledimo tezi Klause von Beymeja,³⁹ da je parlamentarizacija sistemov predhodnica demokratizacije,⁴⁰ lahko od 16. stoletja

38 Hague in Harrop, *Comparative Government*, str. 305.

39 Von Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 2.

40 Beyme trdi, da lahko to, kar Huntington imenuje prvi val demokratizacije (1828–1926), v najboljšem primeru imenujemo parlamentarizacija, in predlaga zamenjavo »svete trojice« tranzicijskih stopenj (liberalizacija, demokratizacija in konsolidacija) z naslednjimi: parlamentarizacija (19. stoletje), demokratizacija parlamentarnih sistemov (tu opozarja, da se ta proces pogosto konča z destabilizacijo parlamentarnega režima; to obdobje je trajalo od konca 19. stoletja do druge svetovne vojne) in rekonolidacija parlamentarne demokracije (po letu 1945, sledila sta ji tretji val demokratizacije v sedemdesetih letih v južni Evropi in četrti val po letu 1989 v vzhodni Evropi) (Beyme, prav tam, str. 1–2).

naprej sledimo dosežkom, ki so prispevali k inkrementalizaciji parlamentarne ter demokratične politične teorije in prakse. Do konca 18. oz. od začetka 19. stoletja, ko je Evropo zajel val meščanskih revolucij in hkrati nacionalnih gibanj, lahko zgodovino parlamenta in parlamentarne države bolj ali manj poistovetimo z Westminsterom. Prvi dokument, ki izpričuje načelo posvetovanja, je *Magna Carta Libertatum* iz leta 1215 oz. 1225, s katero je angleški kralj sebe in svoje naslednike obvezal spoštovati zakone in podelil angleškim baronom nekatere pravice in svoboščine. Iz *magne carte* izhaja oblikovanje Velikega sveta, ki je bil v nasprotju s kraljevim svetom – *Curia Regis* – od njega neodvisen oz. mu je nasprotoval. Pravico do potrjevanja davkov so znali v Velikem svetu dobro izkoristiti in jo z izdajanjem peticij pogosto pogojevali za podporo drugim, nefinančnim predpisom, prvi takšen znan primer pa je iz leta 1309.⁴¹ Iz teh peticij so se razvili zakonodajni akti – statuti, ki so potrebovali privoljenje spodnje zbornice in kmalu postali najpogostejša oblika pisanih zakonov, od 15. stoletja dalje pa je tudi pisanje teh prešlo v domeno spodnjega doma. Že od leta 1340 lahko sledimo nadzoru nad porabo proračuna pa tudi uporabo javne obtožbe oz. *impeachmenta* v primeru, ko javni uradniki zlorabijo položaj.⁴²

Nesoglasja med parlamentom in kraljem so v 17. stoletju pripeljala do angleške državljanske vojne, leta 1685 pa povzročila pravo demokratično revolucijo na angleškem otoku, ki ga današnja evropocentrična zgodovina in tudi politologija pogosto spregledata. To, da parlament kralju Jakobu II. ni odobril sredstev za vzdrževanje redne kraljeve vojske, je povzročilo pravo politično krizo, ki je prinesla razpustitev parlamenta in se končala z zamenjavo dinastije in novo *magno charto*. S svojim dejanjem je abdicirani kralj Jakob II. svojo državo prisilil, da je izbirala med rojalističnim absolutizmom in parlamentarno vlado, in izbrala je slednjo.⁴³ Morda je še bolj kot vsebina

41 Norton, *Does Parliament Matter*, str. 14.

42 Prav tam.

43 Prav tam, str. 16.

te deklaracije revolucionarno dejanje, ki ga je storil parlament – dejansko je spodbudil odstop izvršne veje oblasti in vzpostavil standard, po katerem je vsakršno izvajanje oblasti brez privolitve parlamenta nezakonito. Naslednji veliki korak k parlamentarni vladavini je bil storjen leta 1693, ko je kralj prvič priznal veljavo spodnjemu domu britanskega parlamenta s tem, da je imenoval kabinet na podlagi večine v parlamentu.⁴⁴ Britanski parlament si zato nesporno zasluži naziv »mati vseh parlamentov«,⁴⁵ vendar ne samo tega – v tem času je brez dvoma tudi njihov učitelj in vzgojitelj.

Parlamentarna vladavina se je nadalje v Britaniji razvijala kot posledica dveh parlamentarnih reform v letih 1832 in 1867, do tega trenutka nekje pa lahko trdimo, da sta bili oznaki »parlament« in »parlamentarna vladavina« lastni le britanskemu sistemu.⁴⁶ Prav obdobje, ki je sledilo tem reformam, imenujemo zlata doba parlamentarizma in traja vse nekje do konca 19. stoletja. V tem času se tudi izkristalizira njegova vsebina, hkrati pa se pokažejo njegove velike slabosti, ki so jih izkoristile totalitarno usmerjene ideologije za svoj pohod na oblast. Po drugi svetovni vojni, ko smo priče rekonsolidaciji parlamentarnih demokracij⁴⁷ oz. drugemu valu demokratizacije,⁴⁸ ki mu sledita še tretji in četrta, pa ni več dvoma, da je parlamentarni sistem demokratična in predstavniška oblika vladavine.

Beyme sicer poudarja, da zgodovinskega razvoja evropskega parlamentarizma v 19. stoletju ne smemo gledati eno- značno samo skozi britanski parlament. Poleg švedske izkušnje iz 18. stoletja se v svojem argumentu sklicuje še na španski cortes iz leta 1812, različne sisteme, ki so izhajali iz francoske revolucije, belgijsko ustavo iz leta 1831, nemški frankfurtski parlament in kasnejši konstitucionalizem ter italijanski parlamentarizem.⁴⁹

44 Strøm idr., *Parliamentary Democracy*, str. 6.

45 Jennings, *Parliament*, str. 517.

46 V nemških tekstih iz 18. in začetka 19. stoletja npr. pojem *parlament* zasledimo samo v povezavi z angleškim parlamentom ali francoskimi parlamenti.

47 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 2.

48 Huntington, *The Third Wave*, str. 16.

49 Beyme, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme*, str. 7–8.

Pri uveljavljanju parlamentarizma je na kontinentu k raznolikosti sistemov prispeval negativen odnos do prevzemanja britanskega (predvsem v nemškem in švedskem primeru), pa tudi napačno tolmačenje angleškega modela.⁵⁰ Kljub vsem (zgodovinskim) razlikam pa se je v skoraj vseh kontinentalnih evropskih državah razvil sistem, ki ga lahko danes strnimo pod pojmom »parlamentarna vladavina«.

»Nov« sistem je našel podlago v mnogih delih predhodnih in sodobnih mislecev, tako da je teoretični in praktični razvoj potekal vzporedno v času, ne pa tudi v prostoru. Temelji na konceptu ljudske suverenosti, po katerem moč oz. najvišja oblast v državi lahko pripada le ljudstvu oz. njegovemu predstavniškemu telesu, ker je ljudstvo izvirni pogodbenik in torej lahko le predstavnik ljudstva sprejema odločitve, ki so zavezujoče za vse pripadnike družbe.⁵¹ Prav koncept ljudske suverenosti je eden izmed največjih čisto teoretičnih prispevkov zahodnoevropskih razsvetljenskih mislecev, od Bodina prek Hobbesa do Locka in naprej k razvoju moderne teorije predstavnštva in parlamentarizma. K temeljnim analizam in razpravam, ki so prispevale k razvoju predstavniških vladavin, štejemo še Montesquiejevo delo O duhu zakonov, Madisonove razprave (predvsem v *Federalistu* št. 10), dela Thomasa Paina, Alexisa de Tocquevilla, Benjamina Constanta in Johna Stuarta Milla.

Iz njihovih pravnih in političnih razprav s konca 18. in začetkov 19. stoletja je razvidno dobro poznavanje sorodnih preteklih in aktualnih del, kar se kaže v povzemanju argumentov in njihovi nadgradnji. To je omogočilo hiter teoretični in praktični razvoj predstavniških vladavin, ki so na krilih parlamentov stopale tudi po poti vse večje demokratizacije. Eden ključnih trenutkov na tej poti je bil boj za razširitev volilne pravice, ki ni bila samoumevna zahteva protagonistov predstavniške vladavine.⁵² Vsekakor pa smo do druge polovice 19. stoletja že imeli izobli-

50 Prav tam, str. 22.

51 Locke, *The Two Treatise*, str. 282–292.

52 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 17.

kovan »nov« politični sistem, ki sicer nima enotnega imena, o njegovih značilnostih pa obstaja dokaj enoten dogovor. Obsežno študijo in razmišljanje mu je namenil John Stuart Mill, ki je leta 1861 objavil delo z naslovom *Considerations on Representative Government*. V njem je filozofsko utemeljil predstavniško vladavino kot idealno najboljšo vladavino, ki edina zagotavlja največji obseg koristnih posledic, takojšnjih in bodočih.⁵³ Mill je v osnovne pogoje za dobro (predstavniško) vladavino vnesel nov standard posameznikove odgovornosti za svoj in za družbeni uspeh, s tem pa je jasno nakazal nadaljnjo smer razvoja predstavniške vladavine, parlamentarizacije in demokracije, katerih prapor so v drugi polovici 19. stoletja v roke odločno vzeli liberalci.

V tem času, torej nekje na sredini 19. stoletja in v naslednjih nekaj desetletjih, so se za parlamentarni politični sistem uveljavila splošna merila. Nemški pravnik Mohl je leta 1852 definiral, da je to sistem, v katerem

- je ministrski zbor vsakič sestavljen iz večine v ljudskem predstavništvu, s čimer je zagotovljena večinska podpora njihovemu političnemu programu,
- je mogoč obstoj opozicije, ki je v manjšini in tako ne more usmerjati dela eksekutive,
- je sprememba večine v parlamentu posledica volitev, temu sledi tudi sprememba ministrskega zbora,
- se država vodi po političnih programih strank, ki imajo večino v parlamentu.⁵⁴

Takšen parlamentarizem je spadal v koncept liberalne demokracije in je šel v drugi polovici 19. stoletja v korak s širitvijo volilne pravice ter s pojavom novih množičnih političnih strank s socialnimi programi v žepu. Parlament je v tem novem sistemu za njegove nasprotnike posebljal vse slabosti, po drugi strani pa je za njegove zagovornike predstavljal nosilca novih idej in motor napredka. V začetku novega stoletja je bil deležen ostre

53 Mill, *Considerations*, str. 43.

54 Brunner idr., *Geschichtliche Grundbegriffe*, str. 654.

kritike z več strani. Tri ideološke kritike, leninizem-boljševizem, fašizem in nacionalsocializem, so parlamentarizem zavračale kot neučinkovit pri soočanju s problemi časa in s prihodom na oblast jim je uspelo prepovedati vse druge stranke, si zagotoviti absolutno moč s propagando in nasiljem ter uveljaviti totalitarni način vodenja družbe in države. Kljub prepovedi pluralnega mnenja, ki je prav v središču ideje parlamentarnega zakonodajnega telesa, so vsi trije totalitarni sistemi ohranili nekakšno kulo parlamenta oz. njegovega substituta v obliki sistemov sovjetov (svetov) oz. korporativnih institucij, kar kaže na izjemno legitimacijsko pomensko vlogo tega telesa v vsakem sistemu.

Skupščinski sistem

V evropsko kontinentalno zgodovino razvoja parlamentarnih institucij se je v času francoske revolucije vpisal še en sistem, tj. skupščinski, ki ni tako natančno raziskan kot parlamentarizem. Običajno je zaslediti kratke pravne analize o tistih značilnostih, ki ga razlikujejo od parlamentarizma, ali zgodovinske zaznamke neke posebnosti. Teoretiki, ki se ukvarjajo s problemi skupščinskega sistema, se običajno sklicujejo na montanjarsko ustavo in švicarsko ustavno ureditev, marksistični pisci pa so v ta nabor dodali še pariško komuno, sovjetsko ureditev ter tudi jugoslovanski ustavni sistem. Večina študij, dostopnih avtorici, je bilo narejenih na primeru ali za potrebe jugoslovanskega socialističnega režima, zato so te na določenih mestih neprimerne kot vir za univerzalni model skupščinskega sistema. Večina teh avtorjev namreč tudi citira le jugoslovanske analize in dokumente (ustave in ustavne zakone). Med njimi izstopa nekaj teoretikov, npr. Ribičič (*Skupščinski sistem*), Nikolić (*Skupštinski sistem*) in Sruk (*Delegatski skupštinski sistem*), ki so se proučevanja zgodovinskih modelov skupščinskega sistema lotili bolj poglobljeno in analitično, sicer pa so se večinoma lotevali konkretnjših problemov jugoslovanskega skupščinskega sistema.

Prvo vprašanje, ki se nam zastavi, je, ali naj klasificiramo skupščinski sistem kot posebno obliko političnega sistema po analogiji predsedniški-polpredsedniški-parlamentarni sistem. Če gledamo na parlamentarizem širše, kot smo poudarili uvo- doma, potem lahko tudi skupščinski sistem, enako kot pred- sedniškega in polpredsedniškega, opišemo kot podzvrst parla- mentarnega sistema. Glavni argument za takšno opredelitev je, da se v vsakem primeru v zakonodajno-predstavniškem telesu odraža suverenost ljudstva kot nosilca vse politične oblasti. V ožjem pomenu pa se omenjeni politični sistemi med seboj lo- čujejo po kriteriju delitve funkcij oblasti in ločitve med njimi. S tega vidika moramo skupščinski sistem kategorizirati kot sa- mostojno obliko političnega režima, saj 1.) je skupščinski sistem ohranil tradicionalno obliko zavor in ravnovesja,⁵⁵ in ker 2.) se z delitvijo funkcij oblasti ne strinja in kot svojo bistveno lastnost poudarja enotnost oblasti.⁵⁶

Ker pomen besede *skupščina* vsebuje idejo o prisotnosti vseh državljanov,⁵⁷ je pravzaprav izraz neposredne demokra- cije. Francoski jakobinci so prvi uvedli splošno volilno pravico, v svoji ustavi iz leta 1793, ki ni dejansko nikoli začela veljati, pa zapisali takšen postopek sprejemanja zakonov, ki zahteva pri- volitev primarnih skupščin, sestavljenih iz državljanov komun. Podobno velja za današnjo Švico, kjer so živi nekateri elementi neposrednega odločanja državljanov, med drugim zborovanje oz. zasedanje skupščine vseh državljanov na ravni nekaterih kantonov oz. skupnosti.⁵⁸ Neposredno izvajanje oblasti je ve- zni člen med skupščinskim sistemom ter marksistično teorijo in prakso. Skupščinski sistem je pravzaprav izraz neposredne demokracije, ki izhaja iz težnje po poenotenju oblasti v organu s kar najširšo demokratično osnovo oz. po dominantni vlogi tega organa v političnem sistemu, pravno-teoretično pa temelji na

55 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 8–9.

56 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 9.

57 Srđić, *Politička enciklopedija*, str. 974; Nohlen idr., *Lexikon der Politik*, str. 685.

58 Zato jo nekatere klasifikacije opredeljujejo kot polneposredno obliko demokracije (Interparliamentary Union – IPU 2010).

idejah Rousseauja in francoskih jakobinskih revolucionarjev, ki so jih kasnejši marksistični teoretiki vzeli za svoje.⁵⁹ Tako so jugoslovanski pravniki ugotavljali, da je bil skupščinski sistem samo logična posledica usmeritve k socialistični demokraciji oz., kot se je ob sprejemanju ustavnega zakona leta 1953 izrazil Tito, ki je v Jugoslaviji uvedel skupščinski sistem, da je »sedaj najvišja državna oblast še bolj približana ljudstvu po najvišjih predstavništvih, ljudskih skupščinah in sedaj neposredno pod kontrolo teh skupščin opravlja svoje funkcije«. ⁶⁰

V primerjalno-pravni literaturi sta se izoblikovala nekako dva tipa skupščinskega sistema: francosko-švicarski in socialistični. Za prvega velja predvsem poudarjanje šibkosti izvršne oblasti, saj je vsa oblast koncentrirana v zakonodajni skupščini; temeljne značilnosti takšnega sistema so a) posamična odgovornost ministrov oz. nesolidarnost; b) anonimnost, ker se skupščina pogosto skriva za soglasnimi sklepi, skupščina je suverena in ne pozna nobenih ustavnih omejitev za svojo večino; in c) vlada nima nobenih protiukrepov proti sankcijam skupščine, ne more razpustiti skupščine, pogosto manjka vrhovni poglavar države ali pa med vejama oblasti nima nobene posredniške funkcije.⁶¹ Zgodovinsko je prvi primer skupščinskega sistema pravzaprav nenavaden, saj v praksi ni nikoli zaživel, ker so se njegovi protagonisti sami odločili ne upoštevati ustavo, napisano in sprejeto v rousseaujevskem skupščinskem duhu. V času francoske revolucije je prve izraze skupščinskega sistema zaslediti že pred njegovo uradno uvedbo, tj. s prevzemom oblasti s strani pariške komune 10. avgusta 1792 in razpisom novih volitev v konvent na podlagi splošne volilne pravice. Ta je pripravil novo ustavo, za katero je predvidel postopek potrditve na referendumu, kar se je dejansko zgodilo. Namen piscev nove ustave je izrazil Robespierre v svojem govoru ob predstavitvi osnutka ustave 10. maja 1793, ko je dejal, da slabosti družbe nikoli ne

59 Sruk, *Delegatski skupštinski sistem*, str. 16.

60 Ribičič, *Skupščinski sistem*, str. 167.

61 Bastid v Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme*, str. 38.

izvirajo iz ljudstva, temveč iz vlade, zato mora biti prvi smoter vsake ustave ta, da brani javno in zasebno svobodo pred samo vlado.⁶² Ta ustava je predvidevala centralizacijo oblasti v narodni skupščini, voljeni vsako leto, in ustanovitev primarnih skupščin na najnižjih lokalnih upravnih stopnjah – v komunah. Te so bile namenjene tako volitvam delegatov na višjo raven kot tudi razpravam o zakonih, ki so jim morale komune dajati podporo (z nenasprotovanjem) oz. so proti njim lahko protestirale. Skupščina bi zasedala neprekinjeno, imela bi zakonodajno iniciativo, sprejemala pa bi tri vrste normativnih aktov: dekrete, ki bi bili v izključni pristojnosti skupščine; zakone, ki bi bili podrejeni neke vrste referendumom na ravni komun, kar smo že omenili; ter ustavo, kjer skupščina ni imela predvidene nobene samostojne moči, ampak je bila podrejena potrjevanju na referendumu. Skupščina bi si po tej ustavi volila svoj izvršni svet, ki bi bil od nje popolnoma odvisen, ne bi pa smel biti izvoljen neposredno od ljudstva ali primarnih skupščin, ker bi mu to dajalo preveliko moč. Izvršni svet, sestavljen iz 24 članov, ki bi imeli mandat dve leti in bi se polovica njegove sestave zamenjala vsako leto, bi izključno izvrševal sklepe in navodila skupščine. V odnosu do sodstva pa je bila predvidena minimalna moč skupščine.⁶³ Ker so jakobinci ugotovili, da revolucije ne more voditi veččlanska skupščina in da stanje zahteva močno izvršno oblast, ta ustava dejansko ni nikoli začela veljati. Konventni sistem, ki je veljal od 20. septembra 1792, pa je kljub temu vseboval nekatere elemente skupščinskega: izvoljen je bil s splošno volilno pravico, njegovi člani niso imeli imunitete, predvsem pa je stalno zasedal in vladal prek odborov, med katerimi je sčasoma najmočnejši postal Odbor za javno blaginjo. Ta je držal v tem obdobju vso oblast v svojih rokah, kar je pomenilo vlado ene struje s pomočjo terorja in pod zastavo revolucije, ki je bila opravičilo za vsakršno dejanje.⁶⁴

62 Lešnik, *Od despotizma k demokraciji*, str. 90.

63 *Jakobinska ustava 1793*.

64 Nikolič, *Skupštinski sistem*, str. 27.

Edini danes otipljiv skupščinski sistem poznamo v Helvetški konfederaciji. Švicarska ustava iz leta 1848 predvideva izvajanje neposredne demokracije v obliki skupščin v nekaterih kantonih, na federalni ravni pa je vsa politična moč koncentrirana v federalni skupščini. Sedemčlanski izvršni svet, ki ga voli skupščina, je nasproti njej nesamostojen in ji ne odgovarja, zato tudi odklonitev njegovih zakonodajnih predlogov ne pomeni nezaupnice. Izvršni svet predvsem izvršuje sklepe in navodila skupščine, predsednik Švice pa prav tako nima nobene pomembne vloge v političnem sistemu, razen častne funkcije in predstavljanja Švice doma in na tujem.⁶⁵

Drugi tip skupščinskega sistema poudarja načelo enotnosti zakonodajne in izvršne oblasti nasproti parlamentarizmu oz. združitve funkcije zakonodajalca in voditelja države⁶⁶ v enem telesu – skupščini kot obliko socialistične demokracije. Ribičič kot kriterije, ki opredeljujejo sistem, navaja, da je a) skupščina najvišji organ samoupravljanja; b) skupščina organ, iz katerega izhajajo vsi drugi, njej podrejeni organi oblasti (izvršni, upravni, sodni); c) skupščina obenem zakonodajni in izvršni organ ter deluje kot stalno delovno telo; ter da ima č) skupščina tak položaj na vseh ravneh, v okviru vseh družbenopolitičnih skupnosti (v zvezi, republikah in občinah).⁶⁷ Seveda Ribičič ugotavlja, da nobeden izmed prej naštetih režimov, vključno s sovjetskim, ni v resnici skupščinski. Za francoskega smo že omenili, da niti ni nikoli začel veljati, švicarski se je po njegovem mnenju precej približal parlamentarizmu z vse večjo močjo zveznega sveta (kot eksekutive), pariška komuna in sovjetski sistem pa imata skupno napako v tem, da sta, kljub nauku iz francoske revolucije, prehitro razpustila močno centralno izvršno oblast in predala vso politično moč demokratični skupščini.⁶⁸

Socialistični skupščinski sistem se še v eni temeljni značilnosti razlikuje od francosko-švicarskega, in sicer v naravi

65 *Zvezna ustava Švicarske konfederacije.*

66 Vanneman, *The Supreme Soviet*, str. 38.

67 Ribičič, *Skupščinski sistem*, str. 167.

68 Prav tam, str. 165.

predstavniškega mandata. Medtem ko je tako v jugoslovanskem kot v sovjetskem primeru delegatski princip sestavni del skupščinskega,⁶⁹ pa je v obeh ostalih veljala prepoved dajanja navodil (161. člen švicarske in 29. člen jakobinske ustave iz leta 1793).⁷⁰ S tem in z dejansko krepitevijo moči izvršne oblasti se je švicarski sistem precej približal parlamentarnemu. Čeprav danes v Švici ni vzpostavljen sistem odgovornosti izvršne oblasti, ki je ključnega pomena za sodobne parlamentarne sisteme, pa jo Medparlamentarna unija (IPU) uvršča v to skupino držav.

S takšnimi kriteriji se v jugoslovanski pravni in politični teoriji skupščinski sistem vzpostavlja kot izključno socialistični sistem nasproti parlamentarizmu. Ideološko prepričanje o pomenu skupščinskega sistema za socialistično demokracijo je prevladovalo tudi v takšnih pravniških knjigah, kot je priročnik dr. Sruka. Ta piše, da je na temelju samoupravljanja jugoslovanski politični sistem

*ustvarjal prevlado nad klasično obliko sistema političnega predstavnštva in izgradil v zgodovini najbolj razvit in najpopolnejši realiziran skupščinski sistem, v katerem se politično odločanje neposredno povezuje s samoupravljanjem v družbenem delu in se širše gledano iz njega izločuje ter s tem postaja njegov integralni del in oblika samoupravne organizacije dela v sferi upravljanja z družbenimi zadevami. V takšnih razmerah je skupščina prevzela samoupravni delavski značaj družbene osnove in njenih delegatskih struktur, skupščinski sistem pa je postal optimalna oblika organizacije oblasti delavskega razreda in politične organizacije samoupravne družbe.*⁷¹

69 Sruk, *Delegatski skupštinski sistem*, str. 25.

70 Medtem ko švicarska ustava izrecno prepoveduje vezanost mandata, jakobinska ustava govori le o tem, da so poslanci predstavniki celotnega naroda. V osnutku ustave z 10. maja 1793 pa je osebna odgovornost in možnost odpoklica javnih funkcionarjev jasno izražena (Lešnik, *Od despotizma k demokraciji*, str. 91–92). Poleg tega je jakobinski skupščinski sistem predvideval potrjevanje zakonov na referendumih, kjer bi volivci lahko predlagani zakon zavrnil.

71 Sruk, *Delegatski skupštinski sistem*, str. V.

O razvoju skupščinskega sistema v socialistični Jugoslaviji bomo govorili v nadaljevanju. Ta sistem ni našel svojega mesta med zahodnimi demokracijami, njegovi elementi v švicarskem ustavnem redu pa se razumejo kot nekakšna »parlamentarna anomalija«, ki pa ji raziskovalci primerjalnih legislatur niso posežali pretirane pozornosti. Sodobni parlamentarizem je, čeprav je izhajal iz veliko različnih korenin, v svojem razvoju šel drugo smer.

SODOBNI PARLAMENTARIZEM

Za mejnik sodobnemu parlamentarizmu postavljamo konec druge svetovne vojne. Čas po njej Beyme opredeljuje kot obdobje rekonsolidacije parlamentarne vladavine, ki sta mu sledila tretji (v sedemdesetih letih 20. stoletja v južni Evropi) in četrti (po letu 1989 v srednji in vzhodni Evropi) val demokratizacije.⁷² V tem obdobju lahko v Evropi in drugje po svetu sledimo, na podlagi del raziskovalcev parlamentarizma, kot so Löwenstein, Verney, Beyme idr., da so se uveljavili skupni institucionalni kriteriji parlamentarne vladavine:

- obstoj dvojne eksekutive (ločitev funkcije predsednika vlade in predsednika države),
- parlament ima formalno ali neformalno investiturno moč,
- člani kabineta ministrov so običajno tudi člani parlamenta,
- ministri so politično odgovorni parlamentarni večini,
- parlament ima sredstva nadzora nad vlado (interpelacije, preiskovalne komisije itd.), parlamentarna večina lahko prisili ministrski zbor v odstop,
- možnost odstavitve vlade s parlamentarno večino je običajno v ravnovesju s premierjevo možnostjo razpustitve parlamenta.⁷³

⁷² Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 2.

⁷³ Strøm idr., *Parliamentary Democracy*, str. 9–10.

Takšne opredelitve sicer dokaj natančno opredeljujejo tehniko vladanja, ne opredeljujejo pa demokratičnih značilnosti parlamentarizma. Odgovor na ta primanjkljaj poskušajo dati tudi Beyme in Strøm idr. V ta namen so razvili svojo definicijo parlamentarne demokratične vladavine, ki temelji na odgovornosti izvršne oblasti do predstavnškega telesa: »*Parlamentarna vladavina* je sistem vladanja, v katerem so predsednik vlade in njegov oz. njen kabinet odgovorni kateri koli večini članov parlamenta in se jih lahko razreši z navadno ali konstruktivno zaupnico z njihovega položaja.«⁷⁴

Izhajajoč iz izhodišča, da demokracije ne moremo stisniti samo na politično ureditev, ker je vrednotni sistem,⁷⁵ opazamo, da definicija, kot so jo postavili Strøm idr., ne vsebuje nekaterih nujnih prvin demokracije: ustrezna institucionalna ureditev se mora odražati v življenju ljudi, v svobodi govora in konkurenčnega mnenja. Tudi parlamentarizem je kot vsi izmi normativen pojem, zato njegova razlaga le z institucionalnega oz. legalističnega vidika ni zadostna.

74 Prav tam, str. 13.

75 Sartori, *The Theory of Democracy*, str. 7.

POGOJI PARLAMENTARIZMA

Izhodišče našega raziskovanja socialističnih parlamentarnih praks je, da lahko o parlamentih na podlagi njihovih specifičnih lastnosti in načina delovanja govorimo samo pod določenimi pogoji.

Legislature v političnih sistemih zavzemajo raznolike vloge. Različni raziskovalci primerjalnih političnih institucij in sistemov so jim pripisali različne funkcije, hkrati pa ugotavljajo, da skoraj ne obstaja politični sistem, ki ne bi imel legislature oz. legislaturi podobne institucije. Nekatere minimalistične opredelitve strnejo vlogo legislatur samo na predstavniško, odločevalsko in nadzorno funkcijo;⁷⁶ na predstavniško, odločevalsko in legitimacijsko⁷⁷ oz. na tri sklope funkcij: legitimacija (latentna ali manifestna, tudi ventil za sproščanje ali umirjanje napetosti), rekrutacija, socializacija in trening ter odločanje oz. izvajanje vpliva (zakonodaja, iskanje izhodnih rešitev, artikulacija interesov, reševanje konfliktov, upravni nadzor in skrbništvo).⁷⁸

76 Mény in Knapp 1998, *Government and Politics*, str. 182.

77 Eldridge, *Introduction*, str. 7.

78 Packenham v Norton, *Does Parliament Matter*, manjka stran

S funkcionalističnega stališča je parlamentarna vloga v političnih sistemih utemeljena na njegovi zakonodajni funkciji, ki je v razvoju političnih sistemov posrečeno sovpadla z demokratičnim principom ljudske suverenosti. Ravno njegova umestitev v politični sistem poudarja primarnost odnosa med legislativo in eksekutivo. Vlada kot derivat parlamentarne legitimnosti in suverenosti je nujen sestavni del operativnega in demokratičnega ustroja družbe – na eni strani izvršni aparat črpa podporo za svojo agendo iz parlamenta, ta pa je z druge strani njen nadzornik, s čimer se zaključi demokratična zanka ljudske suverenosti.

Parlament je predstavniško telo in ravno princip reprezentance je tisti *contradictio in terminis*, ki v parlamentarizmu lahko dosledno uvaja demokratičnost, ne pa nujno. Demokratičnost predstavništva določajo sklop volilnih institucij, odnos med predstavnikom in predstavljenim ter osebna percepcija lastnega položaja in funkcije predstavnikov samih. Vendar tudi samo (demokratično) predstavništvo še ne pomeni demokratičnosti političnega sistema. Slednja zahteva široko participacijo, uveljavljanje instituta tekmovalne opozicije, pluralnega poročanja in svobodnega javnega mnenja, nabora demokratičnih norm in demokratične politične kulture ter družbeno sprejemanje tega okvira. Iz tega nadaljujemo, da lahko sisteme, v katerih prepoznamo parlamentarizem, označimo za demokratične, z zborom, ki je parlament vseh ljudi, ne samo izbrane elite.

Teh pet omenjenih dimenzij,

1. oblikovanje in sprejemanje politik,
2. izvor za nadzor nad izvršno vejo oblasti,
3. strankarski pluralizem,
4. demokratično predstavništvo in
5. širši demokratični družbeni okvir,

so pogoji, pod katerimi sodoben način upravljanja predstavniškega političnega sistema, kot se je razvil v svetu po drugi svetovni vojni, poimenujemo parlamentarizem.

Oblikovanje in sprejemanje politik

Legislaturam je dala ime ravno zakonodajna funkcija, v čemer se kaže premik v politični teoriji, ki se začne pojavljati pri teoretikih suverenosti in družbene pogodbe. Ti pravijo, da so politične pravice osnova za legislativni proces.⁷⁹ Ta funkcija se je razvila kot orožje prvih parlamentov v boju z nenehnimi zahtevki monarhov po večjih denarnih izdatkih. Sprejemanje in potrjevanje proračuna (ter zaključnega računa) je še vedno ena najpomembnejših nalog parlamentov, medtem ko se je njihova vloga v zakonodajnem procesu v zadnjih desetletjih vidno spreminjala.

Zakonodaja v ožjem smislu, kot normativna dejavnost, ki jo izvajajo zakonodajna telesa v okviru posebej predpisanega postopka, skuša izpolnjevati tri cilje. Prvi cilj je, da sprejema najboljše (najbolj kakovostne) in vsaj najbolj sprejemljive odločitve. V nasprotju s tem ciljem je drugi, ki parlamentu nalaga, da mora v določenem časovnem okviru sprejeti meritorne in dokončne rešitve za probleme, ki jih nikakor ni mogoče odložiti. Politična odgovornost, ki se nanaša na drugi cilj, je povezana tudi s tretjim, namreč da zakonodajno odločanje vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane skupnosti.⁸⁰ Koncept zakona zahteva izpolnjevanje nekaterih demokratičnih pogojev in norm. Med slednjimi so pomembni predvsem načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov, načelo demokratičnosti in javnosti, načelo stopnjevitosti postopka obravnave zakonodajnega predloga, načelo racionalnosti, gospodarnosti, doseganja optimalnih rezultatov in zbornega sprejemanja zakonov ter načelo pisnosti.⁸¹ Pravila sprejemanja zakonov so natančno določena z različnimi parlamentarnimi postopki v ustavah in parlamentarnih poslovnih posameznih držav in parlamentov. Poleg formalnih so po-

79 Urbinati, *Condorcet's Democratic Theory*, str. 64.

80 Zajc, *Parlamentarno odločanje*, str. 128.

81 Igličar, *Zakonodajno odločanje*, str. 65–66.

membna tudi nenapisana pravila kot del parlamentarne izkušnje posamezne družbe in parlamentarne kulture posameznih poslancev. Vse skupaj se izraža v stopnji institucionalizacije parlamenta, ki pomembno vpliva na položaj in moč parlamenta kot zakonodajnega telesa v političnem sistemu družbe.

Kljub ugotovitvam, da parlamenti pravzaprav ne oblikujejo več zakonov ali pa vsaj niso edine institucije, ki sprejemajo zavezujoče odločitve,⁸² je zakonodaja še vedno stalna članica seznamov funkcij parlamentov. Večkrat je zajeta v širši kontekst oblikovanja in sprejemanja politik (Mezey, Mény in Knapp, Copeland in Patterson), nekateri raziskovalci pa posebej ločijo med sprejemanjem statutarne zakonodaje in oblikovanjem politike vlade ter drugimi procesi, ki vplivajo na končne politične odločitve: oblikovanje politik – proces *policy*,⁸³ deliberacija,⁸⁴ artikulacija interesov⁸⁵ idr.

Kadar ocenjujemo vlogo in moč parlamenta v zakonodajnem procesu, se moramo zavedati dveh predpostavk: da je v masovnih industrializiranih družbah jedro oblikovanja politik v vladah in da je moč legislatur v zakonodajnem postopku odvisna predvsem od njihove sposobnosti omejiti ta proces.⁸⁶

Z vidika sodobnega *policy* postopka lahko definiramo pet stopenj oblikovanja in izvajanja javnih politik, v katerih parlament sodeluje ali pa ima celo glavno vlogo:

1. identifikacija družbenih oz. javnopolitičnih (*policy*) problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda,
2. oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema,
3. uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve – navadno sprejetje zakona,
4. izvajanje (implementacija) javne politike,
5. vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike.⁸⁷

82 Polsby, *Legislatures*, str. 258.

83 Olson, *Democratic Legislative Institutions*, str. 6.

84 Hague in Harrop, *Comparative Government*, str. 309–315.

85 Zajc, *Razvoj parlamentarizma*, str. 116.

86 Newell, *Characterising*, str. 130.

87 Fink Hafner, *Znanost*, str. 17.

Parlamenti so torej ena ključnih aren za identifikacijo in artikulacijo različnih interesov v družbi,⁸⁸ ki konflikte praktično institucionalizirajo.⁸⁹ V razpravah v parlamentu se odražajo različni družbeni problemi, ki se potem lahko pod vplivom parlamentarne večine znajdejo na dnevnem redu vlade. Parlament prek poslancev sodeluje tudi pri oblikovanju različnih rešitev, ki jih člani parlamenta dobijo v pregled, razpravo in sprejetje v statutarno obliko. Faza izvajanja politik je v domeni izvršne oblasti, parlament pa je ves čas budno na preži nad izvajanjem sprejetih odločitev, nad katerim s poslanskimi vprašanji in javnimi načelnjami polemik izvaja nadzor, s tem pa znova odpira polje družbenih problemov in interesov. Takšen pogled na proces oblikovanja politik ne določa dejanske vloge parlamentov in drugih zakonodajnih teles v posameznih političnih sistemih, temveč identificira posamezne stopnje, v katerih parlamenti *lahko* sodelujejo. Prakse se med posameznimi političnimi sistemi zelo razlikujejo, na te dejavnike pa vplivajo ustavne določbe, stopnja institucionalizacije parlamentov pa tudi specifične lastnosti posamezne civilne družbe, ki lahko aktivno posega v postopke oblikovanja in sprejemanja politik.

Sodobne študije o vlogi parlamentov kažejo, da v nekaterih sistemih vse več teže parlamentarnega odločanja nase prevzemajo poslanske skupine,⁹⁰ medtem ko v drugih parlamentih vse večjo vlogo dobivajo posamezni poslanci.⁹¹ Z vidika parlamenta kot celote v postopku oblikovanja in sprejemanja politik niti ni bistvena razlika v tem, ali imajo večjo moč poslanske skupine ali posamezni poslanci. Moč posameznikov bi gotovo še utrdila neodvisnost parlamenta v odnosu do eksekutive, ker pa gre pri poslanski skupini za tako rekoč elito znotraj stranke v parlamentu, ki v odnosu do strankinega vodstva nastopa precej samovoljno, ugotavljamo, da je članstvo v parlamentu tisti določujoči dejavnik, ki jim daje to pozicijo.

88 Zajc, *Razvoj parlamentarizma*, str. 116.

89 Olson, *Democratic Legislative Institutions*, str. 7.

90 Schüttemeyer, *Hierarchy*, str. 37.

91 Norton, *Representations*, str. 17.

Ob obravnavanju vloge parlamentov pri oblikovanju in sprejemanju politik ne smemo pozabiti na sprejemanje najpomembnejšega pravnega in političnega akta neke družbe, tj. ustava. Kot ustavodajni zbor parlament vzpostavlja državni sistem in s tem uresničuje osnovno načelo demokracije, določa razmerja med političnimi institucijami in njihovim izvrševanjem različnih funkcij oblasti ter opredeljuje vlogo posameznih akterjev v družbi.⁹² S tem določa tudi pravne in politične norme delovanja političnega sistema. Parlament je edina institucija v političnem sistemu, ki si sama postavlja pravni okvir, znotraj katerega bo delovala, kar še potrjuje njegovo superiorno (četudi le politično) pozicijo nad drugimi institucijami v političnem sistemu.

Kot posebne vrste zakon lahko obravnavamo tudi državni proračun, takoj za ustavo enega najpomembnejših pravnih aktov, saj ureja in usmerja družbene procese ter je tako pomembno sredstvo demokracije.⁹³ Nekateri raziskovalci sprejemanje proračuna obravnavajo ločeno od splošne funkcije oblikovanja in sprejemanja politik, čeprav je bila ravno potrebna privolitev predstavniških teles v državni načrt porabe sredstev instrument za prenos zakonodajne funkcije z monarha na prve parlamente. Medtem ko sprejemanje proračuna pomeni začrtanje javnih politik za določeno obdobje vnaprej, pa predstavlja sprejemanje zaključnega računa naknadni politični nadzor nad opravljenim delom izvršne veje oblasti.

Raziskave kažejo, da obstajajo velike razlike v moči posameznih parlamentov nasproti vladam, pa tudi nekatere vzroke za te razlike. V zgodovinski perspektivi sta se pojav in razvoj strank izkazala kot ena najpomembnejših dejavnikov za velike spremembe v vlogi parlamentov v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, ob tem pa še pravna ureditev ter ostali zunanji in notranji dejavniki.

Strankarska kultura in medstrankarski odnosi odsevajo način komunikacije v širši družbi, ki bi ga lahko označili za kon-

92 Zajc, *Razvoj parlamentarizma*, str. 168.

93 Prav tam, str. 200.

fliktnega ali na drugi strani konsenzualnega. Razlika v politični kulturi med enimi in drugimi ima velike posledice za moč parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. V družbah, ki jih delijo globoke cepitve, so razlike med strankami glede konkretnih javnopolitičnih problemov veliko večje, zato so odnosi med njimi konfliktni. To povečuje pogajalsko moč predvsem strank v vladni koaliciji, če ta obstaja, v primeru manjšinskih vlad ali kadar je potrebna kvalificirana večina pa tudi opozicijskih.⁹⁴ Razmerja v ideološkem pozicioniranju in intenzivnost konflikta so v veliki meri obratno sorazmerni s koalicijskim potencialom strank, ki ustvarja možnost strank za sodelovanje na oblasti in s tem tudi v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. Drugi pomemben del politične kulture za vlogo parlamenta v procesu *policy* predstavljata podpora političnih elit in široka družbena podpora parlamentarnemu načinu sprejemanja odločitev, ki sta lahko jeziček na tehtnici med demokratičnimi in nedemokratičnimi političnimi sistemi,⁹⁵ zato je za parlamentarizem nujno, da ključna zakonodajna institucija uživa zaupanje članov konkretne politične entitete.

Poleg omenjenih skupinskih dejavnikov na aktivnost in moč parlamentov v procesu oblikovanja in sprejemanja politik pomembno vpliva tudi značaj problematike, ki je vodila v parlamentarno akcijo. Parlamenti so se izkazali za veliko bolj delavne v primerih distributivnih politik in manj na področju varnosti ali makroekonomije.⁹⁶ Aktivnost in moč parlamentov je opazno večja tudi na širših javnopolitičnih področjih, ki jih vladna koalicija nima za najpomembnejše ali ki po svoji vsebini terjajo širše politično strinjanje glede rešitev.

94 Damgaard, *The Strong Parliaments*, str. 94–98.

95 Mezey, *Comparative Legislatures*.

96 Olson, *Democratic Legislative Institutions*, str. 142.

Nadzor nad izvršno vejo oblasti

Parlament oz. njegov del ima v parlamentarnih sistemih pomembno vlogo kot vir za sestavljanje legitimne vlade, nad katero budno bedi in nadzoruje vsako njeno potezo. Beyme s svojo teorijo demokratizacije utemeljuje, da je bilo vztrajno poskušanje vzpostavitve nadzora nad delom monarhične vlade prav tisti element parlamentarnega dela, ki je na dolgi rok učvrstil ne samo njegovo pozicijo v sistemu delitve oblasti, temveč tudi prisilil monarha, da je začel sestavljati vlade, ki so imele v parlamentu večinsko podporo.⁹⁷ Kot so ugotavljali že prvi teoretiki parlamentarne vladavine in deljenih funkcij oblasti, spada k oblikovanju politik in njihovemu sprejemanju tudi nadzor nad izvajanjem sprejetih odločitev. Osnova te naloge parlamenta izhaja prav tako kot tudi zakonodajna funkcija iz načela suverenosti ljudstva. Kot je zapisano v preambuli ameriške Deklaracije o neodvisnosti iz leta 1776, je ljudstvo, v njegovem imenu pa parlament, dolžno nadzirati svojo vlado in njeno izvajanje človekovih pravic. Rezultati takšnega nadzora so lahko pogosto vir predlogov za izboljševanje starih ali celo oblikovanje novih politik na nekaterih področjih, lahko pa imajo tudi povsem politične posledice, ki se odražajo v zamenjavah na oblasti.

Z vidika odnosa med parlamentom in izvršno oblastjo lahko parlamentarno demokracijo definiramo tudi skozi oči vlade, pri čemer sta temeljni značilnosti takšne vladavine naslednji: a) izvršna oblast, ki je sestavljena iz predsednika vlade in kabineta in izhaja iz zakonodajnega zbora, ter b) izvršna oblast je vedno podrejena potencialnemu glasovanju o nezaupnici večine v zakonodajnem zboru.⁹⁸ Vlada v takšnem sistemu, za katerega je poleg omenjenih dveh kriterijev značilna tudi kabinetna solidarnost oz. kolektivna odgovornost,⁹⁹ opravlja funkcije združevanja in integriranja vseh vladnih politik in deluje kot končni rzsodnik v sporih med različnimi elementi vladnega ustroja.¹⁰⁰

97 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 18–26.

98 Shugart, *Comparative*, str. 348.

99 Beyme, *Parliamentary Democracy*, str. 9.

100 Rhodes, *Executives*, str. 326.

Sodobne študije parlamentarni nadzor nad delom vlade pogosto označujejo s širšim pojmom demokratične odgovornosti oz. odzivnosti vlade (angl. *accountability*), ki se nanaša na povezanost vladnega programa s preferencami državljanov.¹⁰¹ Na tem področju se danes parlamentarne demokracije srečujejo vsaj s tremi problemi: odgovornost ministrov, ki postaja vse manj kolektivna; odgovornost upravnega aparata na nižji stopnji, kjer je glavna težava v pomanjkanju instrumentov za nadzor nad njegovim delom;¹⁰² ter odgovornost vseh vpletenih subjektov odločanja, ki jo je zaradi široke mreže agencij in različnih partnerstev pri odločanju težko vzdrževati in preverjati.¹⁰³ S tega vidika je nadzor nad vlado v parlamentarnih sistemih vezan na parlamentarno vlogo pri oblikovanju kabineta ministrov. Na tej točki je tudi prelomnica med parlamentarnimi in predsedniškimi demokratičnimi sistemi. Medtem ko v predsedniških sistemih govorimo o transakcijski obliki odnosa med legislaturo in eksekutivo, gre torej za neodvisnost in vzajemni nadzor, imamo v parlamentarnih vladavinah hierarhično obliko tega odnosa, kjer je vlada neposredno odvisna od volilnega izida za parlament.¹⁰⁴ Pri nadaljnjih razlikah med političnimi sistemi znotraj parlamentarnih vladavin pa igrajo pomembno vlogo posamezni volilni in strankarski sistemi. Najčistejšo obliko hierarhičnega odnosa med vlado in parlamentom, t. i. večinski parlamentarizem, Shugart opazuje v sistemih, v katerih lahko ena sama stranka osvoji večino v parlamentu in tvori vlado.¹⁰⁵ Bolj transakcijske med hierarhičnimi odnosi pa lahko zasledimo v sistemih s koalicijskimi ali celo z manjšinskimi vladami, saj so za nastanek in stabilnost vlade nujno potrebna pogajanja in dogovarjanja med strankami v parlamentu. Stranke koalicije namreč lahko uporabijo instrumente parlamentarnega nadzora za izsiljevanje svojih predlogov ali za uveljavljanje določb koalicijske pogodbe.¹⁰⁶

101 Strøm idr., *Parliamentary Democracy*, str. 11.

102 Thomas, *Parliamentary Scrutiny*, str. 378.

103 Rhodes, *Executives*, str. 331–332.

104 Shugart, *Comparative*, str. 346.

105 Prav tam, str. 353.

106 Martin in Vanberg, *Policing the Bargain*, str. 16–17.

V različnih parlamentarnih sistemih lahko najdemo različne nabor instrumentov za nadzor nad izvršno vejo oblasti. Pri razpravi o pomembnosti parlamentarnega nadzora si lahko pomagamo s podatkovno bazo Medparlamentarne unije (IPU), ki hrani precej natančne podatke o oblikah nadzora parlamentov nad vladaми za 186 držav,¹⁰⁷ kar nam omogoča dober vpogled v spekter instrumentov, ki jih različne demokratične države uporabljajo pri ugotavljanju odgovornosti.

Instrumente IPU deli na dve glavni skupini:

- a) instrumenti za ugotavljanje (politične) odgovornosti vlade in
- b) instrumenti za stalen nadzor nad delom vlade na področju javnih politik.

V prvo skupino spadajo različni načini preverjanja politične odgovornosti, ki niso stalni in pridejo na vrsto takrat, kadar parlament presodi, da v politiki in javnosti obstaja mnenje, da je potrebna ocena določenega dejanja vlade, ki ima lahko za posledico tudi umik podpore vlade in s tem dejansko njeno odstavitev. Med te instrumente spadajo vladna poročila, glasovanje o zaupnici, parlamentarne razprave o konkretnem vprašanju ter odpust vlade oz. ustavna obtožba glave vlade (angl. *impeachment*) ter drugih pomembnih funkcionarjev v političnem sistemu.¹⁰⁸

Na drugi strani imamo skupino instrumentov, katerih skupna značilnost je, da predstavljajo stalni in redni nadzor predvsem nad delom vlade pri oblikovanju in sprejemanju politik. IPU identificira osem splošnih instrumentov; med njimi najprej pravico do nadzora nad procesom oblikovanja in sprejemanja konkretne politike, zasliševanje na odborih, preiskovalne odbore oz. komisije, ustna in pisna vprašanja, imenovanje višjih uradnikov, poročila o aktivnostih vlade, zastopanost v vladnih odborih ter obstoj varuha človekovih pravic. Poleg teh splošnih oblik IPU posebej klasificira instrumente za nadzor nad posameznimi področji, kot so proračun, vladna poraba sredstev, zu-

107 Po podatkih IPU so to vse države na svetu, ki imajo predstavniške zборе, teh pa je 186 z 261 zbornicami (vsaka zbornica šteje kot enota zase).

108 IPU.

nanja politika, nacionalna varnost, izredne razmere ter preverjanje ustavnosti in uporabe zakonov.¹⁰⁹

Podatki IPU sicer kažejo, da imajo parlamenti za nadzor nad izvršno oblastjo širok spekter instrumentov, žal pa samo ustavna in poslovniška določila še ne zagotavljajo tudi dejanske uporabe teh instrumentov. Poskus vzpostavitve korelacije med institucionalno ureditvijo parlamentov in stopnjo demokratičnosti političnega sistema predstavlja Fish-Kroenigova raziskava o moči legislatur. Avtorja sta na podlagi vprašalnika, ki preverja prisotnost 32 atributov moči parlamentov (npr. predvsem sodelovanja pri oblikovanju in sprejemanju politik in instrumentov parlamentarnega nadzora, kar združuje naš prvi in drugi argument), sestavila indeks moči parlamentov (angl. *parliamentary power index – PPI*), ki sta ga potem primerjala z indeksom Freedomhouse.¹¹⁰ Avtorja raziskave sta ugotovila, da je korelacija med močjo legislatur in stopnje demokracije visoka in pozitivna.¹¹¹ Fish se v svojem članku sklicuje na meritve postkomunističnih držav,¹¹² ki so prevzele spremembo političnih sistemov konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let 20. stoletja, s čimer je potrdil svojo hipotezo. Upoštevanje indeksa PPI in longitudinalno merjenje odprtosti političnega sistema s pomočjo indeksa Freedomhouse sta pokazali, da je minimaliziranje vloge parlamenta v političnem sistemu na začetku njegove transformacije v demokratični politični sistem močan kazalec nadaljnega razvoja te države v smer višje stopnje avtoritarnosti režima.¹¹³ Indeks PPI seveda ne kaže vseh značilnosti parlamentarnih sistemov, zato je treba odgovore za razlike v stopnji demokratičnosti iskati tudi zunaj institucionalnih določil.

Eden izmed mogočih odgovorov na omenjene razlike se skriva v pogledu, ki ga privzemamo raziskovalci in opazovalci

109 IPU.

110 Fish, *Stronger Legislatures*, str. 7–8.

111 Prav tam, str. 9.

112 Globalno raziskavo z naslovom *Legislative Power Survey* sta Steven M. Fish in Matthew Kroenig začela že leta 2002, vanjo pa sta zajela legislature v 158 državah. Rezultate raziskave sta objavila leta 2009 v knjigi *The Handbook of National Legislatures*.

113 Fish, *Stronger Legislatures*, str. 18.

političnih sistemov. Kot opozarja King,¹¹⁴ vse preveč pozornosti namenjamo tistim oblikam delovanja parlamenta, ki so pohnikle v manjšino že pred več kot sto leti. Gledati na parlament kot na samostojno in neodvisno institucijo, ki se v političnem sistemu obnaša kot nasprotnik vlade, ter proučevati odnose med eksekutivo in legislativo *tout court* je preživeto.¹¹⁵ Danes so glavno besedo v odnosu med zakonodajno in izvršno oblastjo prevzele stranke, ki prek medsebojnih konfliktov opravljajo nadzor tako nad *policy* kot *politics* dimenzijo delovanja vlade.¹¹⁶

Pluralizem strank

Med razvojem sodobnega parlamentarizma so se stranke pokazale za temeljni gradnik tega »novega« sistema. Čeprav bi politični sistem v teoriji lahko deloval brez političnih strank oz. bi tekmovanje za glasove lahko potekalo znotraj drugih skupin in institucij, v praksi ni tako. Svoboda oblikovanja političnih strank in tekmovanje strank za oblast, ne pa udeleženosť pri oblasti,¹¹⁷ sta se izkazala za primarni test demokratičnih vladavin.¹¹⁸

Zgodovinsko se pojav strank najpogosteje povezuje z razvojem parlamentov in splošne volilne pravice. Prve zasnove strank lahko iščemo v političnih klubih v Angliji, ki so imeli na-

114 King, *Executives*.

115 Posebnost med instrumenti nadzora je gotovo finski parlamentarni Posebni odbor za prihodnost (angl. *Select Committee of the Future*). Uvrstimo ga sicer lahko pod stalni parlamentarni nadzor s strani parlamentarnih odborov (Zajc, *Razvoj parlamentarizma*), vendar se je razvil v poseben instrument, ki ima zaradi svoje naloge potencial, da v parlamentarnih sistemih preseže strankarske/politične delitve. Odbor, ki je od svojih začetkov leta 1993 postal stalnica finske eduskunte, se ukvarja samo z odločitvami parlamenta na področju dolgoročnih prepletih zadev, kot so podnebne spremembe, energijska politika, demografija in tehnološki razvoj (Groombridge, *The Parliament and the Future*, str. 274).

116 King, *Executives* in *Modes*; Daamgard, *The Strong Parliaments*; Schüttemeyer, *Hierarchy and Efficiency*; Martin in Vanberg, *Policing the Bargain*; Mattei, *Party System Change*.

117 Ta komentar se nanaša predvsem na različne korporativne oblike demokracije. Linz v svoji študiji totalitarnih in avtoritarnih sistemov ugotavlja, da noben sistem, v katerem so predstavniki voljeni na osnovi interesov in/ali članstva v družbenih skupinah, ne more biti demokratičen, ker je izključujoč (Linz, *Totalitarian*; in Linz in Stepan, *Problems*).

118 Linz, *Totalitarian*, str. 184.

men zagotoviti ponovno izvolitev uglednežev in so bili le bolj redko namenjeni srečevanju zakonodajalcev, ki bi morda delili enake poglede, podobno pa tudi različne politične skupine v predrevolucionarni Franciji niso presegale regionalnega dosega.¹¹⁹ Kljub tem koreninam ‚parastrankarskega‘ združevanja pa do sredine 19. stoletja ne moremo govoriti o pravih strankah. Duverger kot eden ključnih zagovornikov institucionalne teorije pojasnjuje razliko med strankami, ki so nastale znotraj ali zunaj parlamentov. V primeru »notranjih« strank pride spodbuda za nastanek iz parlamenta, kjer so poslanci prepoznali potrebo po organizaciji volilno-zakonodajnega bloka na lokalni ravni, ki bo zagotavljal ponovno izvolitev poslancev. Parlament v tem primeru deluje kot »valilnica političnih strank«¹²⁰ v nasprotju z »zunanji« strankami, ki so nastajale predvsem iz boja za širitev volilne pravice, iz predhodnih neparlamentarnih in civilnodružbenih združenj. Vendar pa parlamentarna vladavina še ni zadosten pogoj za nastanek jasno strukturiranega strankarskega sistema, zato Beyme trdi, da lahko institucionalne teorije pojasnijo nastanek strank samo v tistih sistemih, ki imajo dovolj dolgo kontinuiteto predstavniške vladavine, to je npr. v Veliki Britaniji in Združenih državah Amerike, na kontinentu pa le v Belgiji.¹²¹ Poleg institucionalnih pogojev so se tako za pomembno kolo razvoja strank izkazale ideologije.¹²² Kot šolski primer za primarno ideološko skupino in s tem zametek modernih strank lahko štejemo jakobinski klub, ki je v času svoje diktature (junij 1793–julij 1794) med drugim zagovarjal tudi splošno volilno pravico in razširil znameniti katalog Deklaracije o pravicah človeka in državljana.¹²³

Moderna stranka pa ne pomeni samo politične skupine, utemeljene na skupnem (ideološkem) prepričanju,¹²⁴ temveč

119 LaPalombara in Weiner, *The Origin*, str. 26.

120 Fink Hafner, *Politične stranke*, str. 36.

121 Beyme, *Parteien*, str. 28.

122 Palmer v LaPalombara in Weiner, *The Origin*, str. 30.

123 Prunk, *Racionalistična civilizacija*, str. 94.

124 Fink Hafner, *Politične stranke*, str. 36.

predvsem moderno organizirane masovne stranke, ki zaradi potrebe po pridobivanju in organizaciji množic razvijajo najvišjo stopnjo enotnosti in strogo disciplino, s tem pa tudi nastop profesionalnih politikov in organizatorjev.¹²⁵ Pojav masovnih strank sovпада z nastankom »novega« družbenega razreda, ki je na prelomu iz 19. v 20. stoletje obstajal brez svojega političnega zastopstva. Tranzicija iz agrarne v industrijsko družbo je imela za posledico nastanek množice izoliranih posameznikov, ki jih stare meščanske stranke niso zmogle integrirati v svoj program in v svoje vrste.¹²⁶ Nove moderne masovne stranke, utemeljene na socialistični/socialdemokratski ideologiji, so se pokazale uspešne na obeh področjih – v socialni integraciji v industrijsko družbo ter v politični integraciji znotraj obstoječega političnega sistema. S tem so se po drugi svetovni vojni počasi začele preoblikovati v stranke *catch-all*, ki so poleg klasične delavske baze v svoje vrste začele privabljeti tudi ostale volivce.¹²⁷

Drugače od ostalih skupin (interesnih skupin, skupin pritiska, družbenih gibanj) stranke poleg skupnega interesa njenih članov definira predvsem njihova aktivna udeležba v boju za oblast. Zato na tem mestu privzemamo Warovo definicijo stranke, ki pravi, da je politična stranka »institucija, ki a) išče vpliv na državo, pogosto tako, da se bori za pozicije v vladi, in b) običajno zastopa več kot samo en interes v družbi in do neke mere poskuša ,agregirati interese«.¹²⁸ Kot avtor sam poudarja, takšna definicija seveda ne rešuje težav s čim jasnejšim in natančnejšim opisom tega pojava, omogoča pa uporabo tega pojma tudi za razpravo o drugačnih političnih sistemih.¹²⁹

Vloga strank v parlamentu je večplastna. Najpogosteje se na prvo mesto postavlja njihovo predstavniško vlogo in s tem

125 Weber meni, da bo takšen razvoj strank, kjer o programih in kandidatih ne odloča več avtoritativno vodstvo, temveč velike skupščine članov stranke, pomenil nastop plebiscitarne demokracije (Weber, *The Advent*, str. 36).

126 Kirchheimer, *The Catch-all Party*, str. 51.

127 Prav tam, str. 52.

128 Ware, *Political Parties*, str. 5.

129 Prav tam, str. 6.

tudi funkcijo prevajanja družbenih konfliktov v parlamente, ena najpomembnejših funkcij pa je gotovo rekrutacija in izbira voditeljev za javne funkcije, s tem pa tudi organizacija volitev. Odnos med različnimi deli strank v parlamentu – poslanskimi skupinami – in njihovimi zunanjimi deli je lahko zelo različen. Na eni strani se lahko poslanske skupine znajdejo v opoziciji proti lastnemu vodstvu, s tem pa stranke postajajo glavni prostor pogajanj za (javno)politične odločitve.¹³⁰ Z druge strani predstavljajo strankarske poslanske skupine močan instrument nadzora nad politiko (so)vladajočih strank, s pomočjo katerega lahko koalicijske partnerice druga od druge izsiljujejo svojo politično agendo.¹³¹ Poleg tega stranke z organizacijo glasovanja v parlamentu zagotavljajo sprejemanje odločitev, pa tudi sicer obvladujejo velik del parlamentarnega življenja, s tem ko prek svojih poslanskih skupin vplivajo na porazdelitev funkcij v parlamentu in predstavljajo okvir za uporabo nekaterih instrumentov parlamentarnega dela.¹³² Z organizacijo volitev pa stranke vplivajo tudi na samo sestavo parlamenta in med volilno kampanjo določajo njeno vsebino.¹³³

Še ena izmed ključnih funkcij, ki jih stranke kot udeleženske parlamenta opravljajo, je izražanje, instrumentalizacija in predstavljanje interesov v družbi.¹³⁴ S tem se v parlament prenašajo tudi družbeni konflikti, ki so pomemben pojasnjevalni dejavnik življenja strank, čeprav seveda ne edini.¹³⁵

Stranke so tiste, ki družbene cepitve prevzemajo kot politično pomembne, kar se kaže v njihovi ideološki usmerjenosti. Stranke konfliktne interese, tudi latentne, kristalizirajo in izražajo ter silijo subjekte v konfliktih in državljanke, da se do njih opredelijo in tako vzpostavijo svoje prioritete.¹³⁶

130 Manin, *The Principles*, str. 216.

131 Martin in Vanberg, *Policing the Bargain*, str. 17.

132 Schüttemeyer, *Hierarchy*, str. 37; Krašovec, *Moč*, str. 90–95.

133 Norris, *Campaign Communication*, str. 127–132.

134 Lipset in Rokkan, *Cleavage Structures*, str. 93.

135 Fink Hafner, *Politične stranke*, str. 49.

136 Lipset in Rokkan, *Cleavage Structures*, str. 93.

Kitscheltova tipologija¹³⁷ je pokazala, da imajo ljudje znotraj ene družbene skupine ali razreda različne interese, ki jih potencialno opredeljujejo različni kazalci, s tem pa tudi različne politične preference. Takšne razlike terjajo tudi večje število političnih strank, saj ena stranka ne more enakomerno zastopati tako heterogenih interesov v družbi. Nekateri avtorji že od šestdesetih let 20. stoletja naprej govorijo o t. i. koncu ideologij, s tem pa tudi o koncu pluralizma strank oz. njihovi vse večji nagnjenosti k predstavljanju čim širšega spektra volivcev.¹³⁸ Takšne raziskave, kot sta zgoraj predstavljeni Kitscheltova in Beymejeva, dokazujejo nasprotno realnost. Tudi sicer bi bila razprava o enostrankarskih sistemih oksimoron sama po sebi. Stranka je vedno del celote (angl. *party*; angl. *part* – beseda za *del*), in če ni del, če predstavlja celoto, potem ni stranka, ampak psevdopstranka.¹³⁹ Tako enostrankarski sistemi, ki sicer so obstajali in obstajajo, pomenijo popolno nasprotje pluralizma strank – pomenijo holizem, ki popolnoma zavrača idejo tekmovalnega strankarskega sistema in kjer je tudi raznolikost mnenj znotraj ene stranke znak nesprejemljive odklonskosti in herezije, kar nam kažejo primeri totalitarnih sistemov – komunizma, nacizma in fašizma.

Pizzorno našteva pet razlogov, zakaj kljub vsemu v zahodnih demokracijah še vedno ostaja pluralizem strank.¹⁴⁰ Prvi razlog se skriva v hipotezi o iluziji izbire: sodobna predstavniška demokratska država temelji na principu ljudske suverenosti, ta pa predpostavlja možnost izbire, ki jo zagotavljajo stranke. Tudi če se stranke v svojih vsebinah ne razlikujejo, pa pluralizem strank oz. multipartizem, kot to imenuje Duverger,¹⁴¹ ustvarja iluzijo izbire, brez katere bi razpadel pomemben instrument konsenza. Drugi razlog je hipoteza kohezivnosti. Stranke povezujejo različne dele družbe in ustvarjajo legitimnost med tistimi, ki se potegujejo za vladajoče pozicije, in vladanimi. Naslednji argu-

137 Kitschelt, *Class Structure*, str. 26–27.

138 Pizzorno, *Parties in Pluralism*, str. 61–66.

139 Sartori, *Parties*, str. 35.

140 Pizzorno, *Parties in Pluralism*, str. 68–71.

141 Duverger, *A New Political System*, str. 290.

ment je odgovorno preverjanje javnega mnenja. Čeprav stranke ne zagotavljajo najbolj natančnih javnomnenjskih raziskav, pa njihovo reakcijo na rezultate teh raziskav vedno preveri in oceni elektorat – če stranke precenijo težo in mesto glede neke družbene zadeve, so lahko kaznovane na naslednjih volitvah. Poleg omenjenih argumentov Pizzorno našteva še zmanjševanje kompleksnosti družbenih problemov, s čimer se omejuje tudi obseg državnega angažiranja oz. zmanjšuje število možnosti, ki jih morajo upoštevati vladni organi pri oblikovanju javnih politik. Kot zadnji argument avtor izpostavlja vlogo strankarskih politikov v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, kjer stranke na političnem trgu delujejo kot nekakšen posrednik oz. »valuta«, ki zagotavlja, da bo mediacija med lastniki virov in tistimi, ki imajo v rokah moč odločanja, potekala tudi v prihodnje. S tega vidika je zaželeno čim večje število strank (v parlamentu), kar bi takšne politične transakcije naredilo transparentnejše.

Pluralizem je nepogrešljiva sestavina sodobnih demokratičnih sistemov. Nanaša se na cepitve v družbi in je opazen zlasti tam, kjer politične delitve sledijo nekim smerem objektivne družbene diferenciacije, še posebej tistim, ki posebej izstopajo iz družbe.¹⁴² Bolj priročna in razumljiva je kratka Dahlova definicija, ki pravi, da je pluralizem raznolikost družbenih organizacij z veliko stopnjo avtonomije v odnosu ene do druge.¹⁴³ Vendar, kot opozarjajo Ware¹⁴⁴ ter Linz in Stepan,¹⁴⁵ pluralizem ni zadosten pogoj za demokracijo. Tudi Madison se svojim lastnim pragmatičnim pomislekom o nevarni vlogi frakcij ni dal zapeljati in je poudaril pomen ter neizogibnost pluralnosti

142 Pri tem moramo razlikovati med pluralizmom kot družbenim pojavom in pluralnimi družbami, ki jih klasificiramo glede na politično kulturo. Med pluralne družbe spadajo tiste, ki imajo fragmentirano politično kulturo, kar pomeni, da v družbi obstajajo ločene politične subkulture, ki implicirajo tudi strukturo vlog in zato lahko tvorijo svoj podsistem vlog. Med pluralne družbe se kvalificirajo predvsem kontinentalne evropske države, medtem ko je za anglo-ameriške družbe značilna homogena sekularna politična kultura in zato ne spadajo med pluralne (Eckstein v Lijphart, *Democracy*, str. 6–7).

143 Dahl, *Democracy*, str. 234.

144 Ware, *Political Parties*, str. 249.

145 Linz in Stepan, *Problems*, str. 44–45.

mnenj, s tem pa tudi (bodočih) strank za demokracijo.¹⁴⁶ Po Webrovem mnenju so stranke otroci demokracije,¹⁴⁷ demokratična pa je predvsem njihova vloga vzpostavljanja legitimne vezi med vladajočimi in vladanimi, ko odpadejo drugi zunanji viri legitimnosti.¹⁴⁸ Tudi Linz in Stepan v svoji tipologiji demokratičnih, totalitarnih, avtoritarnih, posttotalitarnih in sultanističnih političnih sistemov ugotavljata, da je politični pluralizem, ki mora biti pravno zavarovan, eden temeljnih gradnikov demokratičnih sistemov.¹⁴⁹

Po drugi strani pa je (politični) pluralizem normativni koncept, ki zahteva premislek o našem lastnem razumevanju demokracije. Niso stranke tiste, ki ustvarjajo politični pluralizem, temveč so politične stranke njegov produkt.¹⁵⁰ Politični pluralizem moramo razumeti kot raznolikost *moči*, kar po Sartoriju implicira štiri vidike njegovega pomena. Prvič, pluralizem pomeni raznolikost (mnenj), ne pa hkrati tudi konflikta, niti ne konsenza. Raznolikost zahteva konsenz na ravni temeljnih vprašanj neke politične skupnosti (*polity*), lahko pa se kaže kot konflikt glede konkretnih javnih politik. Drugič, pluralizem oporeka absolutnemu načelu večine in zagovarja princip omejene večine pri sprejemanju odločitev, ki zagotavlja spoštovanje pravic manjšine. Tretjič, pluralizem v obliki tekmovalnega strankarskega sistema lahko obstaja samo, če obstaja zadostna ločitev različnih sfer življenja, kot so religija, politika in premoženje. Četrtnič, obstoj množstva zvez še ne pomeni pluralizma.¹⁵¹ Te zveze morajo biti prostovoljne ter neizključujoče, za uspešno udejanjanje takšnega političnega pluralizma pa je potrebno njegovo široko sprejemanje s strani članov družbe. Preprost argument ponuja tudi Lefort, ki pravi, da bodo v družbi vedno obstajala različna mnenja, ki jih bodo zastopale različne stranke, tako da nobena

146 Madison, *Federalist Paper No. 10*, str. 43–44.

147 Weber, *The Advent*, str. 35.

148 Blondel, *Comparative Government*, str. 131.

149 Linz in Stepan, *Problems*, str. 44–45; tudi Dahl, *Polyarchy*, str. 78.

150 Sartori, *Parties*, str. 16.

151 Prav tam, str. 14–16.

ne more sovpadati z dejansko politično oblastjo, ki je predstavniška, in imeti moč nad celotno družbo.¹⁵² Z vidika parlamentarizma kot normativnega in institucionalnega sistema pa sta tako pluralizem kot pluralnost strank nujna sestavna dela koncepta, saj le tako parlamenti zmorejo opravljati vse svoje funkcije in naloge.¹⁵³ Čeprav je pluralizem obvezna sestavina tudi koncepta demokracije, pa sam po sebi še ne zagotavlja demokratičnosti sistema,¹⁵⁴ kar od nas zahteva nadaljnje iskanje demokratičnih značilnosti parlamentarizma.

Predstavništvo

Ena izmed osnovnih funkcij parlamenta je predstavljanje, agregiranje, izražanje in prevajanje interesov v družbi. Tu od konca 19. stoletja pomembno vlogo igrajo politične stranke, ki so prevzele nalogo mediatorja v tripartitnem odnosu med državljani, strankami in zborom predstavnikov.¹⁵⁵ V predstavniških vladavinah ima koncept predstavništva ključno vlogo pri določanju sistema sprejemanja najpomembnejših političnih odločitev: določa, katero telo bo sprejemalo odločitve, kako bo izbrano in kdo bo imel možnost biti izbran ter pod kakšnimi pogoji. S tega stališča je odločitev o naravi predstavništva na konceptualni ravni najpomembnejša odločitev pri oblikovanju političnega in pravnega sistema neke družbe. Predstavništvo je za parlamentarizem pomembno še toliko bolj, ker se njuna pomena pogosto uporabljata izmenično. Značilna je npr. Bryce-ova definicija, da je parlamentarna vladavina zaželen politični

152 Weymans, *Freedom*, str. 268.

153 Tudi v tem primeru se kaže Evropska unija kot pripravi testni zajček za različne demokratične koncepte. Kar nekaj raziskovalcev sistema vladanja v EU ugotavlja, da so močne nadnacionalne politične stranke v evropskem parlamentu nujni pogoj za demokracijo na tej nadnacionalni ravni (Pollak, *Contested*, 2007; Hix idr., *Democratic Politics*, 2007).

154 Birch, *The Concepts*, str. 224.

155 Pollak idr., *On Political Representation*, str. 15.

sistem, ker daje takojšnjo in polno moč volji ljudstva.¹⁵⁶ Zato moramo ta dva pojma med seboj ločiti in si pogledati, kaj predstavninstvo pravzaprav pomeni.

Koncept političnega predstavninstva je od samih začetkov sodobne zahodne demokracije eden njenih najspornejših elementov, saj v svojem bistvu pomeni negacijo tistega, kar naj bi demokracija v izvorni obliki predstavljala – tj. neposredno udeležbo pri vodenju družbe in države (npr. Rousseau). Poleg tega je pogosto kritizirano dejstvo, da ena oseba, predstavnik oz. poslanec, ne more enakovredno zastopati več drugih oseb (npr. H. D. G. Cole), oz. obratno s fašističnega stališča, da samo ena oseba lahko predstavlja množico.¹⁵⁷ Z druge strani so kritike na predstavniška telesa letele z argumentom, da ta predstavljajo neki svoj interes (Marx in Lenin), ki je lahko oligarhičen, saj med narodom in predstavniskim telesom ni nobenega pravnega razmerja, temveč le politično.¹⁵⁸ Po tej logiki temelji predstavninstvo na solidarnosti med predstavljenimi in predstavniki ter tako spada v situacijo objektivnega prava.¹⁵⁹

Predstavninstvo je pri začetnici sodobnega raziskovanja predstavninstva H. F. Pitkin definirano kot relacija moči med principalom in agentom. Kot politični koncept je predstavninstvo – *reprezentanca* nekaj novega, saj ne antična Grčija ne Rim nista poznala današnjega pomena te besede. Poimenovanje sicer izhaja iz latinske besede *repraesentare*, ki pomeni »narediti prisotno ali manifestirati se ali spet narediti prisotno« in se je uporabljala skoraj izključno za nežive predmete, gotovo pa ni imela nič skupnega s predstavljanjem drugih ljudi v rimski državi.¹⁶⁰ Sodobna oblika tega koncepta se je začela razvijati v srednjem veku – prvi teoretik družbene pogodbe je hkrati postal prvi teoretik predstavniskega sistema, tj. Thomas Hobbes.¹⁶¹

156 Strøm idr., *Parliamentary*, str. 12.

157 Visme Williamson, *Fascist View*, str. 122.

158 Pitamic, *Država*, str. 93.

159 Prav tam, str. 94.

160 Pitkin, *Representation*, str. 310.

161 Pitkin, *Hobbes's Concept of Representation I in II*, 1964a in 1964b.

Odnos predstavništva je označil kot akt prenosa politične moči (angl. *authority*) med začetnim nosilcem moči – principalom – in predstavnikom – agentom. Pri tem poudarja, da je predstavnik pri svojem delovanju svoboden, vse breme odgovornosti pa ostaja pri predstavljenem, ki je odgovoren tudi za dejanja svojega predstavnika.¹⁶²

V tem kontekstu je najbolj splošno sprejeta percepcija predstavništva, da osebo A predstavlja do neke mere oseba B tako, da ravnanje osebe B v določeni zadevi odraža t. i. idealne preference osebe A; torej izbiro, ki bi jo opravila oseba A, če bi bila idealno informirana, idealno strokovno podkovanana in bi imela idealno jasno izoblikovane preference o zadevi.¹⁶³ Takšna definicija nakazuje, da predstavništvo ne pomeni le *zastopstva* (ang. *agency*), kjer ima predstavnik ček bianco, temveč omogoča razpravo o »dobrem« in »slabem« predstavljanju in v koncept vnaša element odgovornosti. Oseba B, predstavnik, je tako najpogosteje definiran kot a) agent ali govorec, ki deluje v imenu (po pooblastilu) svojega principala; kot b) oseba, ki deli nekatere lastnosti določene družbene skupine ali razreda, in kot c) oseba, ki simbolizira identiteto ali lastnosti določene družbene skupine ali razreda.¹⁶⁴ Vprašanje, ki se tu pojavlja v navezavi na vlogo parlamenta kot predstavniškega telesa v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, je predvsem, kakšno naj bo to predstavništvo oz. kaj pomeni »dobro« predstavništvo. Debata se je tu razvila na eni strani o tem, kakšne lastnosti mora imeti predstavnik, da lahko *dobro* zastopa svoje volivce, saj je predstavnik hkrati tudi legislator: ali mora biti predstavnik čim bolj podoben povprečnemu volivcu po socialnem statusu, izobrazbi, preferencah (kar H. Pitkin imenuje deskriptivno predstavništvo) oz. ali mora temnopolti predstavljati temnopolte in ženska ženske?¹⁶⁵ Po drugi strani se zastavlja vprašanje percepcije in izvajanja lastne vloge predstavnikov. Raziskava, ki so jo opra-

162 Pitkin, *Hobbes's Concept of Representation I*, str. 331.

163 Rogowski, *Representation*, str. 396.

164 Birch, *Representation*, str. 15.

165 Mansbridge, *Should Blacks*, 1999.

vili Wahlke in sodelavci, je pokazala tri osnovne »tipe« predstavnikov: zaupnike (angl. *trustee*), ki sami sebe razumejo kot center zakonodajnega veselja in svoje odločitve sprejemajo po lastni presoji; politikante (angl. *politico*), ki se pred sprejemanjem odločitev čutijo nekako dolžne posvetovati se s svojimi volivci; ter delegate, ki menijo, da njihov položaj zahteva izvajanje volje volivcev.¹⁶⁶ Čeprav je od takrat minilo že skoraj 50 let, so njeni rezultati še vedno aktualni, opredelitev skrajnih dveh oblik predstavnštva – tj. vprašanje svobodnega oz. reprezentativnega (za katerega se je zavzemal npr. že Edmund Burke) in imperativnega oz. vezanega mandata (značilen predvsem za delegatsko obliko zastopanja interesov, npr. tudi v jugoslovanskem sistemu političnega samoupravljanja) – pa še vedno aktualna tudi v sodobnem politološkem diskurzu.

Naravo predstavnštva moramo pravzaprav, kot pravi Gosnell, ocenjevati z distance in predvsem glede na njegov vpliv na (sodobno) demokracijo. Če predstavnštvo nima neke teže za demokracijo, potem lahko ta koncept opustimo; če pa je potrebno za demokracijo, potem ga moramo ohraniti in negovati.¹⁶⁷ Gosnell s tem pokaže na nesoglasja med različnimi političnimi teoretiki, zgodovinarji in družboslovci nasploh glede vezi med konceptom predstavnštva in konceptom demokracije. Eden izmed največjih mitov o predstavnstvu, ki ga Pollak idr.¹⁶⁸ poskušajo razbiti, je že omenjeno prepričanje, da so politični teoretiki v času angleške, ameriške in francoske revolucije razvili koncept predstavnštva, da bi demokracijo opremili za delovanje tudi v velikih družbah.¹⁶⁹ »Cepitev« demokracije s predstavnštvom naj bi se zgodila nekje

166 Kornberg, *Perception*, str. 287–288.

167 Gosnell, *Representative*, str. 98. Rogowski ob klasifikaciji tipov predstavnštva definira tudi dve obliki, ki ne sodita v koncept demokratičnega predstavnštva. Kot *antipredstavnštvo* (angl. *antirepresentation*) označuje prepričanje, da družbo najbolje predstavlja prav ona sama, zato ima neposredno odločanje prednost pred predstavnštvom. Z *nepredstavnštvom* (angl. *nonrepresentation*) pa poimenuje sistem zastopništva, kjer je »superiorna« skupina prepričana, da neka druga skupina članov družbe (temnopolti, »domorodci«, ženske, laiki itd.) ni kvalificirana in sposobna odločati o svojih idealnih preferencah in tako tudi ne more biti predstavljena (Rogowski, *Representation*, 401–403).

168 Pollak idr., *On Political*, str. 7–8.

169 Sterne, *Proportional*, str. 76.

med Thomasom Painom in Robespierrom – prvi je demokracijo v nasprotju z dotedanjo tradicijo ocenil kot zaželen sistem, drugi je bil prepričan, da je demokracija v svojem bistvu predstavniška.¹⁷⁰

Manin ugotavlja, da dejstvo, da predstavniške vladavine drugače od grških predhodnic demokracije niso nikoli uporabljale žreba za določanje političnih položajev, kaže na to, da razlika med predstavniškimi in »neposrednimi« sistemi ni v omejenem številu izbranih, temveč v metodi izbiranja.¹⁷¹ Kar naredi sistem predstavniški, ni to, da v imenu ljudstva vlada le nekaj ljudi, marveč da so ti izbrani na *volitvah*. Kaj je torej ob jasnem egalitarnem značaju žreba pripeljalo do zmage volitev? Odgovor na vprašanje, ki ga ponuja Manin, sega v samo bistvo predstavništva. Volitve so se izkazale kot edina možna metoda izbire nosilcev politične moči po tem, ko so politični teoretiki začeli utemeljevati izvajanje oblasti s *privolitvijo ljudstva*.¹⁷² Volitve so v nasprotju z žrebom postopek, v katerem predstavniki vsaj navidezno stopajo v odnos s svojimi principali, kar omogoča tudi preverjanje demokratične odgovornosti ob koncu mandata. Takšen način legitimiranja nosilcev politične oblasti pomeni, da ni več najpomembnejša enaka porazdelitev možnosti opravljanja javnih funkcij med vsemi državljani, marveč da jih nosilci opravljajo s privolitvijo ostalih.¹⁷³ Hkrati velja poudarek, da je predstavništvo možno tudi v avtoritarnih in totalitarnih sistemih, v katerih gre običajno za predstavništvo množice v eni osebi – voditelju (*duce, Führer, cudillo*) oz. stranki (*partija*). Pri tem ne gre toliko za odnos predstavnik-predstavljeni, temveč za odnos med voditeljem in tistimi, ki mu sledijo; ker imajo oboji enak interes, sploh ni pomembno, kdo zagovarja čigave interese. To nas pripelje do sklepa, da mora biti predstavništvo v demokratičnih parlamentarnih sistemih nujno pluralno tako po številu kot po ideologiji.

170 Hobson, *Revolution*, str. 460–462.

171 Manin, *The Principles*, str. 41.

172 Prav tam, str. 84.

173 Glej tudi Urbinati, *Condorcet's*, str. 64. Poleg tega pa takšen koncept spreminja pojem državljanstva – na posameznega državljana se je v antični demokraciji gledalo kot na potencialnega kandidata in tekmeca za javno funkcijo, novoveška politična teorija pa jih vidi kot vir politične legitimacije (Manin, *The Principles*, str. 91–92).

Kakšen je torej odgovor na vprašanje, kaj je demokratičnega na predstavnštvu, čeprav je voljeno, volitve pa že po Aristotelovem prepričanju porajajo elitizem? Enega ponujajo Strøm idr., ki pravijo, da je sistem demokratičen natančno zato, ker vsebuje mehanizme, s katerimi lahko državljani izberejo in nadzorujejo svoje predstavnike. Zato je v svoji idealni obliki parlamentarna demokracija veriga delegacije¹⁷⁴ in odgovornosti, ki je po svoji obliki posredna, enostavna in enotna ter so agenti odgovorni samo enemu principalu.¹⁷⁵

Pri tem razumemo demokratično odgovornost kot proces nadzora, kar pomeni, da so predstavniki odgovorni principalom le, če imajo slednji nanje vpliv.¹⁷⁶ Razlogi, zakaj je idealna oblika politične vladavine predstavnška, so trije: prvič, izvolitev predstavnika pomeni najbolj racionalno izrabo časa, ki je potreben za sprejemanje odločitev. Drugič, posamezni državljani nimamo kompetenc, potrebnih za sprejemanje nekaterih zelo specifičnih odločitev. Tretji argument pa je vezan na družbeno izbiro in problem kolektivnega delovanja ter pravi, da moramo biti državljani sposobni oblikovati kolektivne preference, da ne bi delovali destruktivno.¹⁷⁷ Pri tem moramo seveda upoštevati kriterije za demokratične volitve, ki morajo potekati pod pogoji političnega tekmovanja (svoboda političnega združevanja in izražanja, alternativni viri informacij in svoboda kandidiranja) ter ob obstoju neodvisne in kompetentne administracije, pa tudi sodnih teles, ki poskrbijo za pravilno izvajanje volilne zakonodaje.¹⁷⁸

Sodobne kritike predstavnštva v obliki deliberativnih modelov demokracije so osredotočene predvsem na tri točke: predstavnštvo odtujaše politično voljo na škodo pristne samouprave; škoduje sposobnosti skupnosti, da bi delovala kot regulativni instrument pravičnosti; ter onemogoča razvoj partici-

174 Delegacije kot izvolitve predstavnika in s tem prenosa politične moči odločanja na predstavnika, in ne kot sistem vezane odgovornosti predstavnika delegata na preference volivca (op. M. R.).

175 Strøm idr., *Parliamentary*, str. 20–21.

176 Lupia, *Delegation*, str. 35.

177 Strøm, *Parliamentary*, str. 57–58.

178 Strøm idr., *Parliamentary*, str. 19.

pativne javnosti, v kateri bi se lahko razvila ideja pravičnosti.¹⁷⁹ Zagovorniki participativne demokracije in postmoderni radikalci pogosto zavračajo predstavništvo kot celoto in predlagajo neposrednost in direktni nadzor.

Kljub tem slabostim in nekaterim kritikam pa avtorji, kot je David Plotke, poudarjajo, da ima predstavništvo osrednjo pozitivno vlogo v demokraciji. To prepričanje sloni na ugotovitvi, da nasprotje predstavništva ni participacija, temveč izključitev. In nasprotje participacije je abstinenca.¹⁸⁰ Zato namesto debate o zamenjavi predstavništva s participacijo raje podobno kot Rosenvallon predlaga izboljšave, vendar Plotke izhaja iz predstavništva kot sociološkega odnosa med predstavnikom in predstavljenim ter zavrača neposredne komunikativne alternative. Njegovi predlogi gredo predvsem v smer spreminjanja odnosa predstavništva, kjer »biti predstavljen« ne pomeni brezosebnost in pasivnost. »Biti predstavljen« po Plotkeju pomeni, »kadar moj avtorizirani predstavnik poskuša doseči moje politične cilje, ob tem da so ti cilji stvar dialoga, prav tako pa tudi postopki za doseganje teh ciljev, ki morajo biti vzajemno sprejemljivi.«¹⁸¹ Plotke najbolj pozitivno vlogo predstavništva vidi v nekakšni kvalifikaciji državljanstva, ki jo z aktom izbire predstavnika ta naredi: predstavništvo ne pomeni brezosebnosti volivca ali odvisnosti predstavnika, marveč vzajemnost, ki predvideva avtonomnost predstavnika. Z izbiro predstavnika pa volivec dokaže tudi svojo sposobnost participirati v predstavniškem odnosu in razlikovati med različnimi političnimi praksami.¹⁸²

Enega od poskusov usklajevanja med komunikativnimi modeli demokracije in predstavniškim načelom predstavlja delo Iris Marion Young, ki poskuša iz koncepta predstavništva narediti demokratično institucijo, ne da bi zožila demokracijo na zgolj proceduralni in formalistični postopek.¹⁸³ Youngova verjame, da je

179 Young, *Inclusion*, str. 124.

180 Plotke, *Representation*, str. 24.

181 Prav tam, str. 30.

182 Prav tam, str. 31.

183 Urbinati, *Condorcet's*, str. 266.

politično predstavništvo potrebno in zaželeno.¹⁸⁴ Predstavništvo je pri njej konceptualizirano kot diferencialni odnos med političnimi akterji, ki so vpleteni v proces, neomejen s časom in prostorom.¹⁸⁵ Youngova poudarja, da pri predstavništvu ne gre za predstavljanje oseb – identitet, marveč za predstavljanje idej – interesov, mnenja in perspektiv, in ga razume kot preloženo prisotnost ali preloženo demokracijo (angl. *deferred presence or deferred democracy*).¹⁸⁶ Največji prispevek Youngove je v njenem utemeljevanju povezave med predstavništvom in demokracijo, ki ne izhaja iz suverenosti ljudstva. V nasprotju s tradicionalnim prepričanjem, da je predstavništvo le slab nadomestek za neposredno udeležbo državljanov, Youngova avtorizacije ne vidi kot akta suverenosti ljudstva, temveč kot proces tvorjenja politične unije.¹⁸⁷ Predstavništvo po njenem mnenju rojeva odnos, ki je javen in ga ne moremo obravnavati kot pogodbeni odnos. »Predstavniška moč je odgovorna moč, ker je po svoji osnovi *odvisna moč*, ki zahteva, da je akter sposoben sprejemati avtonomne izbire, *da bi ga/jo* volivci po njih presojali.«¹⁸⁸

Z razpravo o predstavništvu smo dokazali, da je ravno slednje, »Ahilova peta liberalne demokracije«,¹⁸⁹ tisti element parlamentarizma, ki političnemu sistemu prinaša atribut demokracije. Čeprav ta dva pojma v samem začetku razvoja parlamentarnih sistemov nista imela lahkega zaveznitva¹⁹⁰ in je bilo predstavništvo v zadnjem času tarča pogostih kritik, se je ravno v zadnjih petnajstih letih tudi v politologiji izoblikovala teoretična podlaga za obrambo tega modela političnega sistema. Predstavništvo je postalo tako ključni pojem sodobne demokracije, da je postalo predmet Schumpetrove minimalistične definicije demokracije. Vendar pa volitve niso zadosten pogoj za demokracijo političnih sistemov, zato je treba tu identificirati še nekaj značilnosti, ki so nujni sestavni del parlamentarizma.

184 Young, *Inclusion*, str. 133.

185 Prav tam, str. 123.

186 Prav tam, str. 134–139.

187 Urbinati, *Condorcet's*, str. 270.

188 Prav tam, str. 271.

189 Pollak idr., *On Political*, str. 1.

190 Pitkin, *Representation and Democracy*, 2004.

Širši demokratični okvir

Demokracijo sta si v preteklosti »lastili« oboje strani železne zavese, seveda vsaka s svojo razlago in s svojim merilom. Zato se zastavlja temeljno vprašanje, ali obstaja več demokracij in katera demokracija oz. kateri koncept je pravi.¹⁹¹ Poplava študij demokracije po drugi svetovni vojni je povzročila zmedo v njenem razumevanju in potrebo po pravem intelektualnem pospravljanju, oz. kot nazorno pove Sartori,¹⁹² so ljudje do štiridesetih let dvajsetega stoletja vedeli, kaj demokracija je, in so jo ali vzljubili ali zavračali; od takrat naprej vsi trdimo, da imamo radi demokracijo, vendar več ne vemo (ne razumemo, se ne strinjamo), kaj demokracija je.

V razpravi o demokraciji se soočamo z množico literature, ki se je loteva v glavnem z dveh vidikov – s teoretično-konceptualnega ter upravno-institucionalnega. Sartori deli teorije oz. definicije demokracije po istem ključu na preskriptivne (oz. normativne) in deskriptivne (empirične), čeprav to ne pomeni, da se takšne različne definicije demokracije med seboj izključujejo.¹⁹³ Sodobno debato o demokraciji zaznamujeta napetost v konfrontaciji dejstev v odnosu do vrednot¹⁹⁴ ter iskanje »bolj demokratičnih alternativ«,¹⁹⁵ vendar »demokracije, kakršna je, ne moremo ločiti od tega, kakšna *naj bi bila*«. ¹⁹⁶ Takšno stališče aplicira uporabo enakega pogleda tudi pri primerjavi demokracije z drugimi političnimi ideologijami in njihovimi praktičnimi različicami. Primerjava političnih sistemov zahteva uporabo istega vatla pri vseh, torej moramo primerjati idejo z idejo in realnost z realnostjo, kar je še posebej aktualno v luči nenehne marksistične kritike liberalne demokracije.¹⁹⁷

191 Zgovoren je naslov prvega poglavja v Sartorijevi knjigi *The Theory of Democracy Revisited* (1987) *Ali je demokracija res lahko karkoli?*

192 Sartori, *The Theory*, str. 6.

193 Prav tam, str. XI–XII.

194 Dahl, *Polyarchy*, str. 2; Lefort v Weymans, *Freedom*, str. 265; Birch, *The Concepts*, str. 2.

195 Dahl, *Polyarchy*; Fishkin, *Democracy and Liberation*; Hirst, *Associational Democracy*; Budge, *Direct Democracy*; Lupia in Matsusaka, *Direct Democracy*; Cohen, *Deliberation and Democratic*; idr.

196 Sartori, *The Theory*, str. 7.

197 Prav tam, str. 12.

Koncept demokracije ni enoten; eklektično je sestavljen iz več posameznih konceptov, ki so izšli iz razvoja »racionalistične civilizacije« Zahoda. Po Schmittu tudi Pikalo povzema izraz, da je zgodba o demokraciji zgodba o hibridni politični skupnosti, ki jo je zaznamovala zveza med dvema popolnoma heterogenima načeloma.¹⁹⁸ Poleg ustavnih, institucionalnih in ideoloških konceptov se pri demokracijah srečujemo še s konceptom nacionalizma in nacionalne države, konceptom oblasti in politične moči, konceptom vladanja in vodenja, konceptom predstavnštva, političnega odločanja, državljanstva, participacije, človekovih pravic in drugimi.

Razpravo o demokraciji pa moramo začeti pri že v prejšnjem podpoglavju nakazani minimalistični definiciji Josepha Schumpetra, ki jo je definiral kot sklop institucionalnih ureditev za doseganje političnih odločitev, kjer posamezniki pridobivajo moč odločanja s tekmovanjem za glasove ljudstva.¹⁹⁹ Njegova definicija izhaja iz konfrontacije med razglašeno demokratičnostjo socializma in liberalnih kapitalističnih držav, zato je za naš argument še posebej pomembna. Ob spraševanju, kaj je demokracija, ugotavlja, da je to politična metoda in ne sklop vrednot, zato ne more biti cilj sama po sebi. V socialističnem razglašanju demokracije opaza pomanjkljivost, ki jo je izpostavil tudi Sartori – da se praksa ne pokriva s teorijo.²⁰⁰ S klasičnega stališča demokracije pa pod vprašaj postavlja voljo ljudstva, pri čemer opozarja na nedemokratske posledice nekaterih »primerov« volje ljudstva iz zgodovine (npr. lov na čarovnice, antisemitizem).²⁰¹ Uporabo nedemokratskih metod za izkoreninjenje takšnih nedemokratskih pojavov pripisuje boljševikom, v resnično demo-

198 Schmitt, *Tri razprave*, str. 22–39; Pikalo, *Kozmopolitska*, str. 565.

199 Schumpeter, *Capitalism*, str. 269.

200 Prav tam, str. 241–242.

201 Schumpeter ugotavlja, da obeh teh pojavov ni vzpodbudila Katoliška cerkev, kar je splošno prepričanje med ljudmi, temveč so te zahteve zrasle iz ljudstva in sta jih na začetku tako Cerkev kot tudi posvetna oblast zavračali in se proti njima borili. V tej bitki je Cerkev podlegla možnosti dobrega zaslužka v trgovanju z odpustki, posvetna oblast pa je šele v 18. stoletju previdno prepovedala zažiganje čarovnic, kar po Schumpetrovem mnenju ni bila lahka odločitev, saj je cesarica Marija Terezija vedela, da se bori proti »volji ljudstva« (Schumpeter, *Capitalism*, str. 242).

kratičnih državah pa je po njegovem mnenju naloga ljudstva, da vzpostavi vlado ali neko posredno telo, ki bo oblikovalo izvršno oblast ali vlado.²⁰² V nasprotju s socialističnimi državami so v pravih demokracijah zato ravno kompetitivne volitve tista metoda, ki omogoča vzpostavitev demokracije. Na takšen način tudi Schumpeter definira demokracijo kot predstavniško vladavino, kritike nanj pa letijo predvsem z vidika, da je kljub zavzemanju za demokracijo elitist, ker s kritiko volje ljudstva vzpostavlja posredniško telo, ki bo sprejemalo odločitve. Še zlasti je to vidno iz petih pogojev, ki jih je postavil, da bi bila lahko demokratična metoda uspešna. Najprej (1) morajo imeti izvoljeni predstavniki zadostne kvalitete, vendar (2) ne smejo imeti prevelikega obsega sprejemanja odločitev. Pri tem mora (3) imeti vlada pod sabo močno in dobro izučeno administracijo, z močnim čutom dolžnosti in občutkom pripadnosti (*esprit de corps*), vsi (4) državljani skupaj pa morajo imeti nekakšen demokratični samonadzor, s čimer je Schumpeter v grobem želel povedati, naj po volitvah politiko prepustijo politikom. Zadnji pogoj (5) zahteva visoko stopnjo tolerance do različnih mnenj.²⁰³ Ob izpolnjevanju teh zahtev bi po Schumpetrovem mnenju demokracija lahko delovala tudi v socializmu.

Kot kaže praksa, tekmovalne volitve še niso zadosten pogoj za demokracijo. V političnih sistemih, kjer obstaja več političnih elit, ki med sabo tekmujejo za oblast, ob tem pa vzdržujejo izključenost velikega dela prebivalstva, ne moremo govoriti o demokraciji.²⁰⁴ Poleg tega je dvomljiva Schumpetrova trditev, da državljani sami niso sposobni sprejemanja razumnih odločitev – kako lahko potem izbirajo med alternativami na volitvah?²⁰⁵ Po drugi strani pa Schumpeter poudarja še eno lastnost demokracije, s katero se strinjamo. Volitve namreč vsebujejo predpostavko, da je politična oblast legitimna, torej sprejeta od vladanih.

Tu se Schumpeter sreča z Millom, ki prav tako verjame, da dobra vlada lahko deluje le pod pogojem, da ljudstvo vlado spre-

202 Prav tam, str. 269.

203 Prav tam, str. 290–295.

204 Birch, *The Concepts*, str. 224.

205 Rogowski, *Representation*, str. 397; Held, *Models*, str. 193.

jema ali pa ji vsaj ne nasprotuje.²⁰⁶ Vlada je dobra takrat, kadar zagotavlja največji obseg koristnih posledic, takojšnjih in prihodnjih, in samo predstaviška vladavina, kakor Mill poimenuje angleški parlamentarni sistem, more to zagotoviti.²⁰⁷

Širitev volilne pravice je imela nepredstavljive posledice za sodobno demokracijo. Čeprav je po eni strani zadovoljila enega temeljnih pogojev, vključitev čim širšega kroga državljanov v politično odločanje, je po drugi strani pomenila začetek kompetitivne elitistične demokracije²⁰⁸ oz. strankarske demokracije²⁰⁹ ter erozije parlamenta kot centra deliberacije in razprave. Strankarska demokracija se je v zadnjem času prelevila v osebno ali »audience« demokracijo,²¹⁰ ki pa je tu ne jemljemo kot odmik od parlamentarizma, temveč kot nekakšno njegovo podzvrst.

Za dodatno utemeljitev demokratičnosti parlamentarizma želimo poudariti predvsem dve lastnosti demokracije kot političnega sistema, ki se na tem mestu zdita pomembni v kontekstu primerjave z realsocialističnimi političnimi sistemi.

Različni avtorji so do sedaj postavljali različna merila za demokratičnost sistemov, med katerimi imajo posebno mesto človekove pravice in vladavina prava. Fishkin denimo definira, da so to politična enakost, odsotnost tiranje in deliberacija.²¹¹ Sartori našteva pravilo večine in participacijo, pa tudi enakost, svobodo, konsenz, omejitve, tekmovalnost, pluralizem, ustavnost idr.²¹² Verjetno splošno najbolj znana in sprejeta pa so merila, ki jih v svoji razpravi o razmerju med idealno in realno demokracijo postavlja Robert Dahl. Slednjo definira kot politični sistem, v katerem sta vključenost državljanov in tekmovalnost na najvišji ravni. Za takšno realno demokracijo – poliarihijo veljajo določena institucionalna zagotovila, med katera sodijo svoboda ustanavljanja in pridruževanja organizacijam, svobodno

206 Mill, *Considerations*, str. 6.

207 Prav tam, str. 43.

208 Held, *Models*, 170.

209 Manin, *The Principles*, str. 206–218.

210 Prav tam, str. 218.

211 Fishkin, *Democracy*, str. 29.

212 Sartori, *The Theory*, str. 184.

izražanje mnenja, volilna pravica, pravica kandidiranja za javne službe, pravica tekmovati za glasove in biti voljen, pravica do alternativnih virov informacij, svobodne in poštene volitve ter obstoj institucij, ki zagotavljajo odvisnost vladne politike od glasov volivcev in drugih izrazov njihovih preferenc.²¹³ Vsa ta merila se v veliki meri nanašajo na komponente parlamentarizma, ki smo jih definirali do sedaj, in posebej poudarjajo tiste karakteristike demokratičnih sistemov, ki jih doslej nismo posebej izpostavljali. Funkcija parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik se navezuje na pravico kandidiranja za javne službe, prav tako parlament spada med institucije, ki zagotavljajo odvisnost vladne politike od glasov volivcev, kar zagotavlja prek nadzora vlade. Parlament je voljena predstavniška institucija, zato so volilna pravica, svobodne in poštene volitve ter tekmovanje za glasove nujno sestavni del parlamentarnega vodenja političnega sistema. Svoboda izražanja mnenja, svoboda ustanavljanja in sodelovanja v organizacijah ter vsa ostala zagotovila so nujno vezana na pojav političnih strank. Tudi zahteva po alternativnih virih informacij je potrebna tako z vidika volitev predstavništva kot neposrednega nadzora nad izvršno vejo oblasti.

Posredno se v Dahlovi razpravi o pogojih demokracije (poliarhije) skrivata še dve zahtevi demokratične družbe, ki nista eksplicitno izraženi. Z eno izmed njih Dahl začne svojo knjigo *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971), ko se sprašuje, kateri so tisti pogoji, ki ločujejo med tistimi režimi, kjer se nasprotniki vlade ne morejo javno in legalno organizirati v politične stranke, da bi nasprotovali vladi na svobodnih in poštenih volitvah, ter tistimi, kjer to lahko počnejo.²¹⁴ V nadaljevanju ugotavlja, da je verjetnost, da bo vlada tolerirala opozicijo, večja tam, kjer so – če se izrazimo v ekonomskem jeziku – pričakovani »stroški« zatiranja opozicije višji kot »stroški« toleriranja²¹⁵ oz. kadar so posledice zatiranja opozicije manj sprejemljive kot

213 Dahl, *Polyarchy*, str. 3.

214 Prav tam, str. 1.

215 Prav tam, str. 15.

posledice toleriranja. V takšnih razmerah je verjetnost za tekmovalnost večja, s tem pa tudi verjetnost za poliarhijo. Dodaja še, da je verjetnost za poliarhijo večja tam, kjer je tudi zaupanje v legitimnost političnih institucij večje.²¹⁶

Iz tega lahko izluščimo dva dodatna elementa, ki ju do sedaj še nismo posebej izpostavili in sta se izkazala za vitalna dela demokratičnega in parlamentarnega življenja: opozicija in naklonjena politična kultura.

Prvič – opozicija, v parlamentu ali zunaj njega, v demokratičnih sistemih ne pomeni izgubljenih glasov, temveč samo drugačen način uveljavljanja svojih interesov. Opredeljena je z uveljavljanjem pravice (politične) manjšine in je kot taka ravno tako vitalni organ suverenosti ljudstva kot vlada. Zatiranje opozicije bi v tem primeru pomenilo zatiranje suverenosti ljudstva.²¹⁷ Z vidika politične enakosti pa je ta lahko dosežena samo ob soglasnem sprejemanju odločitev.²¹⁸

V primeru stalnega odločanja z navadno večino bi opozicija postala neljudstvo, torej bi ljudje, ki se ne strinjajo z večinskim mnenjem, izgubili svoje politične pravice, v takšnih razmerah pa ne moremo več govoriti o demokraciji. Upoštevanje opozicije oz. političnih manjšin izhaja namreč iz istega načela kot koncept političnega predstavništva – vsi, na katere neka odločitev vpliva, morajo imeti možnost vpliva na sprejemanje te odločitve neposredno ali prek predstavnikov. Odgovor na takšno stanje je zavarovanje pravic manjšine oz. opozicije²¹⁹ oz. pluralistični pogled na demokracijo, ki nanjo gleda kot na nenehno tekmovanje med različnimi interesnimi skupinami, kar omogoča prevlado zdaj ene, zdaj druge. V takšni situaciji namesto o suverenosti večine govorimo o vladavini množstva manjšin, ki jim bo uspelo vplivati na vladne odločitve.²²⁰ To pomeni tudi razumevanje demokracije kot sistem konfliktov, ki pa ni družbeno destruktiven, temveč normalno stanje pluralne

216 Prav tam, str. 129.

217 Sartori, *The Theory*, str. 32.

218 Lively, *The Meaning*, str. 29.

219 Lijphart, *Democracy*, str. 31; Lively, *The Meaning*, str. 54.

220 Dahl v Held, *Models*, str. 206.

družbe.²²¹ Družbe, ki kažejo voljo za vzdrževanje učinkovite opozicije, hkrati omogočajo visoko participativnost, s tem pa se tudi povečuje njihov potencial za demokracijo.²²²

Druga komponenta demokracije, ki do sedaj še ni bila posebej poudarjena, je naklonjena politična kultura oz. kar demokratična politična kultura. J. S. Mill je v svoji knjigi o predstavniki vladavini postavil nekaj pogojev za delovanje dobre vlade, ki smo jih že omenili,²²³ prav tako strpnost do drugače mislečih in sprejemanje legitimnosti institucij poudarjata Schumpeter²²⁴ in Dahl.²²⁵ Podobno tudi Lipset definira legitimnost kot sposobnost ustvarjanja in vzdrževanja prepričanja, da so obstoječe institucije najbolj primerne za družbo.²²⁶ Politična kultura je specifična lastnost vsake posamezne družbe in ne more biti univerzalna, saj je rezultat kolektivne zgodovine nekega političnega sistema in živih zgodovin posameznikov, ki trenutno tvorijo ta politični sistem.²²⁷ Ta kultura temelji tako na javnih dogodkih kot tudi zasebnih izkušnjah in uteleša osrednje politične vrednote neke družbe.

Pojem politične oz. državljanske kulture sta pravzaprav utemeljila Almond in Verba z ugotovitvijo, da stabilne demokracije preprosto zahteva poseben sklop vedenj, ki je utemeljen na kompleksnem ravnovesju »podrejene« in »participativne« kulture. Politično kulturo razumeta kot psihološko orientacijo do družbenih subjektov, nanaša pa se na posebne politične orientacije: vedenja do političnega sistema in njegovih različnih delov in vedenja do vloge samega sebe v sistemu.²²⁸ Med drugim trdita, da je bila kultura raznolikosti in konsenza, racionalizma in tradicije tista, ki je omogočila razvoj britanske demokracije, ki se kaže v obliki parlamentarizma in predstavnštva, agregativnih političnih strank, odgovorne in nevtralne birokracije, po-

221 Sartori, *Parties*, str. 14.

222 Lipset, *Political Man*, str. 82.

223 Mill, *Considerations*, str. 6.

224 Schumpeter, *Capitalism*, str. 295.

225 Dahl, *Polyarchy*, str. 129.

226 Lipset, *Political Man*, str. 29.

227 Huntington in Dominguez, *Political*, str. 15.

228 Almond in Verba, *The Civic*, str. 12–13.

vezanih in pogajalskih interesnih skupin ter avtonomnih in nevtralnih medijev.²²⁹

Pomembnost politične kulture poleg ostalih pogojev Martin S. Lipset poudarja tudi v svojem članku z zgovornim naslovom *The Centrality of Political Culture* (Pomembnost politične kulture), kjer v debato o prednostih predsedniškega vs. parlamentarnega sistema posega s tezo, da različno uspešnost enega ali drugega lahko razlagamo z različno politično kulturo.²³⁰ V slednjem poudarja predvsem religijo in ekonomsko uspešnost kot pomembna dejavnika,²³¹ ki pojasnjujeta uspešno demokratizacijo političnih sistemov, ne glede na to, ali so predsedniški ali parlamentarni. Kot ugotavlja Lipset v enem od svojih kasnejših del, demokracija potrebuje naklonjeno oz. oporno politično kulturo, ki podpira svobodo govora, medije, zbiranja, vere, pravico do opozicijskih strank, pravno državo, človekove pravice idr.²³²

Vendar pa samo sprejemanje ustaljenih političnih institucij ni nobena posebnost demokracije – legitimnost vlade je potrebna pravzaprav v vsakem sistemu, saj lahko opravičuje svoj obstoj. Tudi zamenjava božanskega načela z ljudsko voljo še ne uvaja demokracije, kar smo dokazovali v poglavju o predstavništvu. Naklonjene politične kulture tu ne razumemo le kot pasivnega sprejemanja ali celo sprijaznjenja z vladajočim režimom, marveč kot aktivnost v smislu že omenjene Millove definicije pogojev, ki so potrebni za delovanje dobre vlade. Minimalnemu kriteriju je zadoščeno s sprejemanjem vlade oz. vsaj z nenasprotovanjem. V naslednjem koraku Mill od državljanov zahteva aktivno pripravljenost in sposobnost narediti vse (poudarek M. R.), kar ta vlada potrebuje, da se obdrži. Prav tako od državljanov zahteva, da so pripravljeni in sposobni storiti vse, kar je potrebno, da bi zagotovili uresničevanje njenih ciljev (po-

229 Prav tam, str. 6.

230 Lipset, *The Centrality*, str. 209.

231 Tudi sicer je najbolj splošna Lipsetova trditev, da so možnosti za demokracijo večje v ekonomsko bolj razvitih državah in tistih s protestantsko kulturo, s čimer je postal eden izmed prvih zagovornikov modernizacijske teorije.

232 Lipset, *Political Man*, str. 262.

udarek M. R.).²³³ Še bolj neposredno povezavo med naklonjeno politično kulturo in parlamentarizmom pa je vzpostavil Mezey s tem, ko je podporo parlamentarnemu sistemu vodenja politike tako s strani političnih elit kot civilne družbe vzel za enega izmed dveh kriterijev klasificiranja zakonodajnih teles po svetu. Njegova klasifikacija kaže, da majhna podpora med državljanji in med političnimi elitami vodi do ranljivih (tistih z veliko močjo v zakonodajnem procesu) oz. marginalnih (majhna moč v zakonodajnem procesu) legislatur. Medtem ko so prve izpostavljene nenehni nevarnosti za parlamentarni sistem, pa v primeru marginalnih zakonodajnih teles ne moremo govoriti o parlamentu, saj takšna telesa dejansko ne morejo zavriniti vladnih predlogov.²³⁴

S tem se ne zavzemamo za takšen raziskovalni pristop k demokraciji niti ne želimo vzpostaviti dominacije politične kulture v primerjavi z drugimi dejavniki za vzpostavitev in ohranjanje demokracije, saj ima lahko takšna interpretacija nevarne posledice, na kar nas opozarja Linz.²³⁵ Tu poudarjamo pomembnost tega elementa za vzpostavljanje in vzdrževanje demokratičnega političnega sistema. Demokracija ni samo politični sistem, temveč sistem vrednot in s tem tudi družbeni sistem. Kot pravi Sartori,²³⁶ če na makroravni sistema (tj. politični) ni demokracije, potem je zelo majhna verjetnost, da jo bomo našli na mikroravni (npr. t. i. industrijska demokracija), oz. Mary Wallstonecraft,²³⁷ da je sistem demokratičen samo toliko, kolikor je demokracije v vsakem njenem delčku. Podobno korelacijo vzpostavi tudi Laski: »Nič ne bi bilo bolj usodnega za delovanje demokracije kot pa stalna ločitev med procesom politike in življenjem, ki ga živijo običajno ljudje.«²³⁸

233 Mill, *Considerations*, str. 6.

234 Mezey, *Comparative*, str. 37–41.

235 Linz poudarja, da lahko takšno poudarjanje pomena politične kulture kmalu privede do sklepov o »nesposobnosti« nekaterih narodov za demokracijo oz. pomeni deterministično gledanje na zgodovino. Po drugi strani pa lahko takšen pristop služi kot opravičilo za nekatere totalitarne ideologije in voditelje ter jih razrešuje bremena odgovornosti za svoja dejanja (Linz, *Totalitarian*, str. 17–18.).

236 Sartori, *The Theory*, str. 10.

237 Held, *Models*, str. 67.

238 Laski, *The Foundations*, str. 41.

Parlamentarizem, opredeljen s petimi dimenzijami, torej razumemo kot način političnega življenja, ki ga opredeljujejo tako normativne določbe kot vrednotni sistemi. Je živ proces nenehnega izpopolnjevanja posameznih dimenzij, ki pa ga kljub temu določajo in delajo razpoznavnega v odnosu do drugih načinov političnega življenja. Te dimenzije nam omogočajo tudi identificiranje drugih političnih praks. Ta model parlamentarizma nam bo v pomoč pri analiziranju realsocialističnega političnega sistema na primeru povojne Jugoslavije. Ključni kriteriji parlamentarizma nam omogočajo analiziranje ter iskanje skupnih in različnih točk obeh modelov politične ureditve.

**MARKSISTIČNA
KRITIKA
PARLAMENTARNE
DEMOKRACIJE**

Propad socialističnega bloka je prinesel nekakšno eksisten- cialno krizo in močno streznitev za zahodne demokracije. Ob izgubi identifikacijskega »sovražnika« so se jim zatresla tla pod nogami in od njih zahtevala novo definicijo tega, kaj demokra- cija – pa tudi parlamentarizem – je. Nič več ni zadostovalo reči, kaj demokracija ni – torej je vse, kar je vezano na marksizem- -komunizem. Kontrast med enim in drugim se ni zdel več tako izrazit, še zlasti po tem, ko je v politiki prišlo do nekakšne otopli- tve odnosov po Stalinovi smrti in ko so tudi znanstveniki v svojih študijah dokazali, da se da različne sisteme na nekaterih ravneh primerjati.²³⁹ Predvsem veliko razpravo o demokraciji in nede- mokratičnih sistemih je spodbudilo vprašanje in raziskovanje totalitarizma, kjer je Linzeva študija teh sistemov, ki je pokazala na razlike med posameznimi komunističnimi in fašističnimi sis- temi, pomenila velik prispevek v razumevanju in identificiranju posameznih primerov.²⁴⁰ Tudi ocen o komunizmu je do danes že zelo veliko. Eno izmed najbolj poglobljenih je napisal francoski zgodovinar François Furet. Dobro analizo komunizma in nje- govih različnih oblik so prikazali Kitschelt idr. (*Post-communist Party Systems*) v svoji študiji demokratičnih prehodov v srednji Evropi, v kateri ugotavljajo, enako kot Linz in Stepan (*Problems of Democratic Transition*), kako lahko različen razvoj v času ko- munizma vpliva na način prehoda in lastnosti novega politič- nega in družbenega sistema.

Podobno kot pri parlamentih se tudi pri komunizmu sre- čujemo s celim snopom izrazov za označevanje te ideologije, ki jih različno in izmenično uporabljajo vsi – od Marxa in Engelsa, Lenina, njihovih naslednikov in kritikov do današnjih komenta- torjev, proučevalcev, novinarjev in sploh vseh. Tudi če hočemo biti dosledni, naletimo na težavo: socializem je že star in pred- marksistični koncept, prav tako tudi komunizem. Socializem se je na začetku 19. stoletja uporabljal za označevanje ideje soli- darnosti in družbe v nasprotju z liberalnim individualizmom,

239 Npr. Mezey, *Comparative Legislatures*, Eldridge, *Introduction*.

240 Linz, *Totalitarian*, idr.

delavsko tematiko pa so mu pridali šele owenisti.²⁴¹ Komunizem pa je označeval različne utopične ideje o skupnostnem življenju na osnovi skupne lastnine, enakosti in solidarnosti, od Marxa naprej idealno brezrazredno družbo z vsemi omenjenimi lastnostmi.²⁴² Marx in Engels sta v *Komunističnem manifestu* razliko med njima poudarila tako, da sta socializem označila za predzgodovinski koncept, ki poskuša reševati težave delavstva v okviru meščanske kapitalistične države in je zato buržoazni koncept, medtem ko je komunizem (pravi) delavski koncept.²⁴³ Vendar pa imamo na drugi strani v 20. stoletju države, ki so prevzele marksistično ideologijo komunizma, in o njih govorimo kot o komunističnih državah, čeprav so same sebe imenovalе »socialistične« (npr. Zveza sovjetskih socialističnih republik, Socialistična federativna republika Jugoslavija, Češkoslovaška socialistična republika), saj je po kasnejši interpretaciji socializem pomenil prvo ali prehodno fazo v novo obliko družbe. Poleg omenjenih dveh se pogosto uporabljajo še izpeljanke iz osebnih imen ideologov in nosilcev komunizma – marksizem (vendar ni izpeljanke iz Engelsovega priimka), boljševizem, leninizem, stalinizem, maoizem, titoizem; med temi se predvsem slednji trije uporabljajo za označevanje osebnih vodstvenih stilov.

Od konca šestdesetih let 20. stoletja pa je v splošni uporabi še en pojem, in sicer *realni socializem* oz. *realsocializem*. Kot v *Leksikonu temeljnih pojmov politike* navaja Puhovski, ki je sploh eden redkih, ki ta pojem definira, je ta sintagma nastala, da bi ogradila socializem, kakršen se je razvil v vzhodni Evropi, od porajajočega se »socializma s človeškim obrazom« na Zahodu. Pojem se naslanja na Leninovo interpretacijo Marxa oz. boljševizem in stalinizem, kar pomeni, da prevzema diktaturo kot zgodovinsko nujnost na poti v komunizem, ukinitev zasebne lastnine, ukinitev samostojne civilne družbe, ukinitev človekovih pravic itd. Njegove temeljne značilnosti so oblast

241 Lehner, *Sozialismus*, str. 561–562.

242 Kasapović, *Komunizam*, str. 41–42.

243 Marx in Engels, *Komunistični manifest*, str. 576.

komunistične stranke, prevlada politične sfere nad družbeno in ideološko utemeljevanje obveznih modelov vsakdanjega življenja, vključno z zasebnim.²⁴⁴ Tudi v tej razpravi bomo poskušali biti dosledni tako, da bomo v razpravi o teoriji uporabljali pojma komunizem in marksizem, v delu, ki bo govoril o praktičnih izvedbah te ideologije, pa bomo izmenično uporabljali ostale našete izraze, kontekstu primerno.²⁴⁵

Pri komunizmu ne mislimo samo na ideje, ki so prišle izpod peresa Karla Marxa in/ali Friedricha Engelsa, saj ima za sodobni svet večje posledice to, kar so iz njih naredili njegovi oz. njuni privrženci.²⁴⁶ Dediščina Marxa in Engelsa je v sodobnem svetu neizbrisna – »minule iluzije«,²⁴⁷ ki so za sabo pustile pogorišče življenj in idej, množice skesanih spreobrnjenecv in gorečih interpretov. Kakor koli že kdo ocenjuje komunizem, priznati mu je treba, da je v sredini 19. stoletja na političnem odru prepoznal široko družbeno skupino, ki je bila do tega trenutka pri političnih pravicah v veliki meri spregledana. Razprava o tem, v katero smer bi se razvijal sodobni svet, če ne bi v njegov svet idej posegel Marx, je nesmiselna, saj je razvoj v zahodni Evropi in Ameriki že ob koncu 19. stoletja izpodbil njegovo temeljno tezo o nezmožnosti prilagajanja kapitalizma in zato njegovem nujnem propadu. Kot je še ugotovil Bernstein, se je takratnemu delavcu položaj v razvitih kapitalističnih družbah še izboljševal in je postal vse manj revolucionaren in nič kaj pripravljen tvegati svoj položaj za poskus utopične komunistične idile.²⁴⁸

Celotno Marxovo pojmovanje družbe in človeške zgodovine je sam kratko in jedrnato razložil v svojem *Prispevku h kritiki politične ekonomije*, v katerem je zapisal, da

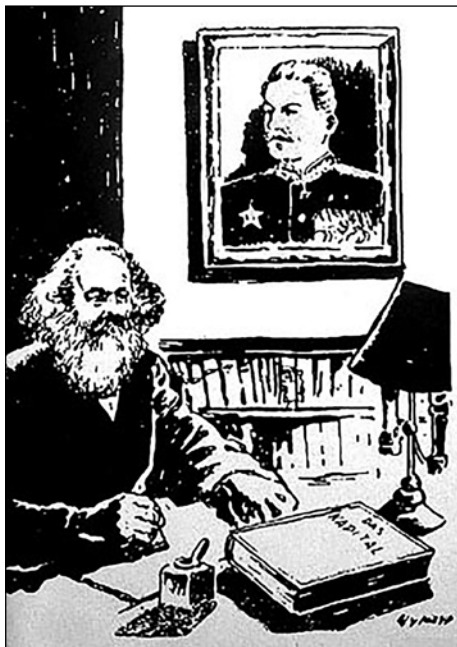
244 Puhovski, *Realni socializam*, str. 42–43.

245 Held, *Models*, str. 140.

246 Podobno stališče v svoji analizi marksizma in demokracije zavzema J. Femia, ko pravi, da ni pomembno, kaj je v resnici mislil Marx, temveč kaj so mislili marksisti, da je mislil Marx (Femia, *Marxism*, str. 9). V tak kontekst spada tudi znana Marxova krilatica »Je ne suis pas Marxiste!«.

247 Tako je svojemu obsežnemu eseju o komunizmu dal naslov francoski zgodovinar François Furet.

248 McClelland, *A History*, str. 575–576.



Marx piše svoja temeljna dela pod Stalinovim vplivom.
Pavlihova karikatura na spor z Informbirojem
(Fischer (idr.), Slovenska novejša zgodovina, str. 932)

/.../ način produkcije materialnega življenja določa socialni, duhovni in politični proces življenja nasploh, da je mogoče vse družbene in državne odnose, vse verske in pravne sisteme, vse teoretične nazore, ki se pojavljajo v zgodovini, razumeti samo tedaj, če doumemo materialne življenjske pogoje vsakokratne dane dobe in če vse te odnose, sisteme in nazore izvajamo iz teh materialnih okoliščin. Ne določa zavest ljudi njihove biti, temveč narobe, njihova družbena bit določa njihovo zavest.²⁴⁹

Iz takšnega materialnega pojmovanja zgodovine je Marx izhajal tudi pri analizi sodobnega političnega dogajanja in pri »znanstveni« teoriji razvoja družbe v komunizem, ki je nastajala

²⁴⁹ Marx, *Prispevek*, str. 115.

tudi pod vtisom darvinizma. Marxovo ekonomsko analizo cenijo danes tudi nemarksisti, in čeprav je pomembna za razumevanje celotnega njegovega »nauka«, ²⁵⁰ jo bomo tu pustili ob strani v delih, ki se ne nanašajo neposredno na kritiko liberalne demokracije. Tu bomo podrobneje pogledali predvsem Marxovo in Engelsovo ter Leninovo kritiko države ter samorazglašeno znanstveno teorijo prihodnje družbene oblike – komunizma. Na kratko lahko njegove ideje predstavimo z vsaj šestimi karakteristikami:

- a) *holizem* – predpostavka, da ima družba prednost pred posameznikom in njegovimi individualnimi preferencami tako metodološko kot moralno;
- b) *primarnost ekonomije* – prepričanje, da se človekove misli in institucije najbolje razlaga z metodami in tehnikami, ki jih uporabljamo za spreminjanje narave v zadovoljevanju naših individualnih potreb;
- c) *razredna analiza* – pogled na družbo kot na strukturo hierarhično urejenih in inherentno nepomirljivih razredov, ki se med seboj ločujejo na osnovi pozicije in funkcije v organizaciji produkcije;
- d) *zavezanost revoluciji* – prehod iz kapitalizma v komunizem zahteva kvalitativno in ne nujno nasilne spremembe (po receptu »enkratzažmeraj«);
- e) *zgodovinski determinizem* – ideja, da je komunizem logična posledica notranje kapitalistične dinamike in ne samo zaželen cilj ali ideal;
- f) *komunizem* – prepričanje, da je končni cilj zgodovine brezrazredna družba brez države, z družbeno lastnino nad sredstvi produkcije in enakostjo v plačilu in možnostih ter skupnostno solidarnostjo in harmonijo. ²⁵¹

250 Zaradi svojega mesijanstva si je marksizem večkrat prislužil primerjavo z judovstvom in krščanstvom. Davies ga npr. takole primerja z judovstvom: »Marx je bil prerok; proletariat izvoljeno ljudstvo; socialistično gibanje je bilo cerkev; revolucija njegov drugi prihod in komunizem je bil obljubljeni dežela« (Davies, *Europe*, str. 837). Femia pa potegne takšne vzporednice s krščanstvom: »Marx = Jezus; proletariat = Bog; kapitalistični razred = hudič; komunizem = nebesa; kapitalizem = pekel« (Femia, *Marxism*, str. 155). Tudi sicer mnogi politologi razlagajo ideologije v službi totalitarnega političnega sistema kot sekularne oz. politične religije, o čemer bomo govorili še v nadaljevanju.

251 Femia, *Marxism*, str. 8–9.

To so samo nekatere najbolj izrazite lastnosti marksizma, vsekakor pa niso edine. V nadaljevanju izpostavljamo tiste misli, v katerih se najbolj izraža marksistična kritika liberalne kapitalistične demokracije.

Zgodovina človeštva je po Marxu in Engelsu zgodovina nenehnega boja zaradi nepomirljivih razrednih nasprotij, kjer ves čas en razred, močnejši, izkorišča drugega. Čas, v katerem sta živel in ustvarjala Marx in Engels, je razkazoval komaj pridobljeno revolucionarno zmago kapitalizma in meščanstva – buržoazije, ki se je v trenutku prevzema vodilne vloge v družbi začela kazati kot izkoriščevalec nasproti delavskemu razredu – proletariatu; to je tistim devetim desetinam družbe, ki nima svoje osebne lastnine, iz katere bi lahko živel, in je zato prisiljen na trgu prodajati svojo delovno silo.²⁵² Politično oblast razumeta kot organizirano oblast enega razreda za zatiranje drugega, kar pomeni, da so predstavniki ljudstva v liberalni kapitalistični državi samo zagovorniki močnih gospodarskih skupin, ki financirajo njihove kampanje in jim plačujejo podkupnine. Na takšen način ti kvazipredstavniki transformirajo državni interes v svoj zasebni interes, ki je v iskanju ves čas višjega položaja.²⁵³ Marx prek svoje kritike Heglovega pojmovanja države zatrjuje, da ta skupaj s svojimi institucijami lahko generira neki svoj interes, ki lahko obstaja zunaj nadzora vladajočega razreda; po drugi strani pa država ne more biti nevtralna; slej kot prej bo ravnala pristransko v korist tistih, ki imajo lastnino.²⁵⁴ Takrat se bo obnašala kot orodje za izkoriščanje zatiranega razreda; s tem se bo postavila nad družbo in se od nje čedalje bolj odtujevala.²⁵⁵ Liberalna kapitalistična država namreč razlikuje med človekom v zasebni sferi (*homme*) in v javnem delovanju (*citoyen*), zaradi česar prihaja do odtujevanja na treh ravneh: najprej ga ločuje od njegove družbe, s čimer postaja navidezni član zamišljene družbe, ki na politično življenje gleda kot na oddaljeno dogaja-

252 Marx in Engels, *Komunistični manifest*, str. 588–596.

253 Femia, *Marxism*, str. 18.

254 Marx, *Osemnajsti*, str. 477–574.

255 Lenin, *Država*, str. 177.

nje od njegove dejanske individualnosti; odseva in hkrati sankcionira boj človeka proti človeku v civilni družbi in vzdržuje stanje *bellum omnia contra omnes*; ter spodbuja ločevanje človeške osebnosti med zasebne interese in skupnostne obveznosti ali zaveze.²⁵⁶ V kapitalizmu zasebni interesi vodijo v egoizem, ljudje pa so odtujeni od svoje bistvene socialne narave in groteskno spremenjeni. Iz tega izhaja tudi njegova kritika temeljnih človekovih pravic, največje pridobitve meščanskih revolucij 18. in 19. stoletja. Te – pravica do življenja, svobode, lastnine in varnosti – so le pravice egoističnega človeka, ki je ločen od drugih ljudi v skupnosti, človek, ki je umaknjen vase, v svoj interes in v svojo izbiro.²⁵⁷ V takšni situaciji, zanašajoč se izključno na intelektualni razvoj delavskega razreda, bo nujno prišlo do delavske revolucije, ki bo povzdignila proletariat v vladajoči razred in s tem vzpostavila večjo demokracijo.²⁵⁸

Ta boj bo sprva po obliki, ne pa po vsebini, nacionalni boj; proletariat mora najprej osvojiti politično oblast in se konstituirati kot vodilni nacionalni razred, torej kot nacija. Potem bo z nasilnim strmoglavljenjem buržoazije spremenil značaj družbene lastnine s tem, ko bo buržoaziji iztrgal ves kapital, centraliziral vsa produkcijska sredstva v rokah države, ki je proletariat, organiziran kot vladajoči razred. V zadnjem koraku bo potrebno hitro povečanje množice produkcijskih sil, kar pa bo možno le z despotskimi posegi v lastninske pravice in meščanska produkcijska razmerja.²⁵⁹ S tem bodo odpravljeni tudi eksistencialni pogoji razrednega nasprotja, razredov nasploh, pa tudi lastnega gospostva proletariata kot razreda. V *Komunističnem manifestu* Marx in Engels predpišeta še deset korakov za doseganje takšne proletarske demokracije, ki je v njuni zamisli neposredna oblika izvajanja politične oblasti.

Z Marxovega stališča je demokratična parlamentarna republika najboljša lupina kapitalizma,²⁶⁰ zato ne more biti pri-

256 Femia, *Marxism*, str. 20.

257 Prav tam, str. 24.

258 Marx in Engels, *Komunistični manifest*, str. 611.

259 Prav tam.

260 Lenin, *Država*, str. 183.

merna oblika novega reda. Dilemo meščanskih teorij lahko po prepričanju marksistov rešimo le s preseganjem političnega predstavništva, ki temelji na dualizmu konkretnega človeka in političnega človeka, torej z združitvijo oblastne (politične) in proizvodajske (družbene) komponente. Komunistična teorija izhaja iz predpostavke o prenehanju politične oblasti kot odtujene sfere, teoretični pogledi in praktični poizkusi ustvarjanja delegatskega sistema pa so usmerjeni k uresničevanju tega cilja.²⁶¹ Parlamentarno mašinerijo liberalne države naj bi po Marxu zamenjala struktura komune, s čimer bi se zagotovila popolna odgovornost poslancev – delegatov. V takšnem sistemu naj bi najmanjše skupnosti opravljale lastne zadeve, volile delegate v večje administrativne enote in tako naprej v sam vrh piramidno strukturirane neposredne demokracije, kjer je mogoče vse delegate odpoklicati, če se niso ravnali po navodilih volivcev.²⁶²

Iz Marxovega teoretičnega razglabljanja o demokratičnosti prihodnje ureditve izhaja več med seboj nasprotujočih si interpretacij. Postkapitalistično prihodnost si je predstavljal kot združitev vseh delavcev, kjer se bosta svoboda in enakost izražali v obliki demokratične regulacije družbe, »konca politike«, načrtovane uporabe virov, učinkovite proizvodnje in lagodnosti.²⁶³ Poznavalci marksističnih del med različnimi potmi do tega cilja prepoznajo tri sklope, ki jih je Femia poimenoval participativna demokracija, parlamentarni model in avantgardni model,²⁶⁴ Held pa libertarni, pluralistični in ortodoksni model.²⁶⁵ Obe klasifikaciji se vsebinsko prekrivata, ker pa menimo, da Femievo poimenovanje bolje odraža vsebino, bomo prevzeli njegovo terminologijo.

261 Djukić-Veljović, *Delegatstvo*, str. 26.

262 Marx, *Državljanska*, str. 297–299.

263 Held, *Models*, str. 147.

264 Femia, *Marxism*, 1993.

265 Held, *Models*, 1996.

PARTICIPATIVNI MODEL

Prvi model izhaja iz Marxovega pojmovanja demokracije kot neposredne oblike izvajanja oblasti in čim širše participacije državljanov pri upravljaljskih poslih. Iz njegovih najzgodnejših pisanj je razviden njegov odnos do demokracije kot sistema, kjer bo presežena že omenjena dihotomija med zasebno in družbeno sfero človeka. Takšno stanje v liberalni demokraciji pooseblja parlamentarizem oz. delitev funkcij politične oblasti, iz katerega izhaja privilegiran položaj poslancev.²⁶⁶ Lenin nadaljuje, da si brez predstavniških ustanov ne moremo zamisliti demokracije, niti proletarske ne, »brez parlamentarizma pa si jo moremo in *moramo* zamisliti, če ni naša kritika buržoazne družbe samo prazna fraza«. ²⁶⁷ Iz tega Leninovega pisanja, ki izhaja iz Marxovega opisovanja pariške komune 1871 v delu *Državljanska vojna v Franciji*, je razvidno, da Lenin pojmuje parlamentarizem le kot sistem delitve funkcij oblasti, s čimer ga zreducira na pravna razmerja med političnimi institucijami in nanj ne gleda kot na širši družbeni sistem, kakor smo ga tu razlagali v tretjem poglavju. Lenin v knjigi *Država in revolucija*, napisani tik pred

²⁶⁶ Lenin, *Država*, str. 215.

²⁶⁷ Prav tam, str. 216.

oktobrskim prevratom, strogo zavrača volitve, vendar priznava potrebo po predstavniški instituciji. Na tem mestu je, izhajajoč iz Marxovega opisa komune, predvidel kakovostno spremembo vsebine tega koncepta, kjer bo predstavnik delegat, vezan na preference svojih volivcev, in ga bo mogoče v vsakem trenutku odpoklicati.

Čeprav iz Marxovih tekstov ni popolnoma jasno, ali predstavlja komuna diktaturo proletariata, torej vmesno prehodno stopnjo, ali končno destinacijo – komunizem, je iz njegovih zgodnjih tekstov razbrati, da je bila pariška komuna najbližja praktična uresničitev njegovih idealov. »Pravo« demokracijo je razumel kot »neposredno participacijo vseh v procesu deliberacije in odločanja o političnih zadevah« oz. kot »samoodločbo ljudstva«. ²⁶⁸ Glavni pomanjkljivosti klasičnega predstavnškega načela, uresničenega v parlamentarizmu, sta v nedoseganju dveh glavnih ciljev tega sistema: zagotavljanje odgovornosti in varovanje javnega interesa. Ta problem naj bi uspešno rešila komuna z vpeljavo delegatskega načela, kjer je vsak predstavnik izpostavljen stalnemu nadzoru in nenehni grožnji odpoklica, ter z uvedbo neposrednega odločanja na referendumih ali posebej sklicanih množičnih srečanjih. ²⁶⁹ Komunalna skupščina je bila enotno telo, ki je imelo hkrati zakonodajno in izvršno funkcijo, oz. v Leninovih besedah: »/.../ parlamentarci morajo sami delati, sami izpolnjevati svoje zakone, sami preverjati, kako se ti zakoni uveljavljajo, sami odgovarjati neposredno pred svojimi volivci«. ²⁷⁰ Komuna kot diktatura proletariata bo torej pomenila odpravo razrednih nasprotij, zato bo počasi prenehalo tudi gospostvo delavskega razreda kot razreda, s tem pa se bo začel proces odmiranja države nasploh. Bivše »državne funkcije« bodo sedaj namesto birokracije lahko opravljali vsi, odpravile se bodo navidezne ovire med vladanimi in vladajočimi, tako da bodo na koncu vladali vsi in se bodo kmalu nava-

268 Femia, *Marxism*, str. 72.

269 Marx, *Državljanska vojna*, str. 297–299.

270 Lenin, *Država*, str. 215.

dili, da ne vlada pravzaprav nihče.²⁷¹ Državni aparat parlamentarne demokracije je zato treba uničiti in zamenjati z novimi predstavnikiškimi organi – svèti.

Leninov preobrat od teorije delavskih svetov (sovjetov) k teoretični in praktični avantgardni vlogi partije bomo obravnavali v nadaljevanju.²⁷² Marxova teorija delavske samoodločbe in samoupravljanja pa je našla odziv v skupini medvojnih marksistov, t. i. komunistov svètov (angl. *council communists*),²⁷³ med katere štejemo tudi najvplivnejšega marksista tega časa, če odmislimo ruske revolucionarje, Antonia Gramscia. Komunisti svètov, predvsem Lukács, Korsch, Pannekoek, pa tudi Gramsci do konca torinskega eksperimenta, so bili prepričani, da je uporaba komune ali strukture svètov edina demokratična oblika delavskega boja proti buržoaziji, ki bi bil v nasprotnem primeru občutljiv za izkoriščanje.²⁷⁴ Za Lukácsa je obstoj delavskih svètov izraz visoke razredne zavesti in s tem tudi dokaz za dokončno zmago proletariata. Podobno tudi Korsch gradi na Marxovem zaupanju v proletarijat in trdi, da je ta prvi razred v zgodovini, ki je sposoben samoemancipacije. Ruska revolucija, ki je prinesla oblikovanje delavskih svetov, je bil glavni navdih omenjenih komunistov, pa tudi Rose Luxemburg, ruskega »ekonomista« Akimova, avstromarksista Adlerja in nizozemskega profesorja astronomije Pannekoeka, vendar so ti po podreditvi svètov partiji in boljševiški državi začeli nanj naslavljeni kritike, češ da je ruski sovjetski sistem samo še ena oblika buržoaznega vladanja.²⁷⁵

Pannekoek kot najpomembnejši komunist tega kova je kritiziral vlogo partije v samoupravnem sistemu delavskih svètov

271 Prav tam, str. 217.

272 V *Državi in revoluciji* vloga partije še ni tako poudarjena, kar je nekatere marksiste, ki so imeli stik z Leninom predvsem prek njegovih del, vodilo v prepričanje, da med Leninom, Luxemburgovo in npr. Pannekoekom ni velikih razlik (McLellan, *Marxism*, str. 193).

273 S komunisti svètov David McLellan v svoji knjigi *Marxism after Marx* označuje predvsem Lukács, Korsch, Pannekoek, pa tudi Gramsci, medtem ko nekateri drugi avtorji za to smer v marksizmu uporabljajo drugačne oznake, npr. demokracija svètov, republika svètov, participativna demokracija, libertarni komunisti, samoupravni komunisti idr.

274 Held, *Models*, str. 148.

275 McLellan, *Marxism*, str. 185–186.

kot tisto, ki odreka proletariatu sposobnost za samoemancipacijo in s tem sposobnost, da bi sam izvedel revolucijo. Prav tako je kritiziral parlamente in sindikate kot nepotrebne in zavajajoče, ker so delavci sami sposobni transformirati družbo. Vlada po vzoru boljševikov pomeni diktaturo nad družbo, svèti pa niso vlada, tudi najbolj centralni ne, in nimajo na voljo instrumentov, s katerimi bi vsilili svoje želje množicam. Svèti samo organizirajo družbo, v kateri poteka distribucija dobrin glede na stroške dela, ko pa bo družbena poraba prevladala nad zasebno, se bo uresničila napoved iz Marxove kritike gotheškega programa: »Vsakemu po njegovih sposobnostih in potrebah!«²⁷⁶

Veliko podobnosti s komunisti svètov najdemo pri Gramsciju, ki je ravno tako verjel, da se revolucija začne z vsakdanjkom delavskih množic. Svojo vizijo je imel priložnost piliti v času italijanskih dveh rdečih let (*biennio rosso*) 1919–1920, enako kot Pannekoek pa je zavračal vlogo sindikatov, ki so v nasprotju z delavskimi svèti ekskluzivni. Njegov načrt je predvideval izvolitev predstavnikov, ki bi jih bilo vsak čas mogoče odpoklicati, v najmanjših delavnih enotah proizvodnje in ti bi skupaj sestavljali svèt podjetja. Svèt bi iz svojih članov izvolil izvršni odbor (komite), ki bi se prek svojih političnih sekretarjev povezoval z drugimi sektorskimi, občinskimi, regionalnimi itd. svèti v centralni odbor svètov. Ta bi izmed svojih članov izvolil izobraževalni odbor, ki bi imel nalogo organizirati propagando, oblikovati delavne načrte, odobravati projekte in predloge posameznih podjetij in tudi posameznih delavcev, poleg tega pa bi v splošnem vodil celotno delavsko gibanje.²⁷⁷ Po propadlem poskusu te industrijske demokracije in po bližnjem spoznavanju z leninizmom je Gramsci v svoj načrt začel odločneje vpletati tudi partijo kot tisto, ki koordinira in centralizira vse aktivnosti proletariata. Brez njene kohezivnosti, doktrine, taktike ter rigidne in neizprosne discipline so delavski sveti obsojeni na propad.²⁷⁸

276 Prav tam, str. 187–188.

277 Femia, *Marxism*, str. 81–83.

278 McLellan, *Marxism*, str. 194.

Gramscijev obrat je do neke mere razumljiv tudi iz praktičnih razlogov. Kot poudarja Femia, je samoupravni koncept delavskih svétov nezdržljiv z marksističnim aksiomom ekonomskega centraliziranega planiranja²⁷⁹ in Gramsci je podprl slednje.

Reforme v smislu participativnega modela je bilo opaziti tudi v socialistični Jugoslaviji v petdesetih letih, zlasti z novo komunalno ureditvijo ter širitvijo pravil delovnih kolektivov. Ključno vlogo v njem so igrali ljudski odbori in delavski sveti v podjetjih, kjer pa so jugoslovanski komunisti kmalu ugotovili, da bi morali vsaj do neke mere sprejeti tržne mehanizme. To je bil samo prvi od dveh potrebnih korakov za uspešno delovanje samoupravnega sistema, ki so ga v Jugoslaviji uresničili z opustitvijo kolektivizacije kmetijstva in razglasitvijo načela, da je zasebno lastništvo produkcijskih sredstev povsem skladno s socializmom.²⁸⁰ V drugem koraku pa jugoslovanski komunistični ideologi niso bili uspešni – da bi sistem deloval, je zahteval revizijo Leninovega koncepta partije, ki pa se je do tega časa že krepko zakoreninila v pore družbe. Poskus razrahljanja stranke s preimenovanjem iz Komunistične partije Jugoslavije v Zvezo komunistov Jugoslavije je sicer nakazal vrnitev k Marxovemu pojmovanju komunistične partije, vendar si je ta še vedno pridržala pravico biti edina vodilna organizirana sila delavskega razreda.²⁸¹ Tako se glavni problem jugoslovanskega samoupravljanja kaže v demokratičnem centralizmu, ki se mu vodilnim v ZKJ ni uspelo odpovedati. Ustava iz leta 1974, ki je poskušala presegati te razlike, ni zadovoljivo rešila problema delegacije – izkazalo se je, kar je razvidno iz 141. člena te ustave, da je z neodvisnostjo delegatov vpeljala nekakšen predstavniški princip, s čimer je porušila dotedanjo logiko odvisnosti od volivcev. Na podlagi jugoslovanske izkušnje Selucký ugotavlja, da je skoraj nemogoče najti zadovoljive rešitve za samoupravljanje na makroekonomski in makropolitni ravni.²⁸²

279 Femia, *Marxism*, str. 85.

280 Selucký, *Marxism*, str. 112.

281 Prav tam, str. 113.

282 Selucký sicer v svoji knjigi *Marxism, Socialism, Freedom, Towards a General Democratic*

Vprašanje, ki se poraja ob Marxovem jasnem stališču do tržnih mehanizmov, je, ali moremo takšen eksperiment, kot je bil jugoslovanski, še imenovati za marksističnega? Marx je razumel samoupravljanje na osnovi teritorialnih enot, ne enot proizvodnje. S prepuščanjem ekonomskih zadev centralnemu planiranju pa se po drugi strani krči obseg odločitev, ki bi jih lahko sprejemali ti lokalni svèti. In četudi predvidevamo, da centralni plan odraža kolektivno voljo državljanov, bi bilo naivno pričakovati, da vmes ni prišlo do popačenja.²⁸³ Poleg tega – če sprejmemo Marxov koncept baze in nadstavbe – ugotavljamo, da centralizirani hierarhično organizirani ekonomski podsistem ne more soobstajati s pluralističnim, horizontalno organiziranim samoupravnim političnim sistemom. V družbi z enim velikim nacionalnim podjetjem ni prostora za samoupravne ekonomske enote ali za samoupravne komune.²⁸⁴

Samoupravljanje v obliki svètov je na konceptualni ravni kot iluzijo zavrnil tudi Sartori. Ugotavlja, da se samoupravljanje nanaša na upravljanje z lastno osebo, je nekakšna samoodločba. Na tej točki, torej na odločanju o samem sebi, je intenzivnost tega procesa največja, manjša pa se s širitvijo oz. z ekspanzijo. V realnem življenju samoupravljanje pomeni biti blizu vladanju namesto vladanja od daleč. V tem kontekstu je samoupravljanje smiselno samo kot nasprotje centralizacije. Poleg tega se intenzivnost samoupravljanja manjša tudi s časom in takšen sistem ne more dolgo trajati. Sartori izpostavlja Marxov primer pariške komune, ki je bila zelo kratkotrajna, grški polis, ki je tudi rabil Marxu za zgled prave demokracije, pa je poznal delegacijo, predvsem s pomočjo žreba.²⁸⁵

Različni poskusi iskanja možnosti za čim večjo participacijo državljanov v zahodnih demokracijah, ki so se začeli predvsem v Ameriki pojavljati v šestdesetih in sedemdesetih letih 20.

Theory of Labour-Managed Systems ponuja rešitev za samoupravljanje na mikroekonomski ravni v kombinaciji z makropolitničnim predstavništvom.

283 Femia, *Marxism*, str. 88.

284 Selucký v Femia, *Marxism*, str. 89.

285 Sartori, *The Theory*, str. 64–67.

stoletja, so gotovo črpali tudi iz marksistične teorije in prakse. Vendar se v nasprotju z marksistično bolj industrijsko demokracijo ukvarjajo predvsem s participacijo v politični sferi in ob tem predpostavljajo tudi čim bolj demokratično izrabo obstoječih uveljavljenih predstavniških institucij – parlamentov.²⁸⁶

286 Glej npr. Dahl, *Polyarchy* (1971); Fishkin, *Democracy* (1991); Held (*Models*, str. 263–273) idr.

PARLAMENTARNI MODEL

Parlamentarna oz. pluralistična interpretacija Marxa temelji na njegovi trditvi, da so državne institucije do neke mere neodvisne oz. razmeroma avtonomne v odnosu do vladajočega razreda. Takšen pogled omogoča uporabo teh institucij za boj proti interesom kapitala, zato je treba v državah, kjer se je liberalna demokracija že precej utrdila, uporabiti vire te tradicije, volitev in tekmovalnega strankarskega sistema za prevzem nadzora nad državo in kasneje prestrukturiranje družbe s pomočjo državnega aparata.²⁸⁷

Nosilci parlamentarne ideje v marksističnem gibanju v Evropi so bili v začetku 20. stoletja zlasti nemški revizionisti. Predvsem Kautsky, pa tudi Bernstein, sta bila glavni avtoriteti nemškega socializma in tudi druge internacionale po Engelsovi smrti. Ob koncu 19. stoletja sta se oba strinjala, da je marksistično ideologijo treba revidirati, glavno krmilo pa je prevzel Bernstein. Ta je zavračal historični materializem in marksizem kot znanost, ignoriral hegeljansko dialektiko ter poudarjal darvinizem, v filozofskem pogledu pa je prevzel novokantovsko

287 Held, *Models*, str. 149.

misel. Kautsky, ki ga je novokantovstvo prav tako privlačilo, je v odnosu do Bernsteina dajal veliko več poudarka darvinizmu, iz katerega je povzel predvsem boj med nasprotnimi poli in ga apliciral na razredni boj.²⁸⁸ Ključna razlika med njima se kaže v vztrajanju Kautskega pri realnosti razrednega konflikta, zaradi česar je vsakršno povezovanje z buržoazijo nemogoče. Kautsky je še vedno pričakoval propad kapitalizma, vendar se je zavzemal za čakanje na revolucijo – ne na njeno pripravljanje –, ki bo nastopila, ko bodo izpolnjeni pogoji, kot so participacija delavcev, splošno neodobravanje v družbi, šibka vlada itd.²⁸⁹ Bernstein je po drugi strani zavračal revolucionarni pristop k politiki; postopen politični boj bo sčasoma pripeljal do demokracije, v kateri ne bo noben razred imel privilegijev, ki so v nasprotju s skupnostjo. Takšna demokracija bo pomenila uresničitev socializma, ki bo delavce dvignil z mesta proletariata na mesto buržuja oz. državljana.²⁹⁰ Čeprav so med nosilcem teoretične linije Kautskega in nosilcem praktične politike Bernsteinom obstajala nasprotja, sta oba zagovarjala parlamentarno pot v socializem, kar je postala uradna doktrina in praksa Socialdemokratske stranke Nemčije (SPD). Zaradi tega so si nemški socialisti, še posebej Kautsky in Bernstein, prisluzili bridke obtožbe z Leninove strani, češ da so oportunisti in »izdajalci proletariata«. Revizionizem je v socialdemokraciji v Nemčiji povzročil razdor med Bernsteinom in Kautskim na eni strani ter med radikalci (Luxemburg in Liebknecht) na drugi, prav tako pa tudi v drugi internacionali. Najbolj so se te razlike pokazale v obeh revolucijah, oktobrski v Rusiji in novembrski v Nemčiji, kjer je prišlo tudi do krvavega obračunavanja z nasprotniki (v Rusiji z menjševiki in v Nemčiji s spartakovci).²⁹¹

Poglejmo si sedaj utemeljitev parlamentarizma, kot jo je izpeljal Kautsky. Ta je participativno obliko svetov zavračal, ker se ne sklada s sodobnimi zahtevami po strokovnem znanju. Ta-

288 McLellan, *Marxism*, str. 35–36.

289 Prav tam, str. 32–33; glej tudi Kautsky, *Socijalna revolucija* (1977).

290 McLellan, *Marxism*, str. 31.

291 Prunk, *Racionalistična*, str. 289–295.

kšen način vodenja družbe (ali podjetja) je v nasprotju tudi z učinkovitostjo, poleg tega pa izraža partikularne težnje, s čimer se utrjujejo lokalni interesi in principi lojalnosti. Parlamentarne volitve pa presegajo te partikularne interese in omogočajo agregiranje in homogeniziranje interesov prek političnih strank, ki so organizirane nacionalno, kar jim omogoča pregled nad celotnimi javnimi potrebami in tudi viri.²⁹²

Kautskyjevo utemeljitev parlamentarne demokracije lahko spremljamo v petih točkah, v katerih smo v drugem poglavju utemeljili parlamentarizem. Kautsky izhaja iz potrebe o ločevanju izvršne in zakonodajne oblasti: izvrševanje pomeni hitro in usklajeno delovanje, ki zahteva enotnost, kar bi aktivna opozicija lahko uničila. Zakonodaja pa po drugi strani potrebuje soočenje konfliktnih pogledov. Zato bi združevanje obeh funkcij oblasti pomenilo kombiniranje dveh vzajemno izključujočih se načel delovanja.²⁹³ Voljeno telo torej mora imeti funkcijo v oblikovanju in sprejemanju politik in mora v tem procesu sodelovati samostojno.

Voljeno telo mora prav tako izvajati nadzor nad vlado, skupaj z različnimi civilnodružbenimi akterji in lokalnimi voljenimi telesi, kar je še posebej pomembno z vidika centraliziranega ekonomskega sistema. Parlamenti morajo biti voljeni na svobodnih tekmovalnih volitvah, kjer se za glasove bori več strank: »Nobena stranka ne more trditi, da zastopa celoten razred, ker so lahko isti razredni interesi zastopani na več načinov, prek različnih taktičnih postopkov, kar se nujno odraža v različnih političnih strankah.«²⁹⁴ Kautsky je bil prepričan, da če je Lenin mislil resno glede vladavine proletariata, potem bi moral dovoliti, da bi se različne opcije spopadle na svobodnih volitvah. Kadar pa priznavamo potrebo po tekmovalnih demokratičnih politikah, moramo sprejeti tudi standardna liberalna zagotovila, kamor spadata posebej varovanje manjšin ter svoboda organizirati opozicijo.²⁹⁵

292 Femia, *Marxism*, str. 97–98.

293 Prav tam, str. 99.

294 Prav tam, str. 101.

295 Prav tam, str. 102.

Kautsky poleg tega vzpostavi pomembno razliko med svojim in marksističnim gledanjem na demokracijo. Doseganje razrednih interesov ni stvar nekega abstraktnega bistva, temveč empirično vprašanje. Če se liberalna država sprevrže v instrument izkoriščajoče manjšine, to ni zaradi narave države same, marveč zaradi narave delavskega razreda, zaradi pomanjkanja enotnosti, njegove ignorance, odvisnosti in nesposobnosti boriti se za svoje ideje. Prevzem oblasti ne pomeni ničesar drugega kot dobiti večino v parlamentu, to zmago pa zagotavljajo notranja nasprotja kapitalizma, ki zaradi pokvarjenosti puščajo socializem kot edino realistično alternativo.²⁹⁶ S takšno izpeljavo je Kautsky izpostavil odgovornost vseh članov družbe za družbeni in politični sistem, poudaril pomen politične kulture in zavrnil materialni razredni determinizem. Enako kot Bernstein se je tudi Kautsky znašel na polju, kjer je liberalne poglede in ideje kombiniral s socialističnimi, kar ga gotovo naredi za nenavadnega marksista.

Parlamentarno pot do socializma so po drugi svetovni vojni zagovarjali tudi evrokomunisti, ki jim je doktrino začrtala Komunistična partija Italije. V svojih prizadevanjih, da bi se razlikovali od »mlačne socialne demokracije«, so raje kot povezavo s Kautskyjem poudarjali pravilnost Leninove teorije, kjer je bilo to v teoriji mogoče; v praksi pa se je evrokomunizem odražal v petih točkah, ki z leninizmom nimajo veliko skupnega. Zanje parlamentarizem ni bil več le fasada, za katero so se skrivale in delovale finančne sile, o čemer je marksizem prepričeval svoje privrženke zadnjih 150 let, meščanske svoboščine – svoboda tiska, združevanja, volitve in njihove kombinacije – pa so se zdaj razglašale za prave in s potencialom za prihodnost.²⁹⁷ Prva značilnost se kaže v prepričanju, da obstajajo različne poti v socializem, zato je potrebna izraba že obstoječih institucij za doseganje tega cilja. Druga značilnost evrokomunizma je, da poskuša kombinirati tako centralizacijo kot decentralizacijo – po

296 Prav tam, str. 100.

297 McClelland, *A History*, str. 551.

eni strani zagovarja ekonomsko planiranje, po drugi pa se trudi za večjo participacijo prek svetov. Tretjič, socializma ne more uveljaviti ena sama ekskluzivna stranka, zato je potrebno sodelovanje vseh političnih sil, prav tako so (četrtič) preživele ideje o ekskluzivnem vodstvu družbe s strani komunistične stranke. Zadnja značilnost evrokomunizma se kaže v prepričanju, da teh ciljev ni mogoče doseči brez ustavnega varovanja pravic in svoboščin, vključno s tistimi, ki omogočajo politično opozicijo.²⁹⁸

Kot še poudarja avtor analize marksizma in njegove kompatibilnosti z demokracijo Femia, se je parlamentarni model izkazal za neskladnega z Marxovimi idejami. Uresničevanje socializma v liberalni demokraciji je nemogoče, saj je kapitalizem povezan z buržoaznim liberalizmom in individualizmom, zato tam ni prostora za kolektivni interes. Poleg tega pa parlamentarizem oz. natančneje predstavništvo oddaljuje politiko od vsakdanjega življenja – z izvolitvijo predstavnikov, ki naj se ukvarjajo s politiko, ostaja več časa posamezniku za uresničevanje svojih interesov. V nasprotju s komunizmom pa je tudi pluralizem, ki ga zagovarjajo evrokomunisti. Marx je bil prepričan, da vse človeško mišljenje in hotenje, vključno s politiko in kulturo, določa njegova materialna in razredna osnova. V brezrazredni družbi pa bi morale odpasti tudi vse kulturne in politične razlike, ki jih razrednost generira.²⁹⁹

298 Femia, *Marxism*, str. 111–113.

299 Prav tam, str. 116–118.

AVANTGARDNI MODEL

Osnovo za drugačno pot v socializmu si je Lenin pripravil že v svojih zgodnjih delih, med drugim v *Razvoju kapitalizma v Rusiji*, v katerem je prilagodil marksistične kriterije za revolucijo razmeram v Rusiji. V njej ugotavlja, da proletariat lahko prevzame vodilno vlogo v revoluciji, tudi če v njem nima večine, poleg tega pa še dokazal ekonomsko osnovo zaveznitva med delavci in kmeti.³⁰⁰ V svoji knjigi *Država in revolucija*, ki jo je sicer izdal tik pred oktobrsko revolucijo, je Lenin podal že čisto konkretna navodila. V njej je zelo natančno analiziral Marxove in Engelsove tekste, med drugimi tudi Marxov predgovor k nemški izdaji *Komunističnega manifesta* iz leta 1872. Tam je Marx zapisal, da je »zlasti komuna dokazala, da delavski razred ne more kratkomalo prevzeti gotovega državnega ustroja in ga pognati v tek za svoje lastne namene«.³⁰¹ Lenin opozarja, da to ne pomeni, da se je Marx zavzemal za počasen razvoj v socializmu, kot trdijo oportunisti, temveč nasprotno: »Smisel tega Marxovega stavka je v tem, da mora delavski razred *razbiti, zrušiti* ,gotovi državni stroj', ne pa se omejiti na to, da bi ga

300 Britovšek, *Leninov boj I*, str. 50.

301 Lenin, *Država*, str. 205.

kratkoterminalno prevzel.«³⁰² Proletarska revolucija v tem ortodoksnem razumevanju Marxa in Engelsa predstavlja uvedbo diktature proletariata, to je avantgardo zatiranih, organiziranih kot vladajoči razred, ki naj zatire zatiralce. Zato bo prinesla demokracijo za velikansko večino ljudstva in hkrati nasilno zatiranje izkoriščevalcev, nujno potrebno zadušitev manjšine.³⁰³ Metoda za takšno zatiranje je zelo preprosta. Pri prehodu iz kapitalizma v komunizem je država, ta sofisticirani stroj za zatiranje delavcev s strani kapitalistov, še potrebna, vendar v prehodni obliki, namenjena za zatiranje dočerašnjih izkoriščevalcev. Ljudstvo pa za zatiranje svojih izkoriščevalcev ne potrebuje več nobenega posebnega aparata, ampak lahko to stori preprosto z organizacijo oboroženih množic.³⁰⁴ Tako bo z revolucijo vsa oblast prišla v roke sovjetom, kar je bilo boljševiško geslo oktobrskih dni,³⁰⁵ ki bodo izražali resnično voljo ljudstva. Moč te volje je bila odločilna in rušilna, način, kako je Lenin na njeni osnovi utemeljil razpust novoizvoljene ustavodajne skupščine, pa v sebi skriva njegovo resnično razumevanje »ljudske« volje in vloge komunistične partije v novem sovjetskem sistemu.

Resnično prava volja ljudstva lahko pride do izraza le, ko posamezniki v družbi odvržejo vse svoje sebične zasebne interese in odločajo o tem, kaj je dobro za družbo. To Rousseaujevo pojmovanje obče volje je prevzel Lenin v svoji izpeljavi, ko ugotavlja, da odločilni moment, ki določa voljo ljudstva, ni politična organizacija, temveč ekonomska vsebina družbe, ki je v ljudskih demokracijah javno lastništvo sredstev produkcije. Ker proletarijat uživa to ekonomsko moč, tudi politični režim avtomatično izpolnjuje njegovo pravo voljo, ki jo definira – kot vse ostalo v človekovem življenju – njegovo ekonomsko izhodišče.³⁰⁶ Takšno voljo, ki je v ljudski demokraciji skoraj samoumevna, pa lahko izvaja tudi samo ena stranka ali celo samo ena oseba. Na

302 Prav tam.

303 Prav tam, str. 254–255.

304 Prav tam, str. 256.

305 Lenin, *Centralni komite*, str. 308.

306 Femia, *Marxism*, str. 130.

takšni osnovi je možna tudi razlaga, do katere je prišel Lenin, ko je ugotovil, da boljševiška stranka v ustavodajni skupščini decembra leta 1917 ni dobila večine. Kot ugotavlja Lenin, ljudstvo očitno ni imelo možnosti pravilno odločati, ker ni imelo vseh informacij. Resnična ljudska volja je v nasprotju s tem, kar odraža sestava nove skupščine, zato je treba ali dati jim novo možnost glasovanja ali ponoviti revolucionarno akcijo.³⁰⁷ Proletariat si namreč vzgaja avantgardo – partijo, ki bo sposobna prevzeti oblast in voditi vse ljudstvo v socializem, usmerjati in organizirati nov red, biti učitelj, vodja in voditelj.³⁰⁸ Kot je kasneje ugotavljal madžarski akademik Kiss, je prava volja ljudstva inkarnirana v avantgardni partiji.³⁰⁹ Avantgardna centralistično organizirana partija poklicnih revolucionarjev je torej potrebna, da bo ob primernem času izpeljala delavsko revolucijo in uvedla diktaturo proletariata, v tem pogledu pa se je Lenin razlikoval od nemških revizionistov in tudi Rose Luxemburg, ki so menili, da se bo revolucija zgodila spontano.³¹⁰

McClelland trdi, da je bila Leninova največja napaka ta, da je marksizem razumel kot revolucionarno doktrino in s tem kot proizvod intelektualcev, medtem ko se je Marx zanašal na rast razredne zavesti proletariata, ki je rezultat kapitalistične produkcije.³¹¹ Lenin je zato predvideval revolucijo od zgoraj, saj je volja proletariata, ki je sicer popolnoma racionalna, še pokvarjena zaradi vpliva kapitalizma in še ne razume, da je marksistični pogled na svet in družbo najbolj primeren za njihov materialni položaj.³¹² Delavstvo je omejeno in sposobno dojeti le nekakšno sindikalno zavest, medtem ko pravo revolucionarno zavest lahko doseže le avantgardna partija poklicnih revolucionarjev.³¹³ Iz istega razloga je bil Lenin proti organskemu povezovanju partije s proletariatom, saj njegov ekonomski boj zahteva

307 Lenin, *Teza*, str. 316–320.

308 Lenin, *Država*, str. 194.

309 Femia, *Marxism*, str. 136.

310 Britovšek, *Leninov boj I*, str. 89.

311 McClelland, *A History*, str. 592.

312 Femia, *Marxism*, str. 121.

313 Lenin, *What is*, str. 70.

popolnoma drugačno organizacijo – široko, čim bolj javno, v obliki sindikatov. Organizacija revolucionarjev, katerih politični boj je veliko bolj kompleksen kot delavski ekonomski boj, pa potrebuje čim manjšo in čim bolj tajno organizacijo, razlike med obema organizacijama pa so podobne tistim med delavci in intelektualci.³¹⁴ Delavske svete je razumel kot organe vladanja za delovne ljudi s strani naprednega dela proletariata, ne pa s strani vsega delovnega ljudstva.³¹⁵ Ko so se delavski sovjeti enkrat spremenili v ubogljivo orodje boljševikov, je imel Lenin za zapolnitev teoretične praznine za takšno kombinacijo delavske participacije od spodaj in političnega nadzora od zgoraj že pripravljeno utemeljitev s konceptom »demokratskega centralizma«. Ta vodilni organizacijski princip revolucionarne stranke je združeval »demokratsko« komponento v obliki voljenega kongresa partije in centralni princip, ki je zahteval zavezujočnost odločitev po tem, ko jih je kongres enkrat sprejel.³¹⁶ Kot utemeljuje Lenin, je bil Marx centralist, ker njegov načrt komune zahteva narodno enotnost, ki se kaže v združevanju dejavnosti vseh komun za to, da skupaj udarijo proti kapitalistom, zlomijo njihov odpor, prenesejo železnice, tovarne, zemljo in sploh vso zasebno lastnino v last celotne družbe.³¹⁷ Poleg tega je centralistični princip nujen za plansko organizacijo gospodarstva, kot smo pokazali v razpravi o participativnem samoupravnem modelu.

Vendar pa se niti komunistične države, vključno s Sovjetsko zvezo in svoji hudi kritiki parlamentarizma navkljub, niso vsaj navidezno oddaljile od tega sistema in so vzdrževale nekatere njegove značilnosti. Privlačnost parlamentarne forme se je izkazala pri volitvah, ki so jih komunistični sistemi redno razpisovali. Kot ugotavlja Schapiro, so imele volitve tri pomembne

314 Prav tam, str. 71.

315 Femia, *Marxism*, str. 121; McClelland, *A History*, str. 96. Za več o zgodovini in organizacijskem principu Komunistične partije Sovjetske zveze glej v obširni Schapirovi študiji *The Communist Party of Soviet Union* (2. izdaja, 1978).

316 Femia, *Marxism*, str. 136.

317 Lenin, *Država*, str. 221.

značilnosti, potrebne komunističnim strankam na oblasti: zagotavljale so javno demonstriranje legitimnosti režima; pomenile so neprecenljivo izobraževalno in propagandno vajo, na kateri so se lahko poudarili modrost in vsi dosežki partije in na kateri so lahko obljubljali še bolj slavno prihodnost; volitve so pomenile dokaz, da sistem nadzora ni odpovedal.³¹⁸ Volitve v takšnih političnih sistemih bi po analogiji parlament-legislatura le stežka tako res imenovali, saj je bilo pogosto na izbiro samo toliko kandidatov, kolikor je bilo mest, legislature pa so se izkazale le za potrjevalke že vnaprej sprejetih odločitev.³¹⁹

Leninove ideje o diktaturi proletariata je skoraj dobesedno prevzela Komunistična partija Slovenije že med drugo svetovno vojno, s tem ko je v narodnoosvobodilni boj vnesla elemente delegatskega sistema.³²⁰ Po vojni pa se je v vsej Jugoslaviji uveljavila nova ljudska oblast, ki je pomenila organiziranost delavskega ljudstva samega, partija pa je v njej uveljavljala svojo vodilno idejnopolitično vlogo kot integralni del revolucionarnega gibanja.

Po sporu z Informburojem so se jugoslovanski komunisti nekaj časa trudili dokazati, da so bolj pravi komunisti kot Stalin in celoten sovjetski blok, potem pa so začeli iskati svojo pot v socializmu s čim bolj intenzivnim vpeljevanjem delavskega samoupravljanja in delegatskega sistema, kar naj bi pospešilo odmiranje države. Delegatski sistem je v njihovi interpretaciji pomenil preseganje reprezentativnega mandata, ki izraža protislovje koncepta političnega predstavnštva, saj ta ne temelji na realnem človekovem položaju v družbi, ampak na abstraktnem državljanu.³²¹ Jugoslovanski model se je s tega, bolj teoretičnega vidika izkazal za nekakšen hibrid, ki se mu kljub samoupravljanju nikoli ni uspelo oddaljiti od leninističnega tipa komunistične partije. Praktično raziskovanje v nadaljevanju pa bo pokazalo bolj natančne oblike tega modela.

318 Schapiro v Femia, *Marxism*, str. 133.

319 Goati, *Politička anatomija*, str. 155.

320 Ribarič, *Delegatski sistem*, str. 1142.

321 Prav tam, str. 1136.

Komunizem je bil od Marxa naprej usmerjen mednarodno, kar se kaže v internacionalni organizaciji tega gibanja in v njenem geslu. Ob koncu 19. stoletja je bil komunizem v Evropi ena redkih ideologij, ki ni delovala nacionalistično, potem pa je Leninove upe o mednarodni solidarnosti delavstva pokopala zimmerwaldska konferenca septembra 1915, ki ni sprejela sklepa o obsodbi imperialističnega značaja prve svetovne vojne in je pomenila praktični konec II. internacionale.³²² Upanje je znova vzkliklo ob uspehu ruske oktobrske revolucije 1917 ter po vzpostavitvi kratkotrajne vladavine svetov na Bavarskem in Madžarskem leta 1919, kar je Zinovjev, prvi predsednik Kominterne, navdušeno označil takole: »S hitrim tempom drvi Evropa nasproti proletarski revoluciji. V enem letu bo celotna Evropa komunistična.«³²³

Drugačna klasifikacija komunističnih režimov, ki si za osnovo ne jemlje teoretične podlage, temveč izhaja predvsem iz dveh meril (formalne birokratske vladavine ter ravnotežja moči med komunisti in njihovimi tekmeci iz predkomunističnega obdobja), tudi označuje tri različne tipe komunizma, pri tem pa se večinoma ne ukvarja z njihovim totalitarnim/avtoritarnim značajem. Kitschelt idr.³²⁴ so na podlagi že omenjenih kriterijev določili prvi tip, *patrimonialni komunizem*. Ta se pogosto pojavlja tam, kjer je prej tradicionalni avtoritarni režim s pomočjo verskih voditeljev vladal nad revno kmečko družbo s šibkimi mesti in tanko plastjo domačih podjetnikov in trgovcev. Zanj je značilna vertikalna verižna odvisnost med voditelji in strankarskim aparatom, ki ga obdajajo patronažna in klientelistična omrežja.³²⁵ V takšnih režimih je politična moč običajno skoncentrirana okrog enega voditelja ali majhne skupine ljudi, ki lahko preraste v kult osebnosti in tudi v sultanistični režim.³²⁶ Raven racionalno-birokratske organizacije je običajno nizka, ker vla-

322 Britovšek, *Leninov boj II*, str. 20–28.

323 Richers, *Die Resonanz*, str. 94–05.

324 Kitschelt idr., *Post-communist Party Systems*, 2008.

325 Prav tam. str. 23.

326 Linz in Stepan, *Problems*, str. 51–54.

dajoča elita oblikuje državni aparat z nepotističnimi imenovanji, komunistični voditelji nimajo masovne podpore, pomagajo pa si s kooptacijo razočarane inteligence, ki jo novačijo v ekonomsko in politično elito. Ker ni urbanega srednjega razreda, ki bi moral imeti odločilno vlogo pri gospodarskem razvoju, pomeni premik iz večinskega kmečkega razreda v visoko produktivno industrijsko delo premik na družbeni lestvici, s tem pa raste tudi podpora režimu. Komunisti v takšnih družbah, katere primer je Sovjetska zveza, nimajo konkurenčne vizije niti v svojih vrstah, s pomočjo represije in klientelizma pa vzdržujejo vez z belimi ovratniki, kar jim služi kot legitimacija oblasti.³²⁷

Drug tip komunizma po tej klasifikaciji je *nacionalno prilagodljiv komunizem*, ki ga zgodovinsko lahko najdemo na Poljskem in Madžarskem. Za takšne režime je značilna višja stopnja formalno-racionalne birokracije, zato tudi prihaja do delne delitve moči na partijsko in tehnično. Zaznati je tudi skromno raven človekovih pravic in v povojih tekmovanje med elitami, pri metodah pridobivanja kadrov pa kooptacija prevladuje nad represijo.³²⁸ Nacionalno prilagodljiv komunizem se je običajno razvil v državah s polavtoritarnimi režimi, ki so vzdrževali prevlado mest nad podeželjem, zato je kasneje komunistom primanjkovalo močno delavsko gibanje kot naravna volilna baza. Narejeni so bili že nekateri koraki v smer industrializacije, ki jo je zavirala neučinkovita birokracija, kar pa kljub temu nakazuje vsaj navidezno ekonomsko in politično liberalizacijo. Komunisti v takšnih režimih kljub ekskluzivni politični oblasti niso imeli popolne ideološke hegemonije, torej so obstajali konfliktni pogledi na prihodnost, temelječi na dopuščeni nizki stopnji delovanja predvsem ljudskih in krščanskih strank.³²⁹ V takšnih sistemih se je tudi marksistično-leninistična ideologija najhitreje sesula.

Tretji tip je *birokratsko-avtoritarni komunizem* in je bil značilen za Vzhodno Nemčijo in Češkoslovaško. Ta je še naj-

327 Kitschelt idr., *Post-communist Party Systems*, str. 23–24.

328 Prav tam, str. 24–25.

329 Prav tam, str. 25.

bliže totalitarnemu modelu partijske državne vsemočnosti, z omnipotentnim birokratskim aparatom, ki sta ga vodili planska tehnokracija in disciplinirana hierarhično razslojena komunistična stranka. V takšnem režimu je najti zelo močno opozicijo, zato se oblast bolj zanaša na represijo nad opozicijo in njeno izključevanje. V gospodarstvu je bilo uvedeno plansko gospodarstvo, ki je sovpadalo z razmeroma napredno stopnjo kapitalizma in se zanašalo na tehnokratske vladne strukture, ki niso tolerirale politične raznolikosti. Birokratsko-avtoritarni komunizem se je pojavil predvsem v državah, ki so imele med vojnama precej veliko liberalno in demokratično izkušnjo ter zgodnjo in dokaj napredno industrializacijo, za katero je bila značilna tudi mobilizacija buržoaznih in delavskih sil okrog razredno utemeljenih strank v poznem 19. stoletju. Komunistična oblast v takšnem režimu ni pod nobenimi pogoji pripravljena sodelovati s civilno družbo, niti za ceno večje podpore ne. Drugače od nacionalno prilagodljivega komunizma in od patrimonialnega komunizma je v birokratsko-avtoritarnem komunizmu partija veliko bolj vezana na proletarsko retoriko in ideološko ortodoksijo, zato država deluje kot parni lonec s tiho, vendar potencialno zelo močno opozicijo.³³⁰

Vprašanje, ki se nam zastavlja, je, kam razvrstiti jugoslovanski komunizem? Zanj bi lahko rekli, da je obstajala vertikalna veriga odvisnosti med voditeljem in partijskim aparatom, njegova moč pa je z leti prerasla v kulturni status osebnosti. Takoj po prevzemu oblasti komunistične partije po drugi svetovni vojni je v celotni federaciji zavladala represija, opozicija pa je bila politično onemogočena in sodno preganjana. Vsaj za prvo obdobje je bilo značilno striktno plansko gospodarstvo, čeprav se je Jugoslavija že v petdesetih letih začela odpirati industrializaciji ter s tem posledično k ekonomski in politični liberalizaciji, od sredine šestdesetih let, po sprejetju tretje ustave, pa je le naredila tudi korak k reševanju nacionalnega vprašanja in s tem statusa posameznih republik ter pokrajin. Linz celo predvideva,

330 Prav tam, str. 26–27.

da se bodo takšni komunistični režimi, ki so izšli iz uspešnih nacionalnih revolucij, verjetno razvijali v smer demokratizacije.³³¹ Da je bila Jugoslavija ob svojem koncu demokratična, gotovo ne bi mogli reči; dokaze za to je argumentirano podalo več zgodovinarjev in analitikov, med njimi npr. Goati (*Politička anatomija*), Prunk (*Slovenski narodni vzpon*), Fink Hafner (*Nova družbena gibanja*), Pusić (*Demokracija*), Fink Hafner in Haček (ur., *Demokratični prehodi I in II*), Pesek (*Osamosvojitve*) idr. Je pa dopuščala nekakšen podtalni kulturni pluralizem oz. vzporedno kulturo³³² tako v svojih vrstah kot tudi zunaj njih.³³³ Umetstitev Jugoslavije je delala nekaj težav tudi Kitscheltu in njegovim sodelavcem, ki so jih rešili z ugotovitvijo, da so bile razmere specifične po posameznih republikah, zato v svojo klasifikacijo v različne kategorije uvrščajo te, ne pa Jugoslavije kot celote. Razprava o totalitarizmu in avtoritarizmu, ki sledi, bo razjasnila še nekatere težave pri opredeljevanju jugoslovanskega režima.

331 Linz, *Totalitarian*, str. 257.

332 O različnih kulturnih krogih glej tudi več člankov Aleša Gabriča na to temo v *Slovenski novejši zgodovini* (ur. Jasna Fischer idr.), več o novih organizacijah civilne družbe – civilnodružbenih gibanjih glej študijo Danice Fink-Hafner *Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije*.

333 Repe, *Obračun*; Gabrič, *Opozicija*, str. 116–117; Pesek, *Osamosvojitve*, str. 35–41.

TOTALITARNI POTENCIAL KOMUNISTIČNIH REŽIMOV

Pri razpravi o komunizmu prej ali slej naletimo na vprašanje o njegovem totalitarnem značaju. Totalitarno-avtoritarni teoretični pristop je samo eden izmed mnogih, s pomočjo katerih se lahko lotimo proučevanja nedemokratskih režimov, in se osredotoča predvsem na način vladanja. Drugi pristopi se zadeve lotevajo prek vodilnih institucij (vojaški in enostrankarski sistem), prek osebne vladavine voditelja (oligarhična demokracija, caciquizem, caudillizem, sultanizem) pa tudi z mešanimi pristopi.³³⁴ Preden nadaljujemo, moramo poudariti, da ima marksizem tudi svoj demokratični potencial. Od treh možnih različic pa se je za demokratično po sodobnem receptu izkazala pravzaprav le ena, tj. parlamentarna pot, ki pa se v nekaterih točkah tako razlikuje od Marxovih idej, da je ne bi mogli več imenovati marksistična; ta različica se je namreč odpovedala revoluciji, ki je bila za Marxa in tudi Lenina ključna metoda organizacije nove oblasti.

Izkušnja s komunističnimi sistemi je pokazala njihovo avtoritarno in totalitarno stran. Do te teme lahko pristopamo na

³³⁴ Brooker, *Non-Democratic Regimes*, str. 31–45.

dveh ravneh – na teoretični in na empirični, vsaka pa od nas zahteva definicijo tega, kaj totalitarizem³³⁵ je. Različni avtorji so na posameznih primerih skušali iskati univerzalne karakteristike, čeprav se študije večinoma navezujejo na Hitlerjevo in Stalino vladavino. Med obema režimoma lahko potegnemo veliko vzporednic,³³⁶ ki skupaj konstituirajo pojem »totalitarizma«. Ideološka vsebina, ki se je izkazala za ključno razliko med njima, pa je tudi tisti dejavnik, ki je bil v fašističnem primeru »prekratek«, da bi omogočal tako velik razmah, kot je to uspelo komunizmu.³³⁷

Sartori totalitarizem preprosto razloži kot skrajni nasprotni pol demokracije na kontinuumu demokracija–totalitarizem. Pojem v sebi nosi dve značilnosti, ki nam ga pomagata ločiti od drugih preteklih avtoritarnih oblik izvajanja politične oblasti: totalitarizem se nanaša izključno na sodobne (20. stoletje) pojave³³⁸ ter ostaja predvsem v okvirih semantike – pojma totalnosti. Totalnost se v tem pojmu nanaša na neprecedenčno intenzivnost, prodornost ter prežemanje v širino in globino, ki jo lahko politična dominacija doseže – pomeni ujetništvo celotne družbe v državi.³³⁹ Podobno semantično razlago totalitarizma je podal tudi Friedrich, ko je zapisal, da je totalitarizem res totalen, saj požre celotnega človeka, ki v njem participira, zato njegovi ekonomski, sociološki in drugi vidiki presegajo politične in vladne.³⁴⁰ Ključna lastnost totalitarizma, ki ga ločuje od avtoritarizma, je po Sartorijevem mnenju v tem, da avtoritarni sistemi ne postavijo vodilne ideologije, ki bi imela religijski značaj in bi s tem omogočala preživetje političnega režima tudi po smrti karizmatičnega voditelja.³⁴¹ Zato mnogi italijanskega in španskega fašizma ne uvrščajo med totalitarizme, temveč ju označujejo kot različne avtoritarne režime.³⁴²

335 Več o nastanku in razvoju pojma totalitarizem glej v Schäfer (1997).

336 Npr. Davies, *Europe*, str. 945–948; Linz, *Totalitarian*, str. 116–128.

337 Linz, *Totalitarian*, str. 123.

338 Friedrich, *The Unique Character*, str. 47.

339 Sartori, *The Theory*, str. 197.

340 Friedrich, *The Problem*, str. 4.

341 Sartori, *The Theory*, str. 202.

342 Npr. Inkeles, *The Totalitarian*, str. 89; Sartori, *The Theory*, str. 202; Linz in Stepan, *Problems*, str. 39.

Večina³⁴³ razlag totalitarizma gre v smer poudarjanja vloge vodilne ideologije kot neodvisnega dejavnika v oblikovanju totalitarizma ali politične dimenzije totalitarizma kot iskanja poti do izvajanja absolutne politične moči.

Prvi pristop k totalitarizmu gleda na ideologijo kot na sekularizirano religijo, ki je nadomestila in presegla tradicionalno vlogo vere v sekularni državi.³⁴⁴ Obe totalitaristični ideologiji, nacizem in marksizem, sicer zanikata obstoj boga in spremenjata transcendentalno vero v imanentno. Totalitarno gibanje in njegova moč zamenjata boga in verske institucije, npr. cerkve, voditelji so deificirani, množična srečanja pomenijo posvečeno dejanje in zgodovina gibanja postane sveta zgodovina slavljenja napredka, ki ga sovražniki in izdajalci poskušajo preprečiti na enak način, kot poskuša zlo spodkopati in uničiti delo tistih, ki služijo božjemu mestu.³⁴⁵

S stališča ideologije Femia vidi štiri genetične povezave med marksizmom in totalitarizmom, ki jih je mogoče zaslediti v različnih analizah.³⁴⁶ Prva se nanaša na njegov gospodarski dogmatizem, ki v novi družbi predvideva centralno vodenje in načrtovanje, kar zahteva ukinitvev tako zasebne lastnine kot tržnih mehanizmov.³⁴⁷ Drugi vir totalitarnosti je v Marxovem konsekvencializmu. Po njegovem mnenju je zgodovina tista, ki določa družbeno stopnjo, in naslednja faza je komunizem, s čimer je rešena zgodovinska uganka. Tretjo korenino totalitarizma pa v marksizmu predstavlja njegov mesianizem, ki je iz komunizma

343 Mednje npr. ne spada Neumann, ki sicer v svojo definicijo totalitarizma zajame vse »običajne« lastnosti, kot so policijska država, koncentracija moči v eni masovni stranki, totalitarni družbeni nadzor, princip vodje, sinhronizacija vseh družbenih organizacij, atomizacija in izolacija posameznika, transformacija kulture v propagando in zanašanje na teror (Neumann, *The Democratic*, str. 224–245).

344 Gurian, *Totalitarianism*, str. 122–123.

345 Gurian, *Totalitarianism*, str. 122; Brzezinski, *Out of Control*, str. 32–35.

346 Femia v svoji študiji uporablja izmenično in s tem meče v isti koš pojme totalitarizem, avtoritarizem in diktatura in se ne ukvarja s klasifikacijskimi razlikami med temi političnimi sistemi (Femia, *Marxism*, 1993). Iz konteksta pa je razvidno, da ima ob uporabi teh različnih pojmov v mislih totalitarizem, kot smo ga definirali tu.

347 Tu je za razvoj komunizma kot totalitarnega sistema pomemben Leninov teoretični prispevek k poudarjanju diktature proletariata, vloge avantgardne partije in organizacijskega načela demokratičnega centralizma.

naredil novo religijo, o čemer smo že pisali.³⁴⁸ Četrto povezavo med marksizmom in totalitarizmom je vzpostavil Femia sam. Marxovo pojmovanje človeka kot družbeno določenega bitja je Femia imenoval holizem. V tem odnosu ni prostora za individualne odločitve v liberalnem smislu, zato tudi človekove pravice niso potrebne. Individualnost in družbena »uskklajenost« sta v marksistični teoriji razumljeni kot dve strani istega kovanca. Kot se je izrazil della Volpe, v komunistični družbi individualizem oz. prava svoboda vključuje »družbeno priznavanje osebnih kvalitete in sposobnosti«.³⁴⁹

To ideološko-religiozno dimenzijo je v svoji teoriji totalitarizma Inkeles poskušal razložiti z vpeljavo novega koncepta mistike. Po njegovem mnenju se totalitarnost režima kaže predvsem v totalitarnem vodji,³⁵⁰ ki je ob jasno izraženem najvišjem zakonu družbe, zakonu zgodovine v marksizmu ali zakonu narave v nacizmu, prepričan, da je spoznal imanentni zakon družbenega razvoja.³⁵¹ Ta zakon je vseobsegajoč, vsepojasnjujoč, saj voditelju določa smer njegovega delovanja in hkrati daje zagotovo za pravilnost teh ukrepov. Pri tem Inkeles poudarja, da totalitarno vodenje nujno sovпада z nekaterimi psihološkimi predispozicijami voditelja. Ideologija sama torej ima potencial, da postane totalitarno uresničenje, vendar je zanj potreben vodja s takšno psihologijo, da to idejo rezonira. Inkeles je to ugotovitev povzel s trditvijo, da največje zlo družbi predstavlja sledenje iracionalnemu cilju z racionalnimi sredstvi.³⁵²

Problem pri totalitarizmu se pojavi, kadar ga hočemo empirično določiti. Kljub prvotnim nagibanjem, da je totalitarizem

348 Femia, *Marxism*, str. 146–154.

349 Prav tam, str. 162.

350 Trocki je načelo Ludvika XIV. »L'Etat c'est moi« v primerjavi s Stalinovim totalitarnim režimom poimenoval za liberalno formulo. Trocki najprej poudarja, da se je Ludvik XIV. identificiral samo z državo, rimski papež pa s Cerkvijo in državo, vendar le v času njegove svetne oblasti. Totalitarna država pa gre še dlje od cesaro-papizma, saj vključuje tudi celotno ekonomijo države. Stalin je lahko po mnenju Trockega popolnoma upravičeno, v nasprotju s Sončnim kraljem, trdil »La Societe c'est moi!« (slov. »Družba, to sem jaz!«) (Lefort, *The Political Forms*, str. 275).

351 Inkeles, *The Totalitarian*, str. 88.

352 Prav tam, str. 93.

nagnjenje, se je v znanosti uveljavilo stališče, da je tudi totalitarizem politični sistem s posebno družbeno organizacijo.³⁵³ To od raziskovalcev zahteva postavitev natančnih kriterijev, s pomočjo katerih lahko politične sisteme uvrstimo v kategorije. Friedrich je npr. definiral pet značilnosti totalitarizma: obstoj uradne ideologije, ene masovne stranke, ki jo nadzira oligarhija, vladnega monopola nad orožjem, vladnega monopola nad množičnimi mediji in teroristični politični nadzor pod okriljem visoko razvite tajne policije.³⁵⁴ Inkeles navaja štiri načela totalitarne družbene organizacije: že omenjeni princip mističnega, princip monolitne družbene organizacije, princip elitnega vodstva in princip okuženosti družbe z neko skupino ljudi, ki jo je treba zato odstraniti. Ta načela se kažejo v petih lastnostih družbe, to pa so podrejenost neodvisnih povezav in centrov moči vodilni eliti, podrejenost osebnih čustev družbenim ciljem, podružbljenje sredstev komuniciranja, »podržavljanje« umetnosti ter institucionalizacija strahu.³⁵⁵ Po drugi strani je bistven argument nasilja, ki je bil temeljnega pomena za Hannah Arendt. Moč, kot sta jo razumela oba totalitarna voditelja, počiva izključno v nasilju in se proizvaja skozi organizacijo. Zato je Stalin kot najbolj dragocene in najpomembnejše pojmoval kadre, iz katerih so izhajali člani tajne policije NKVD. In iz istega razloga je Hitler tako visoko postavljajl SS, da se je po ugotovitvi, da se nanjo ne more več zanesti, odločil storiti samomor.³⁵⁶

Drugačnega pristopa k tej problematiki se je lotilo več avtorjev. Med njimi posebej izstopa Juan Linz, ki se je sistematičnega proučevanja totalitarnih in avtoritarnih sistemov lotil že v šestdesetih letih 20. stoletja. Linz, ki je za potrebe zbornika *Handbook of Political Science* pod uredništvom Freda I. Greensteina in Nelsona Polsbyja v letih 1973/1974 napisal obsežno študijo totalitarnih in avtoritarnih sistemov, tudi 25 let po tem

353 Brzezinski je totalitarizem slikovito poimenoval »politika organizirane norosti« (Brzezinski, *Out of Control*, str. xii).

354 Friedrich, *The Unique Character*, str. 53.

355 Inkeles, *The Totalitarian*, str. 89–108.

356 Arendt, *Totalitarizam*, str. 163–164.

delu ugotavlja, da ocene teh sistemov v glavnem ostajajo iste. Ravno zato je leta 2000 ponovno izdal to študijo v samostojni monografiji, leta 1996 pa je izšla knjiga *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, v kateri je skupaj s Stepanom natančneje razdelal vmesni tip med avtoritarnimi in totalitarnimi sistemi, ki bolj ustreza značilnostim mnogih komunističnih sistemov v vzhodni Evropi in Balkanu, pa tudi drugje po svetu. T. i. posttotalitarizem je režim, ki odstopa tako od totalitarizma kot od avtoritarizma v vseh štirih točkah, s pomočjo katerih Linz vzpostavi svojo klasifikacijo.

Razlika med totalitarnim in avtoritarnim režimom je predvsem v prežetosti med vodilno stranko in družbo – samo v družbah, kjer je strankarska organizacija višja ali vsaj enaka vladi, lahko govorimo o totalitarizmu. Brez te težnje se sistem degenerira v birokratski avtoritarizem³⁵⁷ ali, kot ugotavlja kasneje, stopa v obdobje posttotalitarizma, ko je na oblasti strankarski tehokrat, saj je vsepojasnjevalna moč ideologije začela izgubljati svoj žar.³⁵⁸ Poleg temeljnih lastnosti totalitarizma velja poudariti še nekatere značilnosti, ki posebej izstopajo iz te problematike.

Linz kot totalitarizem definira tiste režime, v katerih najdemo monistični center moči, ki ni nujno monoliten in iz katerega izhaja legitimacija za kakršen koli pluralizem skupin ali institucij; v katerih prepoznamo ekskluzivno, avtonomno in bolj ali manj intelektualno izdelano ideologijo; ter v katerih zasledimo sistemsko državljansko participacijo in mobilizacijo.³⁵⁹ Bistvo teh značilnosti je, da so v totalitarizmu simultano, saj jih sicer najdemo tudi v drugih režimih.

Vlogo ideologije v totalitarizmu smo že izpostavili, posebej pa velja poudariti še vlogo stranke in njen odnos do države. Prizadevanje za absolutno oblast ene stranke zastira mejo med stranko in državo – ker stranka zaseda vse ključne oblastne

357 Linz, *Totalitarian*, str. 94.

358 Linz in Stepan, *Problems*, str. 96.

359 Linz, *Totalitarian*, str. 70.

položaje, izraža zahteve in želje družbe, pride do vzpostavitve t. i. dvojne države.³⁶⁰ Totalitarna stranka je namreč birokratska stranka, ki jo regulirajo brezštevila pravila. Takšna stranka oz. partija, ki je po članstvu masovna, zahteva natančno organizacijo od mladinskih sekcij prek partijskih šol, ki zagotavljajo lojalnost članov in hkrati omogočajo masovno mobilizacijo za potrebe legitimacije režima. Glavni namen stranke je, da proizvede kadre za zapolnitev državnih funkcij, vendar država sama po sebi ni cilj, temveč le sredstvo za doseganje oblasti.³⁶¹ Marxova napoved odmiranja države namreč ne more biti ideološka osnova za ohranjanje oblasti državnega aparata, če se npr. skoncentriramo samo na komunistični tip totalitarizma.

Totalitarna stranka in z njo njen vodja, ki stoji nad državo, stoji tudi nad njenim pravnim redom oz. zunaj njega. To je partiji in njenemu birokratskemu aparatu omogočalo samovoljno interpretacijo zakonov in postopke, kot so sojenje sorodnikom in prijateljem obtoženca, montirani procesi in ljudska sodišča. Pravni sistem komunistične države je deloval po preprostem načelu podreditve formalnega prava zakonu revolucije. Generalni tožilec Sovjetske zveze Višinski je leta 1935 zapisal: »V primeru kolizije in neskladja med formalnimi zakoni in zakoni proletarske revolucije /.../ se zaplet rešuje s podreditvijo formalnih zapovedi zakona partijski politiki.«³⁶²

Takšna moralna »samopravičniška« politika, kjer obtoženi niti ni treba, da je bil kriv, marveč je bila njegova glavna krivda v tem, da je bil pripadnik določene družbene skupine, je omogočila pohod terorja na oblast. Omenili smo tudi že pomen terorja za totalitarizem, ki se po H. Arendt s konsolidacijo totalitarnega režima le še stopnjuje. Čeprav Linz te teze o stopnjevanju terorja ne sprejema, poudarja, da gotovo ni omejen samo na začetno fazo totalitarizma, kot je to primer v avtoritarizmu. Po drugi strani je v sultanizmu nasilje veliko manj sistematično in

360 Glej Davies, *Europe*, str. 1312.

361 Linz, *Totalitarian*, str. 95.

362 Prav tam, str. 104–105.

je njegova uporaba podrejena arbitrarni volji sultana. Ker je nasilje torej značilnost tudi nekaterih drugih političnih sistemov, ga Linz v definicijo totalitarizma ne vpleta. Kar ločuje totalitarni teror od drugih, je to, da je prvi naperjen še bolj kot proti nasprotnikom ali morebitnim nasprotnikom režima proti lastni eliti,³⁶³ s čimer se vzpostavlja sistem nadzora nad vsakim članom družbe. Dokaz za to so Stalinove in stalinistične čistke partije po prevzemu oblasti (od Trockega do Berije), pa tudi jugoslovanski in čisto slovenski primeri »čiščenja« stranke, kjer se je tudi vojna dostikrat pokazala kot priročna okoliščina za utrjevanje oblasti.³⁶⁴ V posttotalitarnem režimu je tudi teror izgubil nekatere svoje prejšnje značilnosti; v praksi se je to odražalo v zamenjavi Hruščeva brez smrtnih posledic, v Jugoslaviji pa prvič v mirni odstavitvi Djilasa in Rankovića.

Poleg ideologije, o kateri smo že pisali, pluralizma in mobilizacije je ključna razlikovalna karakteristika med političnimi režimi in znotraj njih pravzaprav značaj vladajoče skupine in še posebej vloga vodje.³⁶⁵ Medtem ko totalitarno vodstvo ni omejeno z nobenimi zakoni in pravili, v drugih sistemih veljajo nekatere omejitve, čeprav nejasno opredeljene. Totalitarni vodja je pogosto karizmatična oseba, rekrutacija na najvišje položaje pa poteka predvsem na podlagi uspešne kariere v stranki in predanosti njenim načelom.

Posttotalitarni režim in jugoslovanski komunizem

Posttotalitarni avtoritarni sistem je Linz v začetku sedemdesetih let 20. stoletja opisal kot avtoritarni sistem, ki se je razvil v nekaterih državah, ki so se sicer približale totalitarizmu, vendar se ta popolna transformacija ni zgodila, ostale pa so

363 Prav tam, str. 70.

364 Več o tem glej v Vodušek Starič (*Prevzem oblasti*) in Jančar (ur., *Temna stran meseca*).

365 Linz, *Totalitarian*, str. 126.

nekatero strukturo, ki imajo značilnosti totalitarizma.³⁶⁶ Linz je imel pri tem podtipu avtoritarnih režimov v mislih komunistične sisteme, ki so razvili nekatere policentrične modele in jih prilagodili specifičnim nacionalnim, kulturnim in političnim tradicijam. Mednje sodi po njegovem mnenju predvsem Jugoslavija po sporu z Informbirojem, reformirana Češkoslovaška in tudi Sovjetska zveza po Stalinu.³⁶⁷

Avtoritarni režim ima v nasprotju s totalitarizmom nekoliko manj negativno konotacijo. Beseda za oblast, angl. *authority*, iz katere izhaja, nima negativnega pomena,³⁶⁸ Linz pa je avtoritarizem kot režim postavil med demokracijo in totalitarizmom. Definiral ga je kot politični sistem z omejenim, ne odgovornim pluralizmom, v katerem ni neke izdelane in vodilne ideologije, vendar pa obstajajo jasno izražene mentalitete. V avtoritarizmu ni zaslediti ne široke ne intenzivne mobilizacije, razen v nekaterih točkah njegovega razvoja, npr. na začetku, oblast v takšnem režimu pa izvaja vodja ali majhna skupina ljudi znotraj nejasno določenih meja, ki pa so precej predvidljive.³⁶⁹ Perlmutter je avtoritarizem skozi institucionalni pristop opredelil po treh temeljnih značilnostih: enostrankarski sistem, birokratsko-vojaški kompleks civilne in vojaške uprave ter sklop institucij, kot so politična policija, paravojaške sile in militanta mladinska giba-

366 Prav tam, str. 245–246. Modernizacijski pogled je razvil tudi O'Donnell s predpostavko, da socialni in gospodarski napredek ob zakasnelem siceršnjem razvoju bolj verjetno vodi v avtoritarni kot demokratični režim (Remmer in Merckx, *Bureaucratic Authoritarianism*, str. 5). Čeprav je bil njegov model razvit predvsem na primeru Argentine in Brazilije, pa Brooker predlaga ožji pogled na O'Donnellov model birokratskega avtoritarizma, ki poudarja predvsem visok modernizacijski značaj tega režima, za katerega je značilno, da ključno vlogo pri nadzoru nad družbo v njem igra javna birokracija (tako vojaška kot civilna) pa tudi nekateri zasebni akterji, npr. poslovne korporacije (Brooker, *Non-Democratic Regimes*, str. 29–30). V svoji analizi srednje- in vzhodnoevropskih komunističnih režimov sta modernizacijsko teorijo aplicirala tudi Berglund in Aarebrot, ki sta ugotovila, da so vse komunistične stranke po drugi svetovni vojni v tem območju imele totalitarne težnje in so takšne, torej totalitarne po svoji ideologiji, strukturi in metodi, ostale vse do konca. Pri uveljavljanju teh teženj niso bile ves čas uspešne, zato je opazna tranzicija totalitarnih režimov, kakršni so bili takoj po vojni, v avtoritarne, kar lahko ob razpadu komunizma zasledimo v pojavljanju pluralizma, vzpostavljanju pravne države in upoštevanju civilne družbe (Berglund in Aarebrot, *The Political*, str. 75–102).

367 Linz, *Totalitarian*, str. 247–261.

368 Glej Sartori, *The Theory*, str. 197.

369 Linz, *Totalitarian*, str. 159.

nja, ki jih opiše kot paralelne in pomožne strukture dominacije, mobilizacije in nadzora.³⁷⁰ Vsem je skupno poudarjanje vloge vojske in birokracije v nasprotju s totalitarizmom, v katerem ne igrata tako pomembne vloge.

Pri nadaljnjem raziskovanju je Linz skupaj s Stepanom prišel do ugotovitve, da je posttotalitarizem režim zase, drugačen od totalitarizma in avtoritarizma. Od prvega se razlikuje predvsem po nekakšnih otoplitvah – voditelju oz. vodilni skupini so postavljene nekatere omejitve, čeprav je vloga stranke in ideologije še vedno močna in neoporečna.³⁷¹ Vodenje stranke in države postaja vse bolj tehnokratsko in birokratsko, pokaže se pomanjkanje karizmatičnega vodje. V družbi je mogoče opaziti nekakšno vzporedno kulturo, do poskusov pluralizma lahko pride tudi v gospodarstvu z uvajanjem različnih tržnih mehanizmov. Mobilizacija družbe v posttotalitarizmu izgublja svoj prejšnji pomen; sistem mobilizacije zaradi pomena stranke in ideologije še vedno deluje, izgublja pa se entuziazem tako na strani organizatorjev kot udeležencev. Kadriranje na položaje, ki v totalitarizmu poteka izključno po strankarski liniji, postane v posttotalitarizmu birokratsko-tehnokratski postopek, v katerem članstvo v partiji sicer koristi, hkrati pa pomeni ukraden čas tako od zasebnega kot poklicnega življenja.³⁷² Avtoritarni sistem se po drugi strani od posttotalitarnega režima razlikuje predvsem v tem, da je v posttotalitarnem prej vladal totalitarizem, ki je za seboj pustil počasi spreminjajoče se strukture in spomine. Pluralizem, ki ga v avtoritarnih sistemih poznamo precej več kot v totalitarnih, običajno izvira še iz predavtoritarnega obdobja, o pomanjkanju ideologije v teh režimih pa smo že pisali.

Jugoslavija je s svojimi reformami v petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja naredila korak k decentralizaciji javne uprave, vpeljala delavske svete ter institucionalizirala zastopanje lokalnih in regionalnih interesov v narodni skupščini na osnovi

370 Brooker, *Non-Democratic*, str. 30.

371 Linz in Stepan, *Problems*, str. 46.

372 Prav tam, str. 46–51.

nekega korporativizma. S temi ukrepi je stopila na pot demokratizacije predvsem na lokalni ravni in na ravni delavskega upravljanja, pri čemer je še vedno v ospredju ostala ideologija, pa tudi partija je obdržala svojo vlogo.

Zgodovinarji, pravniki in politologi si glede razvrstitve socialistične Jugoslavije v totalitarni ali avtoritarni režim niso enotni. S tem ko je Linz najprej Jugoslavijo postavil v posttotalitarni avtoritarni režim,³⁷³ potem pa posttotalitarizem razglasil za samostojen režim,³⁷⁴ je pokazal, da je bil jugoslovanski sistem vsaj v svoji začetni povojni fazi totalitaran in se je kasneje preoblikoval v posttotalitarni sistem. Kot totalitarnega ga ocenjujejo tudi – če omenimo samo nekatere – Čavoški (*Tito – tehnologija vlasti*), Berglund in Aarebrot (*The Political History*), Jančar (ur. *Temna stran meseca*), Komel (*Ideološko nasilje*), Borejsza (*Italian Fascism*, str. 19), Pirjevec (*King Alexander*, str. 350), Bučar³⁷⁵ (*Rojstvo države*, str. 263–265), Spehnjak in Cipek (*Disidenti*, str. 259), Prunk (npr. *Kratka zgodovina*), znana pa je tudi ocena Vesne Pusić o benevolentnem totalitarizmu, s čimer je želela pokazati, da je bila jugoslovanska »svetla bodočnost« povsem negotova in je v resnici štelu samo tisto, kar si je lahko posameznik prigrabil v sedanosti, ter da je v končni fazi vse odvisno od dobre volje vladarja.³⁷⁶ Tako lahko skozi modernizacijsko teorijo gledamo tudi na razvoj Jugoslavije kot proces tranzicije iz totalitarizma v posttotalitarni in morda na koncu celo avtoritarni režim.³⁷⁷ Ob tem se odpirajo tudi drugi modernizacijski, ne samo totalitarno-avtoritarni vidiki, med njimi pa najbolj izstopata vprašanje ureditve položaja narodov in mednacionalnih

373 Linz, *Totalitarian*.

374 Linz in Stepan, *Problems*.

375 Bučar Titovo vladavino imenuje državni absolutizem, ki je bolj kot evropskemu absolutizmu podoben predmodernim oblikam azijskega despotizma, ki izvira in temelji na nižji stopnji notranje družbene razvitosti, kjer pot uresničevanja vladarjeve samovolje ne zadeva ob ovire, ki bi jih povzročala notranja družbena strukturiranost (Bučar, *Rojstvo države*, str. 257–263). Titoizem pojmuje kot posebno obliko vladanja, ki ni komunizem, nadaljnja Bučarjeva razlaga titoizma pa nariše podoben sistem, kot sta ga pod imenom sultanizem opredelila Linz in Stepan (*Problems*; glej tabelo 3.1).

376 Pusić, *Demokracije*, str. 61–62.

377 Bernik, *Od autoritarizma*.

odnosov v federaciji ter uvajanje tržnih mehanizmov v gospodarstvo in njegovo odpiranje mednarodnemu trgu.³⁷⁸ Če smemo to tranzicijo imenovati demokratizacija, potem se je izkazala za pravilno tudi Linzeva hipoteza, da bodo stabilni realsocialistični sistemi, ki so jih ustvarile nacionalne revolucije neodvisno od ZSSR, bolj verjetno napredovali v smer delne demokratizacije kot pa liberalizacije.³⁷⁹

Skupno predstavljenim različnim študijam, pa tudi nekaterim drugim³⁸⁰ je, da na Jugoslavijo gledajo kot na poseben primer in se je zato v nekaterih raziskavah³⁸¹ izogibajo zaradi velikih notranjih razlik. Te so tako izrazite, da režimov, ki so vladali v posameznih socialističnih republikah v federaciji, ne moremo poenotiti tako, da bi lahko jugoslovanski komunizem obravnavali kot celoto.³⁸² Na te težave naletimo predvsem v trenutku, ko poskušamo definirati nekakšno mikropolitično stanje v zadnjih trenutkih tega komunističnega sistema, vsekakor pa moramo na jugoslovanski režim gledati celovito in ga kot takšnega tudi ustrezno ovrednotiti. Te ugotovitve nam predstavljajo le dodaten argument, zakaj se študije jugoslovanskega političnega sistema lotevamo tudi skozi oči republike oz. naroda, kar je bil, kot se je izkazalo, ves čas ključni problem jugoslovanskega federalizma. Prepričani smo namreč, da imajo takšne razlike pri demokratičnih prehodih med posameznimi republikami korenine že v celotnem razvoju druge, socialistične Jugoslavije.

Jugoslavijo bi lahko od leta 1952, ko so se končali pregoni proti informbirojevcem oz. stalinistom v lastnih vrstah in so bili zaključeni nekateri veliki montirani sodni procesi, opredelili kot posttotalitarni režim. Marsikdo bi lahko argumentiral, da je represija s časom popustila in da bi morali govoriti o avtoritarnem sistemu. O pluralizmu se je govorilo že v začetku petdesetih let, vendar je Djilas, ki je to razpravljanje vzel zares, moral to odloči-

378 Janjić, *Socijalizam*.

379 Linz, *Totalitarian*, str. 257.

380 Npr. Bertsch in Zaninovich, *The Yugoslav Setting*.

381 Linz in Stepan, *Problems*; Kitschelt idr., *Post-communist Party*.

382 Linz in Stepan, *Problems*, str. xvi–xvii; Kitschelt idr., *Post-communist Party*, str. 38–39.

tev plačati z izključitvijo iz partije in sistema ter s tem praktično iz jugoslovanskega življenja. Konec šestdesetih let so v Sloveniji za kratek čas oblast prevzeli liberalci, vendar ta, ko je prišla navzkriž z interesi centralnega vodstva, ni obstala dolgo in sledila so mu svinčena leta partijskega nadzora. Partija je v osemdesetih letih dopuščala nekakšno raznolikost mnenj, zmanjševala se je njena vloga in vloga titoistične komunistične ideologije. Po smrti kulturnega voditelja Tita režim ni zdržal dolgo, nekaj zadnjih let je bil prisiljen životariti z aktivno opozicijo.

Z vidika komunistične vsebine režima pa lahko jugoslovanski komunizem opredeljujemo po enaki časovni ločnici. Do spora z Informbirojem je šlo gotovo za poskuse uvajanja avantgardnega modela po sovjetskem vzoru, po sprejetih ustavnih spremembah leta 1953 pa je Jugoslavija bolj resno začela svoj samoupravni poskus nekakšne participativne ljudske demokracije. Takšna delitev bi ustrezala patriomonalnemu modelu komunizma v prvi fazi in nacionalno prilagodljivemu komunizmu v drugi, čeprav moramo tu upoštevati nacionalne raznolikosti.³⁸³

383 Kitschelt idr., *Post-communist Party*, str. 36–37.

**DEDIŠČINA STARE
IN ZAMETKI NOVE
JUGOSLAVIJE**

Kot je prvi poudaril Vasa Čubrilović, bi brez prve Jugoslavije, ki je bila mednarodnopravno priznana država, ne bilo druge, ki je bila priznana v njenih okvirih.³⁸⁴ Predvojna Jugoslavija je bila *ancien regime*, tvorba brez demokratične legitimitete, ker ni nastala po poti svobodnega izražanja politične volje svojih državljanov, ampak z dogovorom političnih elit.³⁸⁵ Organizirana je bila v unitaristično centralistično kraljevino kot velikosrbska hegemonija, ki je na predvečer izbruha druge svetovne vojne poskušala reševati notranjo politično in gospodarsko krizo z urejanjem vprašanja, ki je bilo ves čas najbolj pereče – tj. vprašanje položaja posameznih narodov in njihovih medsebojnih odnosov. Po smrti kralja Aleksandra leta 1934 se je njegov bratranec, regent Pavle, znašel »v kletki s tigrom«,³⁸⁶ saj je nanj čakala etnično zelo raznolika nerazvita agrarna družba, ujeta v mreže tujega kapitala: v Črni gori je bilo še vedno najti ostanke plemenske ureditve, v Bosni in Hercegovini podložniško-kmečke odnose, enako tudi v Makedoniji ter na Kosovu in v Metohiji, v Istri in Dalmaciji ostanke kolonata, v Sloveniji, na Hrvaškem, v Slavoniji in Vojvodini pa veleposestva s sledmi polfevdalnih odnosov ob prevladi kapitalistično-proizvajalskih odnosov.³⁸⁷ Leta 1938 je regent Pavle predsednika vlade Stojadinovića, ki se je ob močni odvisnosti jugoslovanskega gospodarstva od Italije in Francije preveč odkrito spogledoval s fašizmom, zamenjal z Dragišo Cvetkovićem. Ta je spomladi 1939 začel pogovore s predstavnikom Hrvaške kmečke stranke Vladkom Mačkom o ustanovitvi Hrvaške banovine z lastnim saborom in avtonomno vlado, ki naj bi imela široka pooblastila v notranji, gospodarski in kulturni politiki. Sporazum, podpisan 26. avgusta 1939, bi verjetno rešil jugoslovansko državo, vendar le, če bi bil podpisan dve desetletji prej.³⁸⁸ Sočasno so avtonomijo zahtevali tudi Slovenci, Bošnjaki so protestirali zoper razkosanje svojega oze-

384 Petranović in Zečević, *Agonija dve Jugoslavije*, str. 14.

385 Cipek, *Kraljevina Srba*, str. 294.

386 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 96.

387 Petranović in Zečević, *Agonija dve Jugoslavije*, str. 52.

388 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 102.

mlja, v Črni gori so se pojavile avtonomistične težnje, v Srbiji pa je prevladovalo prepričanje, da bo Jugoslavija preživela le ob močni Srbiji in centralizirani ureditvi.



Stavba, v kateri je domovala zvezna skupščina socialistične Jugoslavije, je bila zasnovana kot parlament oz. predstavništvo Kraljevine Srbije. Z gradnjo so pričeli leta 1907, dokončana pa je bila leta 1936, v času Kraljevine Jugoslavije.

Po aneksiji Avstrije, italijanski okupaciji Albanije ter pristopu Madžarske, Romunije in Bolgarije k trojnemu paktu se je Jugoslavija znašla v položaju edinega tampona med nemško vojsko ob Donavi in zavezniškimi silami ob Nilu.³⁸⁹ Po državnem udaru 27. marca 1941, katerega namen je bil izničiti pristop Jugoslavije k trojnemu paktu dva dni prej, je bil fašistični napad le še vprašanje časa; zgodil se je 6. aprila brez vojne napovedi, do 12. aprila je padel Beograd. Jugoslovanska vojska se je sesula kot hišica iz kart: 200.000 vojakov in 12.000 oficirjev je bilo zaje-

389 Petranović in Zečević, *Agonija dve Jugoslavije*, str. 51.

tih, zaplenjenega pa veliko orožja in vojaške opreme.³⁹⁰ Vojna je našla Jugoslavijo razdejano in etnično sprto, s prazno blagajno, dolgovi in obupom; dezintegracijske sile so premagale šibko politično kulturo in kulturno integracijo.³⁹¹

390 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 108.

391 Džaja, *Politička realnost*, str. 79.

ORGANIZACIJA OBLASTI NA JUGOSLOVANSKIH TLEH MED DRUGO SVETOVNO VOJNO IN FEDERALIZACIJA JUGOSLAVIJE

Državna oblast se je na tleh Jugoslavije sesula, njen emigrantski del pa na dogajanje ni imel praktično nobenega vpliva. Država se je znašla v vihuri spopadov različnih nacionalističnih, profašističnih in komunističnih osvobodilnih gibanj z okupatorjem in med seboj, kar je na mnogih področjih pripeljalo do državljanske vojne. Uradna jugoslovanska kraljeva vojska pod vodstvom vojnega ministra Draže Mihailovića se je kasneje povezala z okupatorjem, na Hrvaškem je bila ustanovljena marionetna ustaška Neodvisna država Hrvatska, v Sloveniji, Srbiji, Črni gori ter Bosni in Hercegovini so se kmalu oblikovala odporniška gibanja, med katerimi so nekatera zaradi nasprotovanja komunizmu in partizanom ponekod bolj, drugod manj zapadala pod okupatorjev vpliv. Med vsemi oblikami odpora je bilo na komunistični podlagi osnovano partizansko narodnoosvobodilno gibanje najbolj uspešno. Komunistična partija je kljub kapitulaciji države in njenemu razkosanju med štiri okupatorje ostala vsejugoslovansko organizirana, pa tudi njeno vodstvo je ostalo v Jugoslaviji. Ta uspeh kaže verjetno pripisati dejstvu, da

je imela zaradi prepovedi s t. i. *Obznano* (1920)³⁹² in zakonom o zaščiti države (1921) že dolgoletne izkušnje z delovanjem v ilegali. Že 10. aprila 1941 je v Zagrebu organizirala Vojni svet, ki je po Hitlerjevem napadu na Sovjetsko zvezo 22. junija 1941 prešel v Glavni štab Narodnoosvobodilnih partizanskih odredov Jugoslavije (NPOJ) s Titom na čelu. Temu vodstvu in njegovim navodilom se je uprl edino makedonski Pokrajinski svet pod vodstvom Šatorova, ki ga je potem Centralni komite Komunistične partije Jugoslavije (CK KPJ) izključil iz članstva v KPJ.³⁹³ Partija, ki se je zaradi pakta Ribbentrop-Molotov znašla v nenavadni situaciji, ko so njeno domovino napadle zaveznice njene mentorice, je po 22. juniju tudi iz Kominterne dobila navodila za boj proti okupatorjem, vendar s poudarkom, da gre za boj proti fašizmu in ne za socialistično revolucijo.³⁹⁴ Pokrajinski odbori oz. samostojne organizacijske oblike na posameznih etničnih območjih so tako že spomladi leta 1941 organizirale vstajo proti fašizmu in v naslednjih mesecih so te partizanske organizacije postale pomemben dejavnik, zlasti ob praznini, ki je nastala zaradi odhoda v emigracijo starih meščanskih strank, dotedanjih nosilk političnega življenja v Jugoslaviji.

Komunisti pa so se kmalu začeli tudi politično organizirati in niso priznavali legitimnosti emigrantski kraljevi oblasti, proti kateri so ravno tako napovedali boj. Na prvem zasedanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije (Av-

392 Kot tretja najmočnejša parlamentarna stranka je komunistična partija predstavljala pomembno politično silo, ki je ob stankah slovenskih in bosanskih rudarjev jeseni 1920 pomenila resno grožnjo stabilnosti obstoječega sistema. Vlada je 29. decembra 1920 sprejela t. i. *Obznano*, s katero je želela preprečiti splošni nered, boljševidem in krvavo revolucijo. *Obznana* je začasno razpustila vse komunistične organizacije po državi, zasegla njihove arhive, zaprla prostore, prepovedala glasila in vsakršno propagando, prepovedala tudi delovanje Zveze socialistične mladine Jugoslavije (SKOJ) in sindikatov. Poslanci, ki jih je štela parlamentarna imuniteta, so lahko svoje delo nadaljevali. Po neuspešnem atentatu na regenta Aleksandra 29. julija 1921 in na nekdanjega notranjega ministra Draškovića, ki je ranam podlegel, je bil 2. avgusta 1921 sprejet zakon o zaščiti države, ki je pomenil začetek popolne izločitve KPJ iz javnega političnega življenja. Zakon je KPJ opredelil kot zločinsko organizacijo, komunističnim poslancem pa odvzel imuniteto, kaznivo pa je bilo že samo članstvo v tej stranki. Ta je naslednjih dvajset let delovala podtalno (Deželak Barič, *Zakon o zaščiti*, str. 253–255).

393 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 219–220.

394 Prav tam, str. 221.

noj) je bilo sprejeto, da jugoslovanski komunisti in njihova narodnoosvobodilna gibanja vodijo »predvsem enoten in složen boj proti fašističnemu redu /.../ kakor tudi proti staremu reakcionarnemu redu, ki ga je s silo poskušala obdržati begunska jugoslovanska vlada«. ³⁹⁵ Takšno stališče je sprejel Avnoj kljub vnovičnim sovjetskim jasnim opozorilom, naj KPJ ne začneja socialistične revolucije. Komunistična partija je znala spretno izkoristiti nerešena vprašanja mednacionalnih odnosov ter težnje posameznih narodov po čim večji avtonomiji in jih uporabila kot motiv organiziranja protiokupatorskega boja. Federativno načelo reševanja položaja jugoslovanskih narodov je zavzela že v času ljudskofrontovske politike. ³⁹⁶ Vprašanje, ki je zaviralo razvoj in stabilizacijo prve Jugoslavije, se je izkazalo za ključno že ob organizaciji boja proti okupatorju, s tem pa so se začeli načrti za poveljno ureditev. Medtem ko so si stare vladajoče sile želele obnovitev monarhije in reševanje stanja v njej, so komunisti takšno državo odmislili že na samem začetku. Svoj program socialistične revolucije in prevzema oblasti so povezali z bojem za rešitev nacionalnega vprašanja posameznih narodov in tako so se nekateri temelji federalizma začeli pojavljati že v letu 1941, z nacionalno organizacijo vojaškega in političnega vodstva narodnoosvobodilnega gibanja ter socialistične revolucije. ³⁹⁷ Josip Broz - Tito je povezavo med narodnoosvobodilnim

395 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 59.

396 V prvem obdobju stare Jugoslavije so komunisti nacionalno jugoslovansko enotnost branili s stališča razrednega unitarizma (Pleterski, *Narodi, Jugoslavija*, str. 177). Konkretno razpravo so v Komunistični partiji Jugoslavije začeli leta 1923, ko je bila ta že v ilegali. Med to razpravo, avgusta 1923, je pokrajinska konferenca KPJ za Slovenijo sprejela resolucijo, v kateri se je zavzela za federalizem oz. za ustanovitev široke Donavsko-balkanske federacije delavsko-kmečkih republik (Prunk, *Slovenski narodni*, str. 199–202). Na 3. konferenci v začetku leta 1924 je potem KPJ sprejela stališče, da Srbov, Hrvatov in Slovencev ni mogoče imeti za homogen narod, ter postavila federalizem kot rešitev nacionalnega vprašanja, vključno s pravico do samoodločbe vse do odcepitve. Prav slovenski komunisti pa so bili tisti, ki so KPJ prepričali, da mora postaviti narodno vprašanje kot izhodišče za vse prihodnje nastope partije, ker prav nacionalni konflikti ustvarjajo ugodna tla za revolucionarno gibanje (Pleterski, *Narodi, Jugoslavija*, str. 202). Tega stališča se je KPJ držala vse do druge svetovne vojne (več o obsežni razpravi o nacionalnem vprašanju v okviru KPJ glej v zborniku *Razprava o nacionalnem vprašanju v KPJ leta 1923* (ur. J. Perovšek, J. Prunk in J. Pleterski, *Razprava o nacionalnem*)).

397 Bilandžić, *Zgodovina Jugoslavije*, str. 56.

bojem, nacionalnim vprašanjem in socialistično revolucijo jasno razložil v svojem članku v časopisu Proleter decembra 1942:

*Današnji narodnoosvobodilni boj v Jugoslaviji je neločljivo povezan z nacionalnim vprašanjem. Naš narodnoosvobodilni boj ne bi bil tako žilav in tako uspešen, če narodi Jugoslavije v njem ne bi videli razen zmage nad fašizmom tudi zmago nad tistim, kar se je godilo za minulih režimov, zmaga nad tistimi, ki so zatirali in hočejo še nadalje zatirati narode Jugoslavije.*³⁹⁸

Da komunisti niso imeli nikakršnega namena razbiti Jugoslavijo, dokazuje tudi organizacija boja, ki je bila ves čas zamišljena vsejugoslovansko. Vse te strukture, vojaške in politične, ki so se na terenu začele organizirati že jeseni 1941, je usmerjal vrhovni štab narodnoosvobodilnih partizanskih odredov Jugoslavije (NPOJ) na podlagi »enotnosti misli in ideje«. ³⁹⁹ Sklep o prihodnji federativni ureditvi je sprejel Avnoj na svojem drugem zasedanju v Jajcu konec leta 1943 in je zagotavljal pravice vsem narodnim manjšinam. Ti začetki federalizma so v sebi nosili zametke neuspeha, saj je bila federacija zamišljena na osnovi parole bratstva in enotnosti ter homogenih interesov delavskega razreda in ne na partnerstvu, pogajalskem sodelovanju, politični avtonomiji ter demokratičnih odnosih.⁴⁰⁰

Partizanska taktika boja se je izkazala za uspešno, kar so narodnoosvobodilnemu gibanju na tleh stare Jugoslavije priznale tudi mednarodne zavezniške sile na konferenci v Teheranu od 28. novembra do 1. decembra 1943. S tem je bila Narodnoosvobodilna vojska Jugoslavije prav med drugim zasedanjem Avnoja v Jajcu razglašena za *de facto* zavezniško vojsko. Na tem zasedanju se je zgodil prelom med kraljevino Jugoslavijo in novim režimom. Avnoj se je namreč 29. novembra 1943 konstituiral iz političnega predstavništva narodnoosvobodilnega gibanja v »vrhovno zakonodajno in izvršno predstavniško telo Jugo-

398 Prav tam, str. 49.

399 Prav tam, str. 56.

400 Brezovšek, *Federalizem*, str. 82–89.

slavije kot vrhovni predstavnik suverenosti narodov in države Jugoslavije kot celote«, postavljen pa je bil tudi »Nacionalni komite osvoboditve Jugoslavije kot organ z vsemi obeležji vlade (NKOJ)«. ⁴⁰¹ V resoluciji o organizaciji Avnoja, ki so jo sprejeli člani na prvem zasedanju, v odloku o razglasitvi Avnoja kot vrhovnega zakonodajnega in izvršnega narodnega predstavniškega telesa, ter v načrtu Moše Pijadeja za statut Avnoja z decembra 1943, 9. aprila 1944 pa v zakonu o sestavi in delovanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije so bili postavljeni temelji skupščinskega sistema, ki je dajal Avnoju kot zakonodajni in izvršilni oblasti velika pooblastila, vzpostavil odgovornost med Nkojem kot izvršilnim odborom in Avnojem ter definiral premoč (zveznega) zakonodajnega telesa nad sklepi posameznih (republiških) nacionalnih odločevalskih teles. ⁴⁰²

Avnoj je predstavljal začetek še enega pomembnega koščka jugoslovanske sestavljanke – delegatskega načela. Narodnoosvobodilni odbori, ki so se začeli organizirati na območjih pod partizanskim nadzorom, so bili od svojega začetka oblika politične oblasti tipa pariške komune in Leninovih svetov, po mnenju komunistov prilagojena naravno-realnim pogojem in zahtevam nove socialistične revolucije. ⁴⁰³ Najznačilnejše poteze nove organizacije oblasti in tudi osnovna načela, na podlagi katerih je bila postavljena, so se pokazali v načinu izbora narodnoosvobodilnih odborov, v metodi njihovega dela in najbolj v odnosu do svojih volivcev. Delovanje teh prvih organov oblasti je bilo zasnovano na nekaterih elementih delegatskega sistema, kot so načelo enotnosti oblasti, izbor delegatov in njihova zamenljivost, možnost odpoklica, javnosti dela in neposredni vpliv na

401 Bilandžić, *Zgodovina Jugoslavije*, str. 63.

402 Resolucija o organizaciji Avnoja (dokument št. 8), Odlok drugega zasedanja Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije o vrhovnem zakonodajnem in izvršnem narodnem predstavniškem telesu Jugoslavije in Narodnem odboru osvoboditve Jugoslavije kot začasnih organih vrhovne narodne oblasti v Jugoslaviji za obdobje narodnoosvobodilne vojne (dokument št. 29) ter Načrt statuta Avnoja, december 1943 (dokument št. 40), objavljeno v Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 16, 55–56 in 70–72); Zakon o sestavi in delovanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije, objavljeno v Petranović in Zečević (*Jugoslovenski federalizam*, str. 30–36).

403 Djukić-Veljović, *Delegatstvo*, str. 72–73.

roda na izvajanje oblasti, odgovornost pred volivci in obvezno poročanje o preteklem delu.⁴⁰⁴

Z avnojskimi sklepi so komunisti po lastnem prepričanju ustanovili federacijo »na temelju pravice do samoodločbe, vštveši pravico do odcepitve ali združitve z drugimi narodi in v skladu z resnično voljo vseh narodov, ki je prišla do izraza med triletnim skupnim narodnoosvobodilnim bojem«. V drugi točki sklepov drugega zasedanja Avnoja pa so zapisali, da »se Jugoslavija gradi in se bo zgradila na federativnem načelu, ki bo zagotovilo popolno enakopravnost Srbov, Hrvatov, Slovencev, Makedoncev in Črnogorcev oz. narodov Srbije, Hrvaške, Slovenije, Makedonije, Črne gore ter Bosne in Hercegovine«. ⁴⁰⁵ Monarhija ni bila ukinjena, temveč suspendirana. Sklepe Avnoja so v naslednjih mesecih potrdili še organi politične oblasti v posameznih bodočih republikah, prvi med njimi Slovenski narodnoosvobodilni svet v Črnomlju februarja 1944.⁴⁰⁶

Zahodne sile in Sovjetska zveza se na te sklepe niso odzvale tako, kot je pričakovalo vodstvo jugoslovanskih komunistov. Na teheranski konferenci, ki je potekala skoraj sočasno kot drugo zasedanje Avnoja, so *de facto* in *de iure* priznali NPOJ kot zavezniško vojsko ter ji skladno s tem tudi zagotovili pomoč. Priznali so torej borbena in narodnoosvobodilna vloga partizanskega gibanja, ne pa Avnoja in Nkoja kot instituciji nove oblasti, saj so še vedno vse diplomatske stike vodili s kraljem Petrom in njegovim kabinetom v Britaniji. Avnojsko ureditev so sprejemali kot začasno in se niti britanski vladi niti kralju Petru glede na sklep Avnoja, da bo ljudstvo o kralju in monarhiji odločalo po vojni, ni zdela problematična. Sovjetska zveza je zadnja reagirala na sporočilo o organizaciji nove oblasti. In čeprav je uradno soglašala z Londonom, pa nekateri zasebni spomini na takratno dogajanje

404 Prav tam, str. 74.

405 Odlok drugega zasedanja Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije o izgradnji Jugoslavije na federativnem načelu, dokument št. 31, objavljen v Ilič idr. (*Od Avnoja*, str. 58–59).

406 Več o organizaciji ljudske oblasti med vojno, zlasti v letih 1942–1943, glej Ferenc (*Ljudska oblast*).

navajajo, da je Stalin dejanja jugoslovanskih komunistov doživel kot »nož v hrbet«. ⁴⁰⁷

Od tu naprej je potekala intenzivna britanska diplomatska akcija, ki je imela za cilj na eni strani postaviti novo jugoslovansko vlado v izgnanstvu, ki se bo pripravljena odreči Mihailoviću, po drugi strani pa prepričati Tita o sodelovanju s kraljem in njegovim kabinetom. Po reševalni akciji iz Drvarja so Britanci v Casserti organizirali sestanek med Ivanom Šubašićem, novim predsednikom kraljeve vlade, in Titom, a ni prinesel želenih rezultatov. Namesto Titovega »vstopa« kot vojni minister v kraljevo vlado je moral Šubašić priznati avnojske sklepe in se zadovoljiti s formulo, da bodo Jugoslovani o kraljevini odločali po koncu vojne. Z odhodom dveh komunistov v London in njunim vstopom v Šubašićevo vlado je novo jugoslovansko vodstvo to razumelo kot dejansko predstavništvo Nkoja v tujini. ⁴⁰⁸ Na tem srečanju s Churchillom 12. in 13. avgusta 1944 Tito previdno ni govoril ne o revoluciji ne o komunizmu, vendar prekanjenega politika ni prepričal. Tito je s srečanja praktično pobegnil v Moskvo, kjer se je s Stalinom dogovoril glede posegov Rdeče armade v Srbiji in tako z enim dejanjem dosegel dvoje: zagotovil si je oblast nad ključnim ozemljem za prevlado v Jugoslaviji ter zmago revolucije. ⁴⁰⁹ 20. oktobra 1944 so se Titovi partizani na tankih Rdeče armade pripeljali v Beograd in ga osvobodili. Skupaj z zmago so prišli tudi sovjetski inštruktorji, ki so jugoslovanskim komunistom dajali nasvete, kako se dela revolucija in obračunava z »reakcionarnimi elementi«.

Še pred tem je Tito telegrafiral Šubašiću, naj se vrne v domovino, da bosta sestavila skupno vlado, o kateri sta se pogovarjala na Visu. Z beograjskim sporazumom 1. novembra 1944 je bilo sklenjeno, da se ustanovi enotna vlada, kar je izzvalo nezadovoljstvo na vseh straneh. V stalnem medsebojnem sumničenju so veliki trije na konferenci na Jalti februarja 1945

407 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 331.

408 Prav tam, str. 342.

409 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 146.

brez Titove vednosti in privoljenja sklenili, da se Avnoj razširi s poslanci zadnjega sklica narodne skupščine Kraljevine Jugoslavije (voljene leta 1938), ki se niso kompromitirali s sodelovanjem z okupatorjem. V tem času je v Beograd prispela tudi kraljeva vlada in nekateri stari politiki iz emigracije. 7. marca je bila sestavljena enotna vlada, v katero je prišla tudi skupina »meščanskih«⁴¹⁰ politikov. Kmalu so jo priznale vse tri velesile, s čimer je bilo rešeno tudi vprašanje mednarodnega priznanja nove Jugoslavije, ki je zdaj dobila ime Demokratična federativna Jugoslavija (DFJ).

Po osvoboditvi se je Avnoj konstituiral kot Začasna narodna skupščina (ZNS) in se razširil z dodatnimi⁴¹¹ poslanci, med njimi predstavniki Demokratske stranke, Zveze kmetov (Savez zemljiaradnika), Hrvaške kmečke stranke (Hrvatska seljačka stranka), Narodne kmečke stranke (Narodna seljačka stranka), Jugoslovanske republikanske stranke, Samostojne demokratske stranke, Socialdemokratske stranke ter Socialistične stranke in več posameznikov zunanjih strank. Ta t. i. opozicija pa je bila po oceni Dušana Bilandžića le formalna opozicija, saj jih je »vodstvo KPJ vse od začetkov pogajanj z njimi za ustanovitev enotne vlade imelo za kontrarevolucionarje in je vedelo, da bi ogrozile pridobitve revolucije, če bi imele priložnost svobodno delovati. Zato je bilo njihovo delovanje med množicami blokirano.«⁴¹²

410 Negativna etiketa meščanstva je bila za vse nekomunistične politične subjekte neizbrisno dejstvo, ki se ga niso mogli znebiti niti takšni politiki, kot je bil Edvard Kocbek (glej v Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 72), predstavnik krščanskih socialistov v slovenski osvobodilni fronti, ki je bil eden od ustanovnih članov OF v Sloveniji, ves čas vojne sodeloval v njenem vodstvu in bil celo minister za kulturo Nkoja, izbranim na drugem zasedanju Avnoja.

411 Za natančno navedbo imen in političnih skupin poslancev glej Ilić idr. (*Od Avnoja*). Sicer se je 316 poslancem Avnoja pridružilo 36 poslancev, ki so bili izvoljeni na volitvah leta 1938, 69 poslancev različnih političnih strank (6 mest, ki so bila na voljo za Radikalno stranko, ni bilo zapolnjenih) ter 13 posameznikov, kar znaša skupaj 124 dodatnih poslancev oz. 118, ker omenjenih 6 mest ni bilo zapolnjenih (Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 836–837).

412 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 72.

ZAČASNA NARODNA SKUPŠČINA 1945

Sedmega avgusta, takoj po kongresu Ljudske fronte,⁴¹³ se je začelo 3. zasedanje Avnoja oz. je Avnoj začel zasedati kot Začasna narodna skupščina Demokratične federativne Jugoslavije, razširjena z nekaterimi predvojnimi poslanci in predstavniki strank. ZNS je takoj na začetku potrdila poročilo o delu predsedstva Avnoja med drugim in tretjim zasedanjem, sprejela svoj poslovnik ter izvolila novo predsedstvo in odbore skupščine. Pri tem je v zakonodajni odbor prišlo zelo veliko Slovencev, 11 od skupno 62 članov, morda tudi zato, da bi zagotovili enotno podporo Kardeljevim zakonskim osnutkom.⁴¹⁴ Predsednik tega odbora in član predsedstva je bil Moša Pijade, ki je zagotavljal tudi pretok informacij med politbirojem CK KPJ in ZNS. Zaradi imenovanja nove vlade, ki je zamenjala Nkoj, s strani namestništva kralja, čeprav na predlog predsedstva Avnoja, se zdi ta kratkotrajna ureditev kot odstopanje od z Avnojem zamišljenega skupščinskega sistema. Začasna vlada je imela v rokah širok

413 V Beogradu je najprej od 5. do 7. avgusta potekal prvi kongres Ljudske fronte Jugoslavije, katerega temeljni cilj je bil ustanovitev telesa fronte tudi na zvezni ravni, saj do tedaj ni bilo prave povezave med frontnimi organizacijami po federalnih enotah (Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, str. 329).

414 Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, 332.

spekter funkcij (upravna funkcija, politično vodenje in normativna funkcija), ob tem pa je Avnoj oz. ZNS kljub večji aktivnosti izgubljal svoj centralni položaj.

ZNS je uradno zasedala do 18. oktobra 1945, dejansko pa je vse odločitve sprejela do 26. avgusta. V tem času je potrdila več zakonov in nekaj ratifikacij, ki jih je pripravila začasna vlada, med njimi za prihodnost Jugoslavije tako pomembne, kot so bili zakon o volilnih imenikih, zakon o volitvah v ustavodajno skupščino, zakon o državljanstvu, zakon o tisku, zakon o družtvih, zborovanih in drugih javnih shodih ter zakon o ustavodajni skupščini. Med pomembnejše zakone vsekakor spada tudi zakon o agrarni reformi in kolonizaciji, ki pa je bil po vsebini naravnano bolj ideološko kot gospodarsko: vsem veleposestnikom in bogatim kmetom je vzel, kar so imeli zemlje nad 30 hektarjev (ha), cerkvi pa, kar je imela nad 10 ha. Odvzeto zemljo, okrog 800.000 ha, so porazdelili med več kot 316.000 družin, v Vojvodino in Slavonijo pa so kolonizirali okrog 60.000 družin borcev narodnoosvobodilne vojne.⁴¹⁵

Takšnih pomembnih sprememb pa ZNS ni sprejela brez nasprotovanj, čeprav se začasni vladi in Jugoslovanski narodnoosvobodilni fronti (JNOF) ob izraziti premoči ni bilo treba bati morebitnih težav. Že takoj na začetku sta se izoblikovala dva bloka: blok JNOF, h kateremu je kmalu pristopilo tudi veliko novih poslancev, in t. i. demokratski blok, ki ga je vodil Milan Grol, predsednik Demokratske stranke in podpredsednik začasne vlade. Ta blok je bil zelo razcepljen, dejansko pa je lahko računal le na nekaj deset glasov, tako da vladajočim ni bilo treba upoštevati nikakršnih pripomb te opozicije.⁴¹⁶ Grol je že 18. av-

415 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 92–93.

416 Gabrič, *Volitve*, str. 854. Poglejmo si primer obravnavanja pripomb in komentarjev, ki jih je podala demokratska skupina. Na seji 21. avgusta 1945 je po branju zapisnika prejšnje seje predstavnik demokratske skupine dr. Dragi Joksimović protestiral, da v zapisniku ne piše, da je njegova skupina prejšnji dan glasovala proti nujnemu postopku za obravnavo predloga proračuna, marveč je zapisano samo, da je bil predlog sprejet z večino. Demokratska skupina je nujnemu postopku nasprotovala iz preprostega razloga, ker ni dobila kopije predloga proračuna, na podlagi katerega bi lahko odločala. Predsednik ZNS dr. Ribar mu je odgovoril, da njegova pripomba nima nobene povezave z zapisnikom, skupščina pa je sprejela zapisnik v nespremenjeni obliki (Šesta redna seja Začasne narodne skupščine Jugoslavije, 21. 8. 1945; v Nešović (*Tretje zasedanje*, str. 145)).

gusta 1945 poslal predsednikučasne vlade Josipu Brozu - Titu svojo odstopno izjavo kot podpredsednik vlade z utemeljitvijo, da niso zagotovljene možnosti za svobodno politično delovanje, da zakoni nastajajo naskrivaj in so sprejeti po hitrem postopku, da ni bila upoštevana nobena pripomba opozicije in da je vsaka kritika vladne strani označena kot kaznivo dejanje in fašistična propaganda, vendar je vseeno ostal in sodeloval v skupščini.⁴¹⁷

Kljub protestom in obstrukcijam je časna skupščina z veliko prednostjo več kot 300 glasov sprejemala potrebne zakone za pripravo volitev v ustavodajno skupščino, ki so bile določene za 11. november, prav tako je bil določen že prvi dan zasedanja te skupščine, 29. november 1945. Prvi med zakoni je bil na dnevnem redu ZNS zakon o volilnih imenikih, ki je določal aktivno in pasivno volilno pravico vsem moškim in ženskam, starim nad 18 let, pa tudi tistim mlajšim od 18 let, ki so se bojevali v narodnoosvobodilni vojni (NOV). Hkrati je zakon določal obseg tistih, ki jim volilna pravica ni bila priznana. Kot je pojasnil minister za konstituantno Edvard Kardelj, so bile to tiste osebe, ki so narodu na silo odvzemale demokratične pravice. Zakon je v svojem 4. členu določal, da v ta krog oseb spadajo vsi ministri, ki so sodelovali v jugoslovanskih vladah od leta 1929 naprej, vključno z vlado Milana Stojadinovića (do februarja 1939); potem vsi pripadniki vojnih formacij okupatorja in njihovih domačih sodelavcev, ki so se trajno in aktivno borili proti NOV oz. Jugoslovanski armadi ali vojski zaveznikov NOV; dalje vsi pripadniki Kulturbunda, italijanskih fašističnih organizacij in člani njihovih družin, če se niso izkazali s protifašističnim delovanjem; funkcionarji in vidni člani ustaških, četniških, nedićevskih in ljotićeviskih organizacij, bele in plave garde ter podobnih formacij doma in v tujini in tudi posamezniki, ki so sodelovali z okupatorjem; vse osebe, ki so bile v politični in policijski službi okupatorja in njegovih sodelavcev; osebe, ki so prostovoljno dajale okupatorju in njegovim sodelavcem na razpolago vojna in gospodarska sredstva; osebe, ki so obsojene in

417 Gabrič, *Volitve*, str. 856.

izgubijo svoje državljanske pravice; ter vse osebe pod skrbništvom.⁴¹⁸ Imenike naj bi sestavljali mestni narodnoosvobodilni odbori ob pomoči lokalnih odborov, morebitne pritožbe pa bi reševalo okrožno sodišče, katerega odločitev bi bila dokončna. Kardelj je izrazil prepričanje, da bo z omejevanjem volilne pravice nova Jugoslavija dokazala svojo zavezanost demokraciji in sposobnost varovati jo pred morebitnimi nasprotniki.⁴¹⁹

Demokratski blok je takšnemu zakonu nasprotoval z argumenti, da je treba najprej določiti in zaščititi državljanske pravice in šele nato sprejemati izjeme, saj bo s tem odločanje o volilni pravici prepuščeno samovolji lokalnih odborov, ki so nagnjeni k temu, da vsako drugačno mnenje takoj obsodijo kot fašistično.⁴²⁰ Demokratski blok je nasprotoval predvsem preudiciranju prihodnjega političnega sistema, kar se je izkazalo ob razpravi o zakonu o ustavodajni skupščini. Tu je k poročilu večine zakonodajnega odbora, ki je menila, da opozicija nasprotuje federalni ureditvi in zato dvodomni strukturi ustavodajne skupščine, opozicija podala ločeno mnenje. V njem je zavrnila interpretacijo svojega nasprotovanja, češ da so proti dvodomni ureditvi. Zagovarjala je stališče, da se ustavodajni skupščini zmanjšuje suverenost s tem, ko se vnaprej določa njeno obliko. Hkrati so opozorili tudi na dogovor med Titom in Šubašićem, da bodo o obliki političnega sistema svobodno odločali narodi.⁴²¹ Minister za ustavo Kardelj je pri predstavitvi in zagovarjanju osnutka pred opozicijo poudarjal predvsem pravico narodov do

418 Dokument št. 67, Obrazložitev predloga zakona o volilnih imenikih, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, str. 117–119).

419 V Jugoslaviji je bila na podlagi tega zakona odvzeta volilna pravica 194.158 osebam, kar je predstavljalo 2,3 % vseh volilnih upravičencev. V Sloveniji sprva v volilne imenike niso vnesli do 70 % volilnih upravičencev, kar so kasneje popravili na zahtevo Ministrstva za konstituantno, da ta odstotek ne sme presežati 10 %. V Sloveniji je poleg tega sestavljanje volilnih imenikov v glavnem vodila Ozna namesto lokalnih oblasti (Čepič, *Volitve*, str. 1053). Da je bilo tolmačenje zakona o volilnih imenikih nekoliko preostro, je kasneje ugotovil tudi Kardelj sam (2. seja ustavodajnega odbora Skupščine narodov, 11. 12. 1945, stenografske beležke, str. 509).

420 Dokument št. 66, Razprava ob predstavitvi predloga Zakona o volilnih imenikih, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, 115–116).

421 Dokument št. 68, Razprava o predlogu zakona o Ustavodajni skupščini, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, str. 119–123).

samoodločbe in samostojnosti, ki naj bi zahtevala vnaprejšnjo dvodomno obliko kot izraz federativne ureditve.⁴²² Zakon je bil sprejet 21. avgusta 1945 s 375 glasovi za in 13 glasovi proti. V 2. členu je določal dvodomno strukturo ustavodajne skupščine, v nadaljnjih pa tudi način delovanja in sprejemanja odločitev.⁴²³ Opozicija s svojimi predlogi in protesti ni bila uspešna, bila je izpostavljena političnim pritiskom in zasmehovanju, Djilas pa je v časopisu *Borba* kar naravnost povedal, da »vsako nasprotovanje novim zakonom pomeni podpiranje fašizma in reakcije«, ter na tak način opozicijo izenačil s fašizmom in reakcijo.⁴²⁴

Naslednji dan je ZNS razpravljala o sprejetju zakona o volitvah narodnih poslancev v ustavodajno skupščino. Poleg omejitev, ki sta jih prinesla že zakon o volilnih imenikih in zakon o ustavodajni skupščini, so se pri sprejemanju tega pokazale nadaljnje težnje po izključevanju vseh političnih sil, ki v času vojne niso sodelovale s KPJ oz. JNOF. Tudi razprava o predlogu zakona o tisku je pokazala, da med obema blokoma v skupščini ni mostov. Opozicija je s svojim manjšinskim poročilom nastopila proti zakonu in mu očitala predvsem to, da oblasti dopušča široka pooblastila pri določanju, kaj je »fašistično, protidržavno, nedemokratsko, sovražno do države in njenih prijateljev«, ter da ne omogoča resnične svobode tiska. Poslanec JNOF Jovan Četković je na takšno poročilo odgovoril, da sicer lahko govorijo svobodno in bodo njihove besede prišle v javnost, vendar naj si demokratski blok nikar ne dela utvar glede svojega vpliva, kajti:

Ljudstvo si je samo začelo vladati /.../. Ljudstvo si je skovalo resnično bratstvo in enotnost /.../. Naše ljudstvo noče več vrnitve na staro, marveč je trdno odločeno, da pridobitve svojega štiriletnega boja varuje in obvaruje. S temi dejstvi morajo računati vsi tisti gospodarski, ki mislijo, da bi nekako lahko dobili bitko na volitvah s pomočjo tega ali dru-

422 Dokument št. 70, Obrazložitev predloga zakona o Ustavodajni skupščini, objavljeno v Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 126–127).

423 Dokument št. 69, Zakon o Ustavodajni skupščini, objavljen v Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 124–125).

424 Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, str. 333.

*gega vpliva od zunaj, s pomočjo tujih vplivov in intervencij, s pomočjo teh ali drugih zvijač, da bi dobili bitko na volitvah, ki so jo že izgubili na bojišču. Vsi taki se silno motijo. /.../. Na volitvah, na katerih bodo vsi lahko postavili svoje liste, razen fašistov in dokazanih narodnih izdajalcev, in bodo za te liste razvili med ljudstvom največjo agitacijo z živo besedo in peresom. Tak je smisel našega volilnega zakona in predloga zakona o tisku, proti kateremu dviga glas naša skupščinska manjšina.*⁴²⁵

Odgovoril jim je tudi minister za konstituanto Edvard Kardelj in demokratski blok obtožil nezaupanja v ljudstvo: »Naše široke ljudske množice dobro vedo, da je bil fašist in profašist tisti, ki jim je 23 let kratil demokratične pravice v Jugoslaviji, ki je 23 let podpiral sistem nacionalnega zatiranja v Jugoslaviji in ki je končno pripeljal Jugoslavijo do aprilske katastrofe.«⁴²⁶ V skupino fašistov in profašistov pa naj bi po njegovem mnenju ljudstvo gotovo znalo razporediti tudi vse sodelavce okupatorja, ki jih je v času vojne dobro spoznalo. S tem je Kardelj jasno nakažal, v katero smer bo šla nadaljnja politika KPJ ter kako označuje svoje potencialne politične konkurente. Posebej odločilen za razvoj povojne Jugoslavije pa je bil zakon o družtvih, zborovanjih in drugih javnih shodih, ki ga je ZNS obravnavala naslednji dan, na svoji 10. redni seji, 25. avgusta 1945. Poročevalec večine zakonodajnega odbora dr. Hinko Krizman je podporo predlogu utemeljil z besedami: »Naši zakoni dajejo državljanom največje politične svoboščine, vendar jim teh političnih svoboščin ne dajejo za rušenje demokracije in ogrožanje svobode. Demokracija za nas ni in ne more biti kot princesa iz indijske pravljice, ki se je utopila zato, ker je bilo po starih zakonih prepovedano, da bi profane roke sprejele njeno posvečeno telo. Mi bomo demokracijo branili z zakonom, če bo treba, pa tudi z drugimi sredstvi.«⁴²⁷ Manjšina je bila mnenja, da zakon daje »podlago za samovoljno

425 9. redna seja ZNS DfJ, 24. 8. 1945, stenografske beležke (v Nešović, *Tretje zasedanje*, str. 249–250).

426 Prav tam, str. 257–258.

427 10. redna seja ZNS DfJ, 25. 8. 1945, stenografske beležke (v Nešović, *Tretje zasedanje*, str. 267).

razlago in ker utegne ta razlaga ovirati in celo onemogočiti delo strank in pripeljati do prepovedi zborovanj in javnih shodov, [zato] smo v zakonodajnem odboru ločili to svoje mnenje.«⁴²⁸ Njen poročevalec Savko Dukanac je opozoril na Titovo izjavo, da hoče in želi dobronamerno kritiko ter da je torej njihova opozicija v interesu države; če je ne bi bilo, bi morala večina sama izločiti skupino poslancev in organizirati ločeno mnenje. Slovenski poslanec Dušan Kveder se je hitro pohvalil, da v Sloveniji ne obstaja več večstrankarski sistem, da je OF edina in da drugih niti ni treba ustvarjati. Večina se je odzvala z obtožbami, da je demokratski blok protiljudski, dr. Svetislav Živković pa je kritiko manjšine zavrnil z ugotovitvijo, da so vse stare politične sile zamrle, nove pa so se zlile s težnjami in programom narodnoosvobodilne fronte. Čudno se mu je zdelo, zakaj določene skupine »z demokratičnimi tendencami, ki se imajo za napredne, ki sodelujejo celo pri delu v naši državi in celo sodelujejo z nami iz ljudske fronte – niso v fronti. Težko mi je razumeti, da se ti ljudje sami izključujejo iz fronte, saj bi jih kdo zaradi tega lahko prištel med fašiste ali profašiste, med reakcionarje, med sovražnike pridobitev narodnoosvobodilnega boja.« Živković ni okleval manjšini v opoziciji povedati, kakšne posledice ima lahko takšno vztrajanje zunaj ljudskofrontnega povezovanja: »Spričo vsega tega dela ljudstvo dvosmiselne prognoze o njihovem obnašanju, misli morda nekaj, česar oni nočejo, misli, da gojijo določene upe in delajo kombinacije, za katere oni pravijo, da jih nočejo ...«⁴²⁹ Tudi ta zakon je bil, kot vsi ostali, sprejet tako, da je sekretar ZNS poimensko poklical poslance, ki so se izrekli *za* ali *proti*; od 365 prisotnih poslancev je zanj glasovalo 353 poslancev, proti pa 12.⁴³⁰

Obdobje delovanja ZNS in začasne vlade DFJ se kljub očitnim demokratičnim pomanjkljivostim zdi v določenih potezah primerljivo s parlamentarnimi ureditvami drugod po Evropi.

428 Prav tam, str. 269.

429 Prav tam, str. 279.

430 Prav tam, str. 283.

Način imenovanja vlade je omogočil delitev funkcij oblasti, še zlasti po oblikovanju skupne vlade s kraljevimi predstavniki, in zmanjšal navidezno središčno vlogo skupščine, kot je bila zamišljena v odloku z drugega zasedanja Avnoja. Poleg tega skupščina ni zasedala stalno, ampak je 26. avgusta 1945 na ukaz svojega predsedstva zaključila zasedanje.⁴³¹ Niti ni ZNS uspelo v tako kratkem času sprejeti kakršne koli organizacijske spremembe, ki bi jo približali skupščinskemu sistemu. Sestava ZNS, na katero je vplivalo predvsem zavezniško posredovanje, je imela gotovo vsaj ob svojem sklicu politični predstavniški značaj oz. kolikor je bil v danih razmerah ta možen. V ZNS so bile zastopane različne politične usmeritve, ki so svoje mnenje lahko izrazile, niso pa imele enakih možnosti pri sprejemanju odločitev. Novi poslanci, ki so se pridružili Avnoju, so bili kot potencialna opozicija že v samem začetku v takšni manjšini, vseh skupaj je bilo le za dobro četrtno celotne ZNS, da niso imeli nobene možnosti uveljavljati svojih predlogov. V ZNS so prav tako že sodelovale ženske, seveda na strani JNOF.⁴³² Po drugi strani se kaže velika vloga predsedstva ZNS, ki naj bi delovalo kot ključno izvršno politično telo, kar izraža težnjo ZNS, da bi delovala kot centralni organ političnega sistema. To Nikoliću zadostuje za oceno, da je šlo za skupščinski sistem.⁴³³ Sruk se bolj nagiba k mnenju, da je v tem primeru šlo za revolucionarno skupščinsko oblast, ki ima svoj argument v poudarjanju delegatskega značaja poslancev ter v formalnih razlikah do drugih opredeljenih skupščinskih sistemov.⁴³⁴ V obdobju treh tednov, kolikor je zasedala, ZNS ni mogla niti izkoristiti vseh potencialov skupščinskega sistema, kot so bili npr. narodnoosvobodilni odbori, ki bi lahko zasedli vlogo primarnih skupščin, kakršne je predvidevala jakobinska ustava. ZNS je bila za jugoslovanske komuniste tisto, kar je bil za jakobince konvent: enotna in homogena skupščina, ki je omogočala vladi izpeljavo revolucije, ki

431 Uradni list DFJ, št. 64/604, 28. 8. 1945.

432 Glej Jeraj, *Slovenke*.

433 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 58.

434 Sruk, *Delegatski*, str. 38.

ji je pretela nevarnost tako od znotraj kot od zunaj, in kar je bil za ruske boljševike vsruski kongres sovjetov.⁴³⁵

Celoten značaj sprejete zakonodaje je bil izrazito socialističen in je postavljala pravice družbe pred pravice posameznika. To je npr. vidno v zakonu o volilnih imenikih, ki predvideva razgrnitev imenikov in javno razpravo o njih, pri čemer je bila dana možnost državljanom volilnih okrajev, da presoajo o volilni pravici posameznikov. Zakon o volitvah v ustavodajno skupščino je v politično vpeljal »mase«, ki dajejo svoje pripombe na postavljene kandidate, s čimer se oblikuje »širok nadzor narodnih množic nad postavljanjem kandidatur za volitve«.⁴³⁶ Tudi sicer je za vse zakone, sprejete v treh tednih dela skupščine, značilno poudarjanje ljudskih množic kot temelja nove demokracije.

Vodstvo DF Jugoslavije je brez dvoma imelo cilj zgraditi socialistično državo, pri tem pa je uporabljalo tudi instrumente, kot so omejevanje volilne pravice, onemogočanje potencialne opozicije in privilegiranje ene politične opcije, kar se je odražalo v sprejetih zakonih glede bodoče ustavodajne skupščine.

Odločilno vlogo pri izgradnji nove Jugoslavije se je odločila prevzeti Komunistična partija Jugoslavije (KPJ). Komisija za izgradnjo narodne oblasti pri Centralnem komiteju KPJ (CK KPJ) je na seji 18. oktobra 1945 ugotovila, da velik del ljudi, ki delajo na zveznih ministrstvih, ne pozna osnovnih načel izgradnje ljudske oblasti, zato je ministrstva in druge zvezne organe porazdelila med sedem svojih članov, ki so bili odgovorni za njihovo izobraževanje na tem področju.⁴³⁷ Izvajanje teh navodil prek državnih organov pa naj bi se izvedlo kasneje v obliki zakonodaje, za katero naj bi poskrbele posamezne republiške in pokrajinske oblasti. Komisija je še sklenila, da mora biti KPJ pozorna na dogajanje na terenu in biti pripravljena ukrepati, kar bi

435 Vanneman, *The Supreme Soviet*, str. 27; Furet, *Minule iluzije*, str. 83–84.

436 Kardelj v svoji obrazložitvi predloga zakona, 12. 8. 1945 (Dokument št. 7, Obrazložjenje predloga zakona o izboru narodnih poslanika za ustavotvorno skupščino, 12. 8. 1945, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, 131–134)).

437 Zapisnik s sestanka Komisije za izgradnjo ljudske oblasti pri CK KPJ, 18. 10. 1945. Objavljeno v Petranović in Zečević (*Jugoslovenski federalizam*, str. 203)

bilo potrebno, da bi se izvršile organizacijske reforme.⁴³⁸ Tako je KPJ pokazala, da je začela prevzemati vodilno vlogo znotraj Ljudske fronte tudi na jugoslovanski ravni in je sebe dojemala kot avantgardno politično silo, ki nima primerjave v družbi. Sistematično reduciranje strankarskega pluralizma, ki je doseglo svoj cilj po vojni,⁴³⁹ in prehajanje v enostrankarski sistem se je pokazalo potrebno za ohranjanje dosežkov revolucije, njeno dokončno uresničenje pa je zahtevalo uvedbo diktature – diktature proletariata.⁴⁴⁰

438 Prav tam.

439 Koštunica in Čavoški, *Stranački pluralizam*.

440 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 395. Relevantna je primerjava s konventskim sistemom jakobinske republike v letih 1793–1795 (glej Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 21).

**REALSOCIALISTIČNA
JUGOSLAVIJA –
OD SKUPŠČINE K
PARLAMENTU?**

Okvir proučevanja, ki smo ga postavili doslej, nam bo torej pomagal pri iskanju odgovorov na dve ključni vprašanji: v razpravah poslancev jugoslovanske skupščine nas zanima, kakšen je bil njihov odnos do parlamentarizma in demokracije, kako je delovala zvezna jugoslovanska skupščina in kakšna je bila njena vloga kot predstavniškega telesa: kakšna je bila njena vloga v ustavnem sistemu druge Jugoslavije, kakšen je bil odnos med volivci in predstavniki v zvezni skupščini ter kako so se izražali interesi volivcev v delu skupščine. Praktično nas torej zanima politični sistem povojne socialistične Jugoslavije in posebej mesto skupščine v tem sistemu.

Poleg tega nas zanima, kakšen je bil prispevek Slovencev pri postopku oblikovanja državnosti in sistema samoupravljanja v SFRJ: kako so Slovenci sodelovali v ustavnih komisijah in drugih načinih oblikovanja ustave ter družbene ureditve, pa tudi kakšna stališča so zavzemali v odnosu do nacionalnega vprašanja v SFRJ, saj je bilo to očitno tudi v socialistični Jugoslaviji najbolj žgoče vprašanje.

Pri iskanju odgovorov bomo po modernizacijski teoriji sledili predvsem razvoju treh področij življenja Jugoslavije: razvoju političnega sistema (parlamentarizacija), družbenega sistema (od totalitarizma k demokratizaciji) ter reševanju mednarodnih odnosov in položaja posameznega naroda (federalizacija). Razvoj bomo tu razumeli kot časovno sosledje dejanj in dogodkov in ne apriorno kot napredek. Spremljanje legislature oz. zakonodajnega zbora FLRJ in SFRJ nam pove, da je v 46 letih obstoja dopolnila natančno deset period, v katerih je zamenjala pet poimenovanj in šestkrat spremenila svojo strukturo. Kot je ironično zapisal Seroka, se zdi, da je bila sprememba edina konstanta jugoslovanskega političnega sistema.⁴⁴¹ Vzroke sprememb lahko iščemo v različnih političnih in tudi gospodarskih vprašanjih, ki so se pojavljala na dnevnem redu jugoslovanske avantgarde, svoj odsev pa so našla tudi v takih zadevah, kot je pisanje stenografskih beležk. Te so se v prvih letih novega poli-

441 Seroka, *The Policy-Making*, str. 364.

tičnega sistema v veliki večini pisale v cirilici, tako v srbskem kot hrvaškem jeziku. V petdesetih letih smo zasledili že tudi latinične zapise, v šestdesetih imamo slovenske zapisnike, v osemdesetih pa so zapisniki pisani mešano, enkrat v cirilici, drugič v latinici, mešani pa so tudi jeziki, ki segajo od večinske srbsčine prek hrvaščine do slovenščine, zelo redko makedonščine. Pri tem ni zaslediti pravila, da bi bil hrvaški jezik dosledno pisan v latinični pisavi, srbski pa v cirilični, medtem ko je slovenski vedno pisan v latinici. Tudi na ta vprašanja bomo jasnejši pogled poskušali podati v nadaljevanju.

Predstavljen nabor teoretičnega raziskovanja parlamentarizma kaže, da je institucionalni pristop legitimen način za proučevanje nekega političnega sistema. To je tudi glavni problem te raziskave – lotevati se jugoslovanskega sistema po drugi svetovni vojni vse do njenega razpada leta 1991 skozi oči zakonodajnega telesa. Ker je v drugi Jugoslaviji veljala uradna komunistična ideologija, je bil nujen tudi kratek pregled teoretičnih in praktičnih razsežnosti Marxovih in Engelsovih ter ostalih marksističnih idej, ki nam je razjasnil predvsem pogled na uporabo parlamentarne prakse in na demokracijo v socialističnih državah. Dodatno kakovost v razumevanju komunističnih režimov nam prinaša še uporaba totalitarno-avtoritarnega pristopa, ki nam omogoča postavljanje meje med demokratičnimi in nedemokratičnimi političnimi (in družbenimi) sistemi.

Razpravljanju o enostrankarskih sistemih smo se izognili iz dveh razlogov. Prvič, izhajamo iz Sartorijeve utemeljitve,⁴⁴² da v primeru vladanja ene stranke ne moremo govoriti o strankarskem sistemu, temveč enostavno o monizmu. O vlogi komunistične stranke v političnem sistemu Jugoslavije bomo govorili v nadaljevanju. Drugič, v razpravi v tretjem poglavju smo poudarili, da je pluralizem strank in idej nujen sestavni element parlamentarizma. Delno se strinjamo z nekaterimi ocenami, da lahko začetke pluralizma sicer postavljamo v šestdeseta leta 20. stoletja, ko je v Jugoslaviji prihajalo do politične otoplitve z od-

442 Sartori, *Parties*, str. 35.

piranjem tržnemu gospodarstvu in kulturni raznovrstnosti (npr. Repe (*Liberalizem*), Lukšič (*Corporatism*), Gabrič (*Opozicija*)), vendar poudarjamo, da gre tu predvsem za pluralizem v eni svoji dimenziji, tj. kot množstvo zvez, ki je ideološko še vedno sprejemalo enoten koncept družbene ureditve in ni ponujalo alternativnih rešitev.⁴⁴³ Z vidika socialistične doktrine je kontradiktoren tudi sam koncept »pluralizma samoupravnih interesov«, kot ugotavlja Djindjić; ob »univerzalnem interesu delavskega razreda«, ki ga pravilno razume, predstavlja in interpretira samo komunistična partija, ne more obstajati tudi pluralizem samoupravnih interesov, ki bi zahteval priznanje političnega statusa družbenim akterjem.⁴⁴⁴

Pogledi na Jugoslavijo se med seboj razlikujejo, v glavnem pa lahko v historiografiji sledimo nekaterim predsodkom, ki jih bomo tu poskušali razbiti: videti je težnjo k temu, da se obdobje stare Jugoslavije – kraljevine in nove povojne socialistične Jugoslavije obravnava ločeno, s čimer se izgublja dejanska kontinuiteta države v skoraj enakem teritorialnem obsegu, s tem pa se onemogoča primerjava obeh političnih sistemov. Posledica takšnega gledanja na Jugoslavijo je analiziranje nekaterih pojavov in dogodkov zunaj konteksta, kar zmanjšuje pojasnjevalno moč takšnih študij. V zgodovinopisju in politologiji so redki primeri, ki povezujejo predvojno in povojno obdobje,⁴⁴⁵ k čemur verjetno prispeva tudi dejstvo, da je druga svetovna vojna močno razdelila tako jugoslovansko kot slovensko družbo. To vprašanje je predmet drugega predsodka, saj se zdi, kot da na Slovenskem vztrajno negujemo občutek najbolj razdeljenega in najbolj prizadetega naroda med drugo svetovno vojno. To prepričanje moramo ovreči že, če primerjamo število žrtev druge svetovne vojne: po zadnjih raziskavah je na tleh nekdanje Jugoslavije največ izgubila Bosna in Hercegovina, kjer je med vojno padlo kar 10 % njenega prebivalstva, sledi ji Črna gora s skoraj

443 Glej Gabrič, *Volitve*, str. 115; Sartori, *Parties*, str. 14–16.

444 Djindjić, *Izabrana dela*, str. 91–109.

445 Omenimo tu morda dve izjemi, slovensko Pirjevčevno *Jugoslavijo 1918–1992* (1998) in srbsko *Istorijo Jugoslavije 1918–1978* Branka Petranovića (več izdaj).

8 %, nato Hrvaška s 7 %, Vojvodina z več kot 5 % in Srbija z več kot 4 % žrtev med prebivalstvom. Za Slovenijo na Inštitutu za novejšo zgodovino ugotavljajo, da je padlo okrog 5 % prebivalstva.⁴⁴⁶ Ostra državljanska vojna je vihrala v skoraj vseh bodočih republikah, saj je povsod prihajalo do krvavih spopadov med revolucionarnimi partizanskimi brigadami in nekaterimi drugimi odporiški gibanji, nekatera od njih pa so se povezala tudi z okupatorjem (ljotičevci, nedičevci, četniki, ustaši, belogardisti, domobranci idr.). Prav tako se je po vojni skoraj vsaka republika morala sprijazniti z neuresničenimi ozemeljskimi željami: ni samo Slovenija neuspešno zahtevala Trst in revizijo meje na avstrijskem Koroškem; Srbija je morala priznati avtonomijo dvema pokrajinama znotraj svojega ozemlja ter se sprijazniti z novonastalimi republikami Črna gora, Bosna in Hercegovina ter Makedonijo, ki so vse nastale tudi iz delov ozemlja, ki jih je imela za svoje. Priznavanje negativnih posledic velikosrbske politike je le še poudarilo razredni boj s starimi srbskimi političnimi silami in novo revolucionarno oblastjo v tej republiki. Makedonija je prav tako izražala težnje po združitvi z nekaterimi grškimi in bolgarskimi pokrajinami, naseljenimi z Makedonci. Hrvaška pa se je morala soočiti z dejstvom, da je novonastala Bosna in Hercegovina obsegala del tistih ozemelj, ki jih je sama želela znotraj svojih meja, po drugi strani pa se je oblikovala iniciativa za samostojno republiko Dalmacijo. S tega vidika torej slovenski primer, vsaj znotraj Jugoslavije, ni nič posebnega. Slovenija je znotraj Jugoslavije izstopala in izstopa tudi z današnjega stališča povsem iz drugih razlogov, ki jih bomo poskušali predstaviti in pojasniti v tem delu.

446 Godeša idr., *Žrtve*, str. 127.

USTAVODAJNA SKUPŠČINA 1945–1946: BOJ ZA USTAVO

Volitve v prvo skupščino so bile v Jugoslaviji sicer že druge volitve v konstituantno, vendar prve v osvobojeni Evropi, kar so poslanci radi poudarjali. Predvidene so bile za 11. november 1945. Novi nosilci oblasti so se na volitve skrbno pripravljali. 2. septembra 1945 je predsedstvo ZNS imenovalo zvezno volilno komisijo, ta pa naprej deželne in te dalje okrožne komisije. Ponekod je vnaprej reorganizirala volilne okraje, da bi s tem izboljšala nadzor. Tudi izvršni odbor Ljudske fronte Jugoslavije (LFJ) je takoj vsem frontnim vodstvom po bodočih republikah poslal navodilo s predlogom, naj bo Tito nosilec zvezne liste. 13. septembra je še volilna komisija CK KPJ poslala vsem federalnim in pokrajinskim partijskim voditeljem interno partijsko navodilo za volitve. Navodilo se je nanašalo predvsem na način izbire kandidatov: partijci naj bodo pozorni na zunanji videz postopka prijavljanja, da bo videti, kot da to počne fronta, ter paziti morajo, da bodo na prva mesta postavljeni zanesljivi tovariši, ker so nosilci list.⁴⁴⁷ Volilna agitacija ni smela biti tekmovalna, poudarek je bil na čim večji volilni udeležbi. Organizirali so se veliki

⁴⁴⁷ Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, str. 348.

volilni shodi, na katerih se je govorilo predvsem o delu ZNS, o enotnosti OF in o volitvah. Pri tem je bil obvezni del sestavnih govorov kritika *opozicije* in *reakcije*, z obsodbami po časopisih in aretacijami pa se je začel tudi odkrit boj za odstranitev opozicije.⁴⁴⁸

Na zunaj se je oblast trudila kazati demokratični značaj in je dovolila celo izhajanje nekaterih opozicijskih časopisov (npr. Grolove *Demokratije* in Čubrilovičevega *Sela*) ter registracijo nekaterih zunajfrontnih strank, med njimi Demokratsko in Radikalno stranko, po rednem postopku so se registrirale Socialistična stranka Jugoslavije, Ljudska fronta Jugoslavije (LFJ) in Združena zveza antifašistične mladine Jugoslavije (Usaoj), KPJ pa je uradno še naprej ostajala v ilegali. Hkrati je KPJ zelo pazila, da si stranke znotraj LFJ ne bi premislile, in je ob možnosti razcepa zagrozila z likvidacijo stranke. V takšnih razmerah je združena opozicija 20. septembra 1945 podala izjavo, da ne bo nastopila na volitvah, med glavnimi razlogi pa navedla, da nima možnosti enakopravno sodelovati v pripravah na volitve, še posebej ker so iz volilnih imenikov dejansko črtali 25 % volivcev zaradi nasprotovanja takratni oblasti; da je onemogočen tisk in da vseprisotnost vojske in policije zbuja strah med ljudmi, kar pa onemogoča pravične volitve.⁴⁴⁹ Opozicija v takšnih razmerah ni bila zmožna konkurirati na volitvah, saj ni mogla postaviti ne zvezne ne okrožne liste. Zakon o volitvah narodnih poslancev je namreč vseboval nekatere zahteve, ki so bile opoziciji realno nedosegljive: predvidel je, da lahko kandidaturo prijavi vsaka skupina državljanov, ki ne »izraža protidemokratičnih nagnjenj«, ⁴⁵⁰ presoja pa je bila prepuščena volilnim komisijam in republiškim oz. pokrajinskim volilnim komisijam, katerih odločba je bila dokončna. Zakon je za vložitev okrožne kandidatne liste za zvezno skupščino zahteval overjene podpise 150 volivcev, od katerih

448 Repe, *Liberalizem*, str. 17.

449 Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, str. 351.

450 Kardelj v svoji obrazložitvi predloga zakona, 12. avgusta 1945 (Dokument št. 7, Obrazložjenje predloga zakona o izboru narodnih poslanika za ustavotvornu skupščino, 12. 8. 1945, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, str. 132)).

jih je 20 moralo pripadati polovici okrajev znotraj tega okrožja. Sistem je predvideval tudi oblikovanje zveznih kandidatnih list, za katero je bilo treba zbrati 100 podpisov državljanov z volilno pravico. Zapleten sistem delitve glasov po načelu en poslanec na 40.000 državljanov je kombiniral večinsko (na ravni okrajev) in proporcionalno (na ravni okrožij) pravilo, posamezni nosilec zvezne liste pa je dobil mandat, če je zanj glasovalo najmanj 200.000 volivcev. Za Skupščino narodov so bile predvidene samo zvezne liste, vanjo pa so republike volile po 25 poslancev, Vojvodina 15 ter Kosovo in Metohija po 10 poslancev.⁴⁵¹

Vse te določbe glede volitev so opozicijo postavljale v izrazito podrejen položaj. 8. oktobra 1945 je dokončno odstopil Ivan Šubašić, uradno zaradi zdravja, svojih pravih razlogov pa ni pojasnil vse do leta 1951, ko je napisal pismo Winstonu Churchill, ki je takrat v Veliki Britaniji ponovno prišel na oblast. V njem je poudaril, da je leta 1945 prenehal sodelovati v vladi zaradi velikih pritiskov, ker je vedel, da svobodnih volitev v resnici ne bo ter da bivše politične stranke ne bodo mogle postavljati svojih list, in celo on sam, podpisnik sporazuma, ni mogel postaviti neodvisne liste svoje Hrvaške kmečke stranke (HSS). Šubašić se je že vnaprej zavedal tudi, da se potencialne opozicijske stranke ne bi mogle udeleževati volilne kampanje, stražiti pri svojih volilnih skrinjicah in se udeležiti preštevanja glasov.⁴⁵²

Volitve se potekale tajno, s kroglicami, za vsako listo pa je bila predvidena samostojna skrinjica. Ker je za zvezno skupščino kandidirala samo⁴⁵³ lista LFJ z nosilcem Josipom Brozom - Titom, za Skupščino narodov pa je bil nosilec liste LFJ za Slovenijo Josip Vidmar, sta bili na volišču postavljeni dve skrinjici:

451 Uradni list Demokratske federativne Jugoslavije (v nadaljevanju UL DFJ), št. 63/595, 24. 8. 1945.

452 Vodušek Starič, *Prevzem oblasti*, str. 353.

453 Prijavila se je še ena zvezna lista, lista »Radnog fronta« (lista Delavske fronte), z nosilcem književnikom in nekdanjim poslancem Hadži-Todorom Dimitrijevičem. Kandidatura je bila zavrnjena kot nepopolna, ker lista ni izpolnjevala pogojev, to je podpis 100 državljanov. Dimitrijević je sicer vložil pritožbo na Vrhovno sodišče DFJ, ki pa jo je ovrгло kot neosnovano (Dokument št. 78: Izveštaj Savezne izborne komisije o rezultatih izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupštino održanih 11. novembra 1941, A: Za Saveznu skupštino Ustavotvorne skupštine, objavljeno v Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 144).

skrinjica LFJ in zaradi videza demokratičnosti oz. možnosti izražanja nestrinjanja s postavljenimi listami še t. i. črna skrinjica oz. skrinjica brez liste, kamor so volivci spustili kroglice, če se z listami LFJ niso strinjali. Volilna udeležba v celotni Jugoslaviji je bila 88,66 %; najmanj državljanov je prišlo na volišče v Srbiji, kjer je bila udeležba 77,16 %, največ pa jih je volilo v pokrajini Kosovo in Metohija (97,68 %). V Sloveniji je na volišča prišlo 95,29 % volilnih upravičencev. Od tega je v vsej državi za zvezno skupščino v skrinjico LFJ odvrгло svoje kroglice 90,48 % volivcev, v Sloveniji, kjer je LFJ dobila najmanj glasov, pa »le« 83,25 %, ostale kroglice so bile oddane v skrinjico brez liste. Največ glasov, 97,93 %, je LFJ dobila v Črni gori. Za Skupščino narodov je LFJ na ravni države dobila 88,69 % glasov, v Sloveniji pa 82,23 %.⁴⁵⁴ Volilna komisija je ugotovila, da se lahko glasove iz črnih skrinjic zane-mari, in tako je vse mandate dobila LFJ.

Zvezni zbor Ljudske skupščine je v prvem sklicu štel 348 poslancev, od tega je bilo vanj izvoljenih 29 Slovencev,⁴⁵⁵ v Skupščini narodov pa je sedelo 25 predstavnikov Slovenije od skupno 175 članov.⁴⁵⁶ Delež Slovencev (8,3 %) v zvezni skupščini je približno ustrežal stanju na terenu. V skupščini narodov so bili načeloma vsi narodi zastopani enakopravno, nadreprezentirani so bili predvsem Srbi, ki so svoje predstavnike volili posebej tudi v pokrajinah znotraj svojega narodnega ozemlja, v Vojvodini in na Kosovem. Ustavodajna skupščina je lahko začela delo.

S tem se je začelo tudi najpomembnejše obdobje druge Jugoslavije. V odločitvah, sprejetih v naslednjih dveh mesecih, so bili položeni temeljni kamni novega sistema, ki so se z vsemi nadaljnjimi ustavnimi spremembami in novimi ustavami le mo-

454 Prav tam.

455 Enako število slovenskih poslancev je bilo izbranih na območju Dravske banovine na zadnjih volitvah v Kraljevini Jugoslaviji leta 1938 (Čepič, *Volitve*, str. 1055).

456 Na volitvah za Skupščino narodov je bil rezultat volitev za LFJ daleč najslabši v Sloveniji, saj je proti njej glasovalo 17,7 % volivcev, na Hrvaškem, kjer je LFJ imela drugi najslabši rezultat, pa je proti njej glasovalo 10,75 % volivcev (Dokument št. 78, Izveštaj Savezne izborne komisije o rezultatima izbora narodnih poslanika za Ustavotvorno skupščino održanih 11. novembra 1941, B: Za Skupščino naroda Ustavotvorne skupštine, objavljeno v Ilič idr. (*Od Avnoja*, str. 163)). Več o nepravilnostih na volitvah glej v Vodušek-Starič (*Prevzem oblasti*).

dificirali in nadgrajevali. Te prve ustave oz. procesa izgrajevanja novega sistema nikakor ne moremo obravnavati enako kot vse kasnejše spremembe. Ta je bila namreč tista, ki je vzpostavila diktaturo proletariata, s tem pa red trajne socialistične revolucije in oblast komunistične partije. S tem je izpolnila prvi korak iz Marxovih in Englesovih napotkov, pred sabo pa je imela še 10 točk akcijskega načrta,⁴⁵⁷ česar se je lotila pridno in dosledno. Takšnih radikalnih sprememb, kot so bile odprava monarhije, uvedba federalizma po načelu narodnih enot, nov družbeni red ter uveljavljanje nekaterih političnih in socialnih pravic, ni prinesla nobena druga razvojna prelomnica druge Jugoslavije – razen njenega razpada.

Nekaj statistike, ki jo je navrgel Pavle Pavlović, pokaže, da ljudska skupščina že po sestavi ni bila tako ljudska, kot je želela biti. Res so največji posamezni delež sestavljali kmetje (skupno 80 oz. 15,3 %), delavci pa so bili po številu šele četrta skupina (64 oz. 12,2 %). Precej več kot delavcev je bilo v komunistični skupščini političnih funkcionarjev (78 ministrov iz šestih republik in dodatno 7 iz zvezne vlade, skupaj 16,2 %) in visokih vojaških vodilnih ljudi (69 oz. 13,2 %). Če k tema skupinama prištejemo še 36 funkcionarjev izvršilnih ljudskih odborov in okrožnih ljudskih odborov, ugotovimo, da je v »ljudski« skupščini sedelo 190 političnih in vojaških funkcionarjev, kar predstavlja več kot tretjino vseh članov ustavodajne skupščine. Po drugi strani je bilo kmetov in delavcev skupaj manj kot tretjino, le dobrih 27,5 % vseh poslancev. Med ostalimi so največjo skupino sestavljali pravniki (skupno 50 sodnikov, odvetnikov in pravnikov), izvoljena pa sta bila celo en industrijalec in en veleposestnik.⁴⁵⁸ Precej velik delež poslancev, od 5 do 9 %, ki ga zaradi netočnega navajanja podatkov ne moremo natančno določiti, je ostal neopredeljen oz. brez označenega podatka, kar bi lahko tudi spremenilo razmerja med posameznimi skupinami. V odnosu do celotnega števila poslan-

457 Marx in Engels, *Komunistični manifest*, str. 611–613.

458 9. redna seja zvezne skupščine, 24. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 364).

cev pa predstavljajo ti deleži spodnjo mejo realnega deleža, ki je v primeru političnih in vojaških funkcionarjev še vedno zelo visoka ter nakazuje trend podvajanja funkcij ter s tem akumuliranje politične oblasti in oblikovanje nove elite.

Prva etapa: Komisija za ustavo pri Ministrstvu za konstituito

Sprejemanje prve povojne in tudi prve socialistične ustave je vredno še posebne pozornosti, saj so se v njej postavili temelji nove družbene ureditve, ki so se z vsemi nadaljnjimi ustavnimi spremembami dejansko samo nadgrajevali. Komisija za ustavo je bila pri Ministrstvu za konstituito ustanovljena že 8. septembra 1945. Glavno besedo pri osnutku ustave, sestavljenem na ministrstvu, je imel minister za konstituito Edvard Kardelj, ki je bil tudi pri Politbiroju CK KPJ odgovoren za izgradnjo novega družbenopolitičnega sistema. Za predsednika komisije je bil postavljen profesor prava Mihail Konstantinovič, ki je bil minister že v Kraljevini Jugoslaviji in eden izmed idejnih snovalcev sporazuma Cvetković-Maček. V njej so sedeli še Nikola Stjepanović, Ivo Krbek in Stanko Franko, vsi univerzitetni profesorji prava, Jovan Djordjevič, pomočnik ministra, Aleš Bebler kot načelnik Ministrstva za zunanje zadeve, publicist in zgodovinar Dušan Kermauner, višji pomočnik javnega tožilca Jugoslavije Blagoje Hadžipanzov in sekretar komisije Leo Geršković, ki je tako kot Djordjevič tudi v ustavodajnih odborih in na sejah skupščine zagovarjal osnutek kot vladni poverjenik.⁴⁵⁹

Komisija je začela zasedati 15. septembra 1945 in skupno opravila 22 sej, v tem času pa se je intenzivno ukvarjala s predloženim osnutkom. Osnovni principi, ki jih je poudaril Kardelj v začetnem nagovoru, so bili vneseni tudi že v ministrov predlog. Komisiji je dal nalogo, naj pripravi predlog ustave še pred volitvami, tako da bi ljudske množice vedele, kakšno ustavodajno

459 AJ, Fond 3, Istorjska beleška fonda, popis fonda.

skupščino bodo volile in kakšen cilj bo imela. Ob tem je poudaril, da ne bo suverenost ustavodajne skupščine nič manjša, če bo osnutek izdelan že prej, ker naj bi se v njej odvil boj med stari in novimi silami. Kardelj je vedel že vnaprej, da bo opozicija nasprotovala novi ustavi, hkrati pa je njeno vrednost izničil po povsem leninski metodi: jugoslovanska opozicija ni mogla biti prava opozicija, kot npr. v britanskem parlamentu, ker se tam vse politične stranke strinjajo z enakim družbenim sistemom. Ker meščanska opozicija ni sprejemala takšnega družbenega sistema, kot se je zgradil v času vojne oz. revolucije, torej ni mogla prevzeti te vloge. Kakšna vloga pristoji tem političnim silam v ljudski demokraciji, Kardelj v svojem govoru ni povedal, izkazalo pa se je kasneje, ob volitvah in na političnih sodnih procesih po vsej Jugoslaviji. Kardelj očitno ni računal niti na t. i. frontovsko oz. notranjo opozicijo, ki se je kasneje izkristalizirala prav v ustavodajni skupščini in ji je po njegovem razumevanju torej pripadla ta vloga.⁴⁶⁰ Z njo je nova oblast obračunala kmalu po sprejetju nove ustave, začevši pri Jovanoviću že v letih 1946/1947.⁴⁶¹

Med načeli nove ustave je Kardelj najprej poudaril, da naj bi bila nova ljudska demokratična republika še najbolj podobna plebejski jakobinski republiki.⁴⁶² Iz ustave naj bi se videlo, da bodo imele oblast v bodoči državi ljudske mase, zaradi česar je bilo treba iznajti nove oblike (forme) oblasti. Ustava naj bi uvedla nov državni gospodarski sektor, utemeljila načelo ločitve cerkve od države, republiško obliko političnega sistema, ki naj bi za vselej odpravil monarhijo, predvsem pa naj bi načrtovala originalne forme za nadaljnji razvoj oblasti.⁴⁶³ S temi navodili se je začel uveljavljati nov besednjak, ki je v naslednjih letih rabil dokazovanju ideološke pripadnosti ter primernosti za posamezne partijske in državniške funkcije.⁴⁶⁴

460 AJ, fond 3, fascikel 5, Zapisnik seje Komisije za ustavo pri Ministrstvu za konstituantno, 15. 9. 1945.

461 Več o tem glej v Koštunica in Čavoški (*Stranački pluralizam*).

462 Kasneje je Kardelj ljudsko demokracijo v Jugoslaviji označil kot takšno, ki »nosi v glavnem obliko pariške komune in pooktobrskih sovjetov« (Kardelj, *O narodnoj*, str. 31).

463 Prav tam.

464 V ustavodajnih odborih in na skupščinskih zasedanjih je opazna razlika v uporabi jezika

Na naslednjih sejah so člani komisije intenzivno razpravljali o določbah nove ustave. Že tu so se pojavile nekatere razlike v razumevanju novega družbenega sistema, za sledenje Kardeljevi liniji pa sta skrbela njegov pomočnik Djordjević in sekretar komisije Geršković. Ta je tudi pojasnil, kje na političnem spektru naj bi ljudska demokracija dejansko bila: to namreč ni ne liberalno-buržoazna ne proletarska demokracija, temveč popolnoma nov tip, ki ga je treba še zgraditi.⁴⁶⁵ Sklicevanje na sovjetsko ustavo je bilo očitno, čeprav so poskušali najti svoje rešitve. Namen tvorcev ustave je bil ustvariti čim bolj trajen dokument, nikakor se ni predvidevala njegova pogosta menjava. Kot je poudaril Kardelj, pa naj bi bolj kot nove ideje utrdila obstoječe stanje – pridobitve revolucije v času NOB, v ta namen pa je njegovo ministrstvo že spomladi 1945 vsem vodstvom po bodočih republikah poslalo navodila za pripravo poročil o praksah izvajanja ljudske oblasti na terenu.⁴⁶⁶

V razpravah so najbolj prizadevno sodelovali strokovnjaki s pravnega področja, predvsem vladni predstavniki, Konstantinović in Stjepanović. Bebler na veliki večini sej sploh ni bil navzoč, pa tudi Kermauner ni veliko prispeval k rešitvam. K osnutku ustave je komisija na koncu podala tudi poročilo o svojem delu, v katerem je predstavila vse alternative, ki so nastale med sejami.⁴⁶⁷ Od tod je osnutek romal nazaj na ministrstvo, od tam dalje najprej na partijsko komisijo, nato v konstituantno in v javno razpravo.

oz. besednjaka med starimi politiki, ki so večinoma že imeli neko izkušnjo s sodelovanjem v zakonodajnih zborih, in novimi poslanci, ki pred vojno niso imeli izkušnje s politiko, vsaj ne v legalni obliki. To so opazili tudi sami poslanci, npr. Milan Smiljanić, poslanec Ljudske republike Srbije v Skupščini narodov (Stenografske beležke 8. redne seje Skupščine narodov, 23. 1. 1946; v Nešović *(Zasedanje, 556)*). Zanimiva je tudi primerjava uporabe besede »ljudski« in »revolucija« ter njunih izpeljank v govoru jugoslovanskih komunistov z nacistično uporabo teh besed, o slednjem glej v Welch *(Nazi Propaganda)*.

465 AJ, fond 3, fascikel 5, Zapisniki seje Komisije za ustavo, 20. 9. 1945.

466 AJ, fond 3, fascikel 8, mapa št. 265.

467 Ker v fondu ni stenografskih beležk sej, težko rekonstruiramo celotno dogajanje in ga natančno ocenimo, kar pa niti ni naš namen, saj nas z vidika parlamentarizma veliko bolj zanima dogajanje v ustavodajni skupščini.

Druga etapa: Javna razprava

Ustavni osnutek je šel v javno razpravo sočasno kot v razpravo na ustavodajne odbore skupščine. Sodeč po dokumentih, ki jih hrani fond Ministrstva za konstituantno, je bila zainteresiranost prebivalstva, verjetno pa predvsem aktivnost partijskih organov na terenu, precej različna med federalnimi enotami. Medtem ko lahko med več kot 250 mapami, ki hranijo zapise iz javnih razprav, štejemo prispevke npr. Srbov in Hrvatov z nekaj deset dokumenti, bi ob natančnem štetju dokumentov z območja današnje Slovenije zabeležili skoraj 300 resolucij, zapisnikov sestankov, pripomb ipd. na temo ustavnega osnutka. Primer velike pripravljenosti slovenskih komunistov, da prikažejo visoko stopnjo zanimanja ljudstva za ustavni osnutek, sta zapisnika četrtnega ljudskega odbora Ljubljana Center in Narodnoosvobodilnega odbora Ljubljana Center, ki dokazujeta, da sta od začetka decembra 1945 pa do vključno 11. januarja 1946 organizirala skupno 302 sestanka, na katerih je sodelovalo več kot 15.000 udeležencev.⁴⁶⁸

Večina teh resolucij, več kot 200 jih je, izraža samo načelno podporo ustavnemu osnutku in celotni novi politiki, nekatere pa vsebujejo tudi konkretne pripombe in predloge. Zelo veliko resolucij je prišlo na Ministrstvo za konstituantno iz primorske Slovenije, tudi po več iz ene vasi, kjer so npr. vsak zase sestanek organizirali mladinci, ženske zveze, sindikalne organizacije, ljudski odbori idr. in pošiljali tudi vsak svoje zaključke. Dokumenti s tega območja v veliki večini izražajo predvsem željo po združitvi z novonastalo Jugoslavijo, osebne zahvale Titu za osvoboditev, navdušenje nad novim političnim sistemom, ki se je obetal na tleh FLRJ, veliko jih je tudi v italijanskem jeziku. Gotovo je zanimivo pismo iz vasi Prvačina, ki je naslovljeno neposredno na »generalissima Stalina« in ga prosi za podporo pri zahtevi FLRJ po Trstu in Gorici.⁴⁶⁹ Zahteva po Trstu kot sedmi

468 AJ, fond 3, fascikel 9, dokument št. 270.

469 AJ, fond 3, fascikel 7, dokument št. 29.

federalni enoti v novi jugoslovanski državi se je sicer večkrat pojavila na seznamu pripomb Slovencev na ustavni osnutek, pa tudi zahteva po priključitvi celotne Koroške in Porabja, med najpogostejšimi pa so bile zahteve po eksplicitno izraženi pravici do dela, po več socialnih pravicah, kot so starostno zavarovanje ter javno zdravstvo in šolstvo. Pogosto so se pritoževali nad agrarno reformo in zahtevali enak zemljiški maksimum za vse, tudi za cerkve in duhovnike, poddržavljanje odvetniške službe in vse težke industrije, boljše jamstvo za zasebno lastnino, po drugi strani pa je bilo veliko mnenj proti garantiranju odškodnin ob nacionalizaciji. Podpirali so ločitev cerkve in države, čeprav so bila o vlogi vere in cerkve v družbi ločena mnenja – od zahtev po prekinitvi stikov z Vatikanom in pobiranjem vstopnine v cerkve do priznavanja vzgojne vloge cerkve in dovoljevanja poučevanja verouka v šolah. Nekatere zahteve so imele tudi politično vsebino: npr. na diskusiji v okviru Enotne strokovne zveze delavcev in nameščencev Jugoslavije (ESZDNJ) v Škofji Loki se je izoblikovala zahteva, naj se v osnutek dodajo konkretna določila o svobodi tiska, združevanja in zborovanja ter naj se določi, da je vojska neposredno odgovorna zvezni skupščini. V Zagorju in Kamniku so se zavzeli za pravice manjšin, v Sevnici so zahtevali, naj se odpravi imuniteta poslancev,⁴⁷⁰ pojavila pa se je tudi zahteva po poddržavljanju medijev, saj mora »tudi novinarstvo služiti kulturni izgradnji in ne more biti v privatni lastnini.«⁴⁷¹ Na nekaterih srečanjih so se dotaknili tudi narodnega vprašanja in odnosa med federalno enoto ter centrom v Beogradu: združenje trgovcev v Radovljici je npr. posvarilo pred prevelikimi pravicami centra v Beogradu in predlagalo, naj državne dajatve in davke pobirajo republike, ki naj potem centrali odvajajo vsaka po 17 %;⁴⁷² združenje nameščencev v Ljubljani je iz skrbi po enakopravnosti narodov predlagalo, naj se uvede proporcionalno zastopstvo uradnikov na zvezni ravni.⁴⁷³ Po drugi strani pa najdemo tudi takšne sklepe, kot ga je sprejel

470 AJ, fond 3, fascikel 9.

471 AJ, fond 3, fascikel 9, mapa Slovenija, dokument 271.

472 AJ, fond 3, fascikel 8, dokument št. 223.

473 AJ, fond 3, fascikel 8, dokument št. 217.

plenarni svet članov OF in sindikata na univerzi 19. decembra 1945: »Splošnega odobravanja je deležna tudi okolnost, da ni izrecno zagotovljena ljudskim republikam pravica do odcepitve, zakaj člen 1 popolnoma pravilno tolmači zgodovinski položaj / kakor je to tudi že storil odlok AVNOJ 29. 11. 1943/, ko pravi, da je FLRJ skupnost enakopravnih narodov, ki so svobodno izrazili svojo željo, da ostanejo združeni v Jugoslaviji.«⁴⁷⁴ Podobno stališče najdemo tudi na dokumentu v mapi z napisom Slovenija, ki je bil predložen v slovenskem in srbskem jeziku, ni pa podpisan. Njegov(i) avtor(ji) se sprašuje(jo), zakaj ni bila v ustavnem projektu garantirana pravica do odcepitve, in odgovarja(jo), da zato ne, ker je to zahteva reakcionarjev. Po drugi strani ta isti dokument zahteva služenje vojaškega roka za slovenske fante na slovenskih tleh, sprašuje o možnosti preglasovanja odločitve v skupščini narodov s strani poslancev dveh ali treh federalnih enot⁴⁷⁵ in o tem, zakaj se otroci v slovenskih šolah učijo srbohrvaškega jezika, slovenščine pa se ne učijo nikjer.⁴⁷⁶ Iz teh dokumentov, ki so seveda vsebovali še veliko drugih zahtev in pripomb, lahko razberemo, da Slovenci takrat očitno niso videli druge možnosti kot življenje znotraj Jugoslavije, ki jim je, še vedno razdeljenemu narodu, pomenila nekakšno zatočišče in garancijo za narodno preživetje. Po drugi strani pa se niso hoteli stopiti v jugoslovanskem loncu in so si prizadevali za ohranitev in krepitev tistih narodnih zahtev, ki so se znotraj federacije dotikale predvsem vprašanja enakopravnosti med narodi.

Nekateri so se dotaknili tudi sistemske ureditve nove države; predlagali so, naj se določi učinek referendumu, naj se okrepi odgovornost vlade do skupščine tudi tako, da skupščina vlado razrešuje, in naj se skupščini podeli pristojnost razreševanja tudi javnega tožilca.

474 AJ, fond 3, fascikel 9, dokument 270.

475 S podobnim vprašanjem se je na svojem sestanku 23. 12. 1945 ukvarjal tudi sindikat vrhovnega sodišča v Ljubljani, ki je predlagal, naj se izračuna večinski kvorum, torej koliko poslancev vsakega doma mora biti navzočih, da ne bi bilo prevlade enega naroda nad drugim (AJ, Fond 3, fascikel št. 7).

476 AJ, fond 3, fascikel 9, mapa Slovenija, dokument 271.

Iz drugih republik je ohranjenega veliko manj gradiva kot iz Slovenije, vendar ne moremo zagotovo trditi, da ni bilo takšnega odziva, ker to ni bil glavni predmet našega raziskovanja in se torej s tem nismo natančno ukvarjali. Pripombe, ki so bile izražene na različnih dokumentih, so v glavnem podobne slovenskim: pozdravljajo ločitev cerkve in države, so proti odškodnini pri konfiskaciji imetja, proti imuniteti poslancev, zavzemajo se za zaščito zasebne lastnine in dedne pravice, zahtevajo pravico do dela in stavke, socialno zavarovanje ipd.⁴⁷⁷

Tretja etapa: Ustavodajna skupščina

Delovanje ustavodajne skupščine je v veliki meri določal že zakon o ustavodajni skupščini, sprejet 24. avgusta 1945: opredelil jo je kot zakonodajno institucijo z dvema enakopravnima domovoma, katere poslanci bodo »neumorno čuvali in branili pridobitve narodne borbe, demokratske pravice in narodno svobodo« (17. člen). Predvidel je ustanovitev predsedstva skupščine, ki mu je podelil izvrševanje pravic vrhovnega organa zvezne državne oblasti v času med dvema zasedanjema ustavodajne skupščine. Zakon je poleg postopka verifikacije članov določal še način delovanja ter odločanja in razglašanja njenih pravnih aktov. V zadnjem členu je zakon vseboval varovalko proti jakobinistični blamaži.⁴⁷⁸ Da jugoslovanski komunisti ne bi ogrozili revolucije in s tem svoje pozicije oblasti, so sklenili, da bo ustavodajna skupščina po sprejetju ustave enostavno podaljšala mandat in nadaljevala delo kot zakonodajno telo po pravilih nove ustave (26. člen).⁴⁷⁹

477 AJ, fond 3, fascikli 7–9.

478 Kljub temu da so jakobinci poleti leta 1793 že sprejeli novo ustavo, ki je bila v skladu z rousseaujevskimi načeli neposredne demokracije tudi potrjena na referendumu, so po spoznanju, da bi razpust konventa in sklic volitev po novi ustavi lahko ogrozila revolucijo, sklenili to radikalno demokratično pridobitev ne uveljaviti.

479 Zakon o Ustavotvorni skupščini Demokratske federativne Jugoslavije, UL DFJ, št. 63/594, 24. 8. 1945.

Ustavodajna skupščina je bila omejena še na druge načine. Čeprav so bile volitve vanjo politično najbolj pluralne v vsem obdobju zaradi takrat še koalicijskega značaja JLF, sta resnično demokratičnost tega predstavništva omejevala zakon o volilnih imenikih ter zakon o društvih, zborovanju in drugih javnih shodih, ki smo ju že omenili.

Na drugi predhodni seji sta obe zbornici ustavodajne skupščine izvolili svoje vodstvo. Zvezna skupščina je za predsednika izbrala Vladimirja Simića, skupščina narodov pa Slovenca Josipa Vidmarja. V vseh odborih obeh skupščin, ki so bili izvoljeni v naslednjih dneh, se je članstvo volilo paritetno, tako da so bili načeloma v njih zastopani predstavniki vseh narodov, slovenski poslanci pa razen Vidmarja niso zasedali vodilnih mest. V vsaki skupščini so Slovenci zasedli po eno mesto podpredsednika odbora: v zvezni skupščini je bil Metod Mikuž imenovan za podpredsednika odbora za prošnje in pritožbe, v skupščini narodov pa je Srečko Žumer opravljal mesto podpredsednika administrativnega odbora.⁴⁸⁰

Tako zvezna skupščina kot skupščina narodov sta vsaka na svoji drugi predhodni, ustavodajna skupščina pa kot celota na prvi skupni seji obeh domov, vse na isti dan, na vnaprej določen datum ob 2. obletnici 2. zasedanja Avnoja, 29. novembra, sprejeli deklaracijo o razglasitvi nove države, Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ). Vprašanje oblike države je bilo namreč za vladajočo garnituro zadovoljivo in v skladu s Titovo obljubo rešeno na volitvah, kjer je zmagala LFJ z republiškim programom. Deklaracija pa ni samo razglasila nove državne oblike, marveč je tudi naložila monarhiji krivice za vse ravnanje »neljudskih« režimov pred in med vojno ter vzela dinastiji Karadjordjević vse pravice, ki so ji kdaj pripadale.⁴⁸¹

Na svoji drugi redni seji 1. decembra 1945 je ustavodajna skupščina sprejela odločitve o drugih najpomembnejših orga-

480 Nešović, *Zasedanje*, str. 646–655.

481 1. redna seja Ustavodajne skupščine, 29. 11. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 40–41).

nih državne oblasti. Najprej je o vladi FLRJ s tem, ko na predlog hrvaškega poslanca Vladimirja Nazorja ni sprejela odstopne izjave, ki jo je podal Tito, tako izkazala zaupnico njenemu delu in podaljšala mandat vlade DFJ v vlado FLRJ. To je bilo povsem inovativno dejanje, saj načina oblikovanja vlade do tistega trenutka ni določal noben zakon, šele naslednji dan je bil sprejet poslovnik skupščine, ki je določal formiranje vlade. Po njem naj bi na ukaz predsedstva skupščine o imenovanju vlade skupščina na skupni seji obeh odborov izvolila mandatarja, ta pa bi ji nato predložil sestavo vlade v odobritev (4. člen), poslovnik pa nikjer ne določa, kdo ima pravico predlagati mandatarja.⁴⁸² Nadalje je tega dne ustavodajna skupščina sprejela poročilo predsedstva ZNS ter vse odloke Avnoja od 29. novembra 1943 dalje, odloke in zakone ZNS ter zakone in odloke predsedstva ZNS, s tem pa potrdila tudi kontinuiteto med vojno zgrajene oblasti.

Pod drugo točko dnevnega reda je skupščina sprejela zakon o predsedstvu ustavodajne skupščine, ki je že posegal na polje ustavne materije. Uvedel je predsedstvo skupščine kot kolektivni predstavniški organ z vsemi funkcijami, ki običajno pripadajo predsedniku države. To je, da predstavlja v državi in zunaj nje narodno in državno suverenost FLRJ, imenuje in odpokliče ambasadorje, poslanike in pooblaščenca v tujih državah ter sprejema akreditive in odpoklicna pisma pooblaščenih predstavnikov tujih držav. Hkrati mu je bila naložena naloga sklicevanja in zaključevanja sej skupščine ter razpustitev skupščine v primeru nesoglasja med obema zbornicama ter razpis novih volitev. Predsedstvo je sočasno neposredno posegalo v delo skupščine in vlade: imelo je pooblastilo dajati obvezno tolmačenje zveznih zakonov, po drugi strani pa je imenovalo in razreševalo posamezne ministre vlade med dvema zasedanjema skupščine, določalo namestnike zveznim ministrom in ustanovljalo odbore v okviru vlade. Končno je predsedstvo podpisovalo tudi

482 Poslovnik za skupne seje obeh zbornic Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 96/892, 11. 12. 1945.



Josip Vidmar, ki predseduje skupni seji obeh zbornic ustavodajne skupščine, je povabil podpredsednika Začasne narodne skupščine Mošo Pijadeja, da predloži v potrditev odloke in zakone, ki so bili sprejeti od drugega zasedanja AVNOJ v Jajcu do razpustitve Začasne narodne skupščine. (Nešović, (ur.), *Zasedanje Ustavodajne skupščine*, pred str. 48.)

vse pravne akte skupščine – ustavo in zakone.⁴⁸³ Iz zakona se vidi težnja po koncentriranju oblasti v rokah nove skupščine, še posebej v točki, da predsedstvo skupščine, ki je njej odgovorno, daje obvezna tolmačenja zakonov. Kot se je izkazalo iz kasnejših razprav v ustavodajnih odborih, je med odločevalci novega reda obveljalo prepričanje, da samo tisti, ki zakone sprejema, edini lahko te tudi tolmači. To naj bi bil osnovni kazalnik novega sistema, ki dokazuje, da se skupščina nikomur ne podreja in je vselej vrhovna oblast, ki lahko v primeru neskladja zakonov edino ona sama tolmači njihov namen, v končni fazi pa tudi, kateri zakon se bo spremenil ali ukinil.

Navdušenje nad novim kolektivnim tipom vodstva države je prvi izrazil dr. Dragoljub Jovanović, sicer član Narodne

⁴⁸³ Zakon o predsedstvu Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 95/ 888, 7. 12. 1945.

kmečke stranke znotraj LFJ ter izkušen predvojni politik, ki je v takšnem načinu videl zagotovilo narodne enakopravnosti ter trdno jamstvo proti absolutizmu ene osebe, pri čemer so mu pritegnili še nekateri drugi poslanci.⁴⁸⁴ Predlog tega zakona je bil sprejet enoglasno, brez glasu proti, kar je postalo in ostalo navada v tej skupščini. S tem se je zbor lahko premaknil na obravnavanje tretje točke dnevnega reda te seje, tj. volitev predsedstva, saj je zakon začel veljati takoj po izglasovanju. Za predsednika je bil na predlog dr. Neškovića izbran dr. Ivan Ribar, med podpredsedniki pa kot predstavnik Slovenije Josip Rus. Med ostalimi člani predsedstva – zakon jih je dovoljeval največ 30, predlaganih pa jih je bilo 26 –, naštejemo kar 12 članov vlade, vključno z njenim predsednikom Josipom Brozom - Titom in podpredsednikom, ministrom za konstituantno Edvardom Kardeljem.⁴⁸⁵ Takšna sestava predsedstva ni odražala toliko enotnosti oblasti kot enotnost oblastnikov. S podvajanjem funkcij v vladi in v predsedstvu se je okrepila tako moč vlade nasproti predsedstvu in skupščine kot tudi vpliv posameznikov in koncentracija moči v njihovih rokah.

Skladno s tem lahko sledimo še enemu trendu, ki ima korenine že v vojnem času, vestno pa se je nadaljeval tudi v noviizvoljeni skupščini. Težnja po povečevanju vodilne osebe narodnoosvobodilnega odpora Tita, h kateremu so s predlaganjem v imenovanje maršala nemalo pripomogli prav slovenski delegati, se je po vojni kazala tako v formalni (poverjanje funkcij, odlikovanje, pojavljanje Titove slike na volilnih plakatih in prvih znamkah) kot neformalni obliki (v govorih poslancev in pismih državljanov, pozdravljanje). Kot se je izrazil hrvaški poslanec Stanko Škare ob razpravi o odstopni izjavi Tita in njegove vlade: »Tita nimamo v srcih samo mi, ljudski poslanci, Tita ima v srcih vse naše ljudstvo. Tudi majhen otrok v naši vasi, ko vstane in prosi mater za kruh, pozdravlja našega tovariša maršala Tita.«⁴⁸⁶ Sistematična gradnja kulta osebnosti je bila potrebna za vzdrže-

484 2. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 1. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 42–58).

485 Poleg Rusa in Kardelja sta bila v predsedstvo med Slovenci izvoljena še Kidrič in Vidmar.

486 Prav tam.

vanje totalitarne oblasti, ki se je razširila v naslednjih dveh letih. Pri širših množicah je ta podoba verjetno stopila na izpraznjeno mesto absolutnega, a oboževanega vladarja, ki pooseblja ljudstvo, državo in družbeni red. Kot kažejo stenogrami skupščinskih sej in njihovih odborov, so poslanci ponekod skoraj tekmovali, kdo mu bo zapel večjo hvalo.⁴⁸⁷ Komunistično gibanje in njegova moč sta zamenjala boga in verske institucije; to je deficiralo Tita, množično sodelovanje pa vpreglo v službo zgodovinskega napredka in slavljenja nove družbene ureditve.⁴⁸⁸

Naslednji dan je na svoji tretji redni seji ustavodajna skupščina na predlog predsedstev obeh zbornic sprejela še en zelo pomemben zakon – svoj poslovnik. Ta je bil kratek in nedodelan ter je s tem izražal nizko stopnjo institucionalizacije, kar je glede na okoliščine, predvsem vojno in pomanjkanje izkušenj s pravimi parlamentarnimi praksami, pričakovano. Ta t. i. »poslanska ustava« je poslancem jamčila nekatere narodnostne in individualne demokratične pravice, bolj natančno pa sta delo in odnose v skupščini določala poslovnik vsake skupščine posebej.

Poleg že omenjenega načina oblikovanja vlade in proceduralnih določb za potek seje je poslovnik ustavodajne skupščine za skupne seje obeh zborov zagotavljal pravico poslancev, da govorijo v jeziku naroda, ki mu pripadajo (12. člen). Na predlog hrvaškega poslanca Franje Gažija je bila k členu o vodenju stenografskih beležk dodana določba, da mora biti vsak govor natisnjen v jeziku, v katerem je govornik govoril, in v ustrezni pisavi.⁴⁸⁹ Praktično pa so se v prvih letih stenografske beležke vodile predvsem v cirilčni pisavi, ne glede na razliko med hrvaškim in srbskim jezikom, v katerih je večina poslancev govorila. Tu in tam zasledimo krajše zapise v slovenščini, nekateri poslanci pa so to pravico izkoristili pri razpravi o ustavi, kjer so del govora predstavili v jeziku svoje narodne manjšine.

487 Glej npr. stenogram 7. redne seje Skupščine narodov, 22. 1. 1946, v Nešović (*Zasedanje*, str. 510–533).

488 Gurian, *Totalitarianism*, str. 122; Brzezinski, *Out of Control*, str. 32–35.

489 3. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 2. 12. 1945, stenografske beležke, objavljeno v Nešović (*Zasedanje*, str. 61).

Poslovnik, zapisan v 25 členih, je določal način glasovanja, ki je bilo lahko javno ali tajno. Javno se je glasovalo z dvigovanjem rok ali poimensko, pri čemer je eden izmed tajnikov poklical vsakega poslanca posebej in ta se je moral izraziti »za« ali »proti« zakonskemu predlogu. T. i. glasovanje *roll-call* je bilo predvideno, kadar glasovanje z dviganjem rok ne bi dalo rezultata ali kadar bi skupščina določila, naj bodo volitve javne. Tajno glasovanje se je izvajalo z listki (16. člen).⁴⁹⁰ Ustavodajna skupščina je mogla veljavno odločati le, če je bil izpolnjen kvorum več kot polovice skupnega števila poslancev obeh zbornic.

V kratki, a živahni razpravi so poslanci predlog poslovnika precej dopolnili, vsi predlogi pa niso bili sprejeti. Med njimi npr. predlog hrvaškega poslanca Vladimirja Nazorja, da poslanci svojih govorov ne smejo brati, da se ti ne bi spremenili v predavanja.⁴⁹¹ Poslovnik namreč ni omejeval dolžine govorov poslancev, razen v primeru proceduralnih vprašanj in replik, oboje omejeno na 5 minut.

Razumevanje novega družbenega sistema in nove skupščine, ki je po besedah ministra za konstituantno Kardelja želel biti nekaj drugega kot meščanski parlamentarni sistemi, je bilo že na začetku različno. Slovenski poslanec in pravnik dr. Makso Šnuderl si je nov sistem očitno zamišljal nekoliko drugače in je v razpravi poudaril, da mora »poslovnik našega parlamenta izražati načela modernega parlamentarizma, ki so nastala po naravi te ustanove in ustrezajo splošno sprejetim običajem. Hkrati mora biti poslovnik odsev tiste demokracije, v kateri je skupščina izvoljena, in sprejeti načela, po katerih dela.« Po njegovem mnenju je poslovnik sprejel vsa načela modernega, demokratičnega in svobodnega parlamentarizma, ki »omogoča svobodno razpravljanje o zadevah državnega reda«.⁴⁹² Z vidika parlamen-

490 Poslovnik za skupne seje obeh zbornic Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 96/892, 11. 12. 1945.

491 3. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 2. 12. 1945, stenografske beležke, objavljeno v Nešović (*Zasedanje*, str. 63).

492 Prav tam, str. 62. Nasproti temu stališču je Kardeljeva ocena, ki parlamentarizem označi za »zaostalo obliko buržoazne demokracije« (Kardelj, *O narodnoj*, str. 31).

tarizma, kakor ga razumemo v njegovem času in tudi danes, je res vseboval nekatere klasične parlamentarne prakse, ponekod pa je bil zelo pomanjkljiv in nejasen. Glede na to, da je poslovnik predvideval, da ustavodajna skupščina zaseda na skupni seji samo, kadar voli mandatarja za sestavo zvezne vlade, kadar razglaša ustavo ter kadar tako skleneta obe zbornici, torej ni smiselno pričakovati, da bi določal zakonodajni postopek ali delo po odborih. Poslovnik, kakršen je bil sprejet, je bil po vsebini zelo skromen in ni mogel jamčiti ne demokracije ne federalnih načel. Poslovnik ni govoril o razmerju med vlado in skupščino, razen v načinu izvolitve mandatarja in vlade, niso pa opredeljeni nobeni instrumenti nadzora, s katerimi bi skupščina lahko preverjala delovanje vlade v skladu z njenimi odločitvami in njeno odgovornost.

Bolj natančno sta delo skupščine opredeljevala poslovnik, ki sta ju sprejeli zvezna skupščina in skupščina narodov vsaka zase na svojih prvih sejah 6. decembra 1945.⁴⁹³ Poslovnika za obe skupščini sta bila sprejeta po istih načelih, razlikujeta se le v drugem odstavku 3. člena, ki govori o razveljavitvi mandatov in se torej nanaša na način izvolitve, zato lahko govorimo le o enem.

Poslovnik je predvideval organizacijo dela obeh skupščin po odborih, med katerimi je bilo določenih pet stalnih odborov (1. ustavodajni, 2. za gospodarstvo in finance, 3. mandatni in imunitetni, 4. administrativni ter 5. za prošnje in peticije), posebni odbori pa naj bi se ustanovljali sproti, po potrebi (42. člen), in bi trajali samo, dokler ne bi opravili svojega dela. V primeru neskladja med skupščinama, ki sta morali obe potrditi predlog zakona, da je ta lahko začel veljati, je bil predviden koordinacijski odbor, ki je imel nalogo uskladiti dopolnila obeh zbornic. Odbori so se volili po listah in po načelu sorazmernega predstavništva na predlog najmanj desetih poslancev (9. člen). Na sejah odborov so lahko poleg njegovih članov govorili le še člani vlade in vladni poverjeniki, v 18. členu pa je bilo določeno, da

⁴⁹³ Poslovnik Zvezne skupščine Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 98/906, 18. 12. 1945 in Poslovnik Skupščine narodov Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 99/906, 21. 12. 1945.

mora sejam odbora prisostvovati tudi minister, čigar zakonski predlog je v razpravi. Poleg običajnih delovnih odborov je bil predviden tudi poseben odbor predsednikov poslanskih klubov, ki so šteli najmanj 5 članov, manjše skupine pa so lahko sporazumno določile skupnega predstavnika (21. člen). Predsedovanje temu odboru je bilo predvideno izmenično, njegovo delo pa je bilo odločanje o vseh vprašanjih, ki zadevajo skupščinsko delo zaradi sporazuma, glede pospešitve dela in skrajšanja postopka pri razpravljanju in glasovanju. Odbor je odločal soglasno, sejam pa so smeli prisostvovati tudi predsednik oz. eden od podpredsednikov skupščine ter predsednik oz. eden od podpredsednikov vlade. Poslovnik ni jasen, ali so slednji imeli pravico glasovanja. Ta odbor je bil nekakšen kolegij, ki je dejansko določal trajanje dolžine seje, vrstni red zadev in vrsto postopka, po katerem bodo predlogi obravnavani, vse njegove odločitve pa je morala skupščina brez razpravljanja sprejeti ali zavrnila.

Poslovnik je določal dvostopenjski zakonodajni postopek (44. člen): prva faza je pomenila razpravo in glasovanje o predlogu v načelu, druga faza pa debato o posameznih poglavjih, na koncu katere je sledilo drugo in končno glasovanje o predlogu v celoti. Zakonodajno iniciativo je imela vlada in posamezni poslanec, ki je smel predložiti zakon v jeziku svojega naroda, iniciativa državljanov ni bila predvidena. Kljub temu je bila v poslovniku zagotovljena možnost državljanov, da še bolj neposredno vplivajo na dnevno agendo skupščine, kot bi to lahko npr. z vlaganjem zakonskih predlogov. Z ustanovitvijo stalnega odbora za prošnje in pritožbe se je odprl neposredni dostop državljanov do skupščinskih razprav, saj je odbor prispele prošnje in pritožbe razvrščal ter pošiljal naprej na pristojna ministrstva, če pa je presodil, da sodijo na sejo skupščine, je o njih sestavil poročilo in z njimi postopal kot z zakonskim predlogom (55. člen).

Poslovnik je predvidel tudi skrajšani postopek, ki je zahteval samo enkratno glasovanje v celoti. Čas govora za posamezne poslance je bil široko odmerjen: govor poslanca v imenu poslanke skupine v načelni razpravi ni smel biti daljši od ene ure in

pol, posameznikov govor pa ni smel trajati več kot eno uro (33. člen). V debati o posameznostih je bil govor poslanca v imenu poslanske skupine omejen na največ pol ure, vseh ostalih pa na četrť ure. V primeru sprejemanja ustave te omejitve niso veljale. Takšen širok časovni interval je prej kot demokratično svobodo govora omogočal možnost, da se bo nova skupščina spremenila v debatni krožek, česar so marksisti obtoževali meščanski parlament. Po drugi strani je poslovnik skušal zagotoviti izmenjavo mnenj in torej pravi parlamentarni proces »prepričevanja«, saj je v razpravi uveljavljal načelo, da se na govornici izmenjujejo poslanci, ki so »za« predlog, in tisti, ki so »proti« predlaganemu aktu (31. člen). Tudi v primeru skrajšanega postopka je bilo pred glasovanjem predvideno poslušati enega zagovornika in enega nasprotnika predloga (44. člen), kar pa se v praksi, npr. na 2. redni seji zvezne skupščine, pa tudi skupščine narodov ob sprejemanju zakona o Narodni banki Jugoslavije, ni upoštevalo.⁴⁹⁴ O končni odločitvi je skupščina lahko glasovala le, če je bil dosežen kvorum: za odločanje o zakonu je bila potrebna prisotnost več kot polovice od skupnega števila poslancev, za glasovanje o ustavi pa vsaj dve tretjini poslancev (57. člen).

Poslovnik je predvidel nadzorne instrumente v obliki poslanskih vprašanj in interpelacije tako za predsednika skupščine kot tudi za člane vlade, te pa so lahko postavljali oz. vlagali posamezni poslanci (54. člen). Člen je nejasno formuliran in iz njega ni mogoče jasno razbrati, kakšne posledice lahko ima razprava o interpelaciji oz. ali pride do končnega glasovanja. Nejasno je tudi, ali je bilo možno vlagati interpelacijo na celotno vlado oz. glasovanje o nezaupnici. Za nadzor dela predsedstva skupščine poslovnik ni vseboval nikakršne osnove, npr. ustavno obtožbo, čeprav je bilo to odgovorno skupščini kot celoti in je opravljalo pomembne državniške funkcije. Prav tako ni bilo predvideno ustanavljanje npr. preiskovalnih komisij,⁴⁹⁵ ki bi skupščini omo-

494 2. redna seja Zvezne skupščine, 15. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 193–196).

495 Sovjetska ustava iz leta 1936 je ustanavljanje preiskovalnih teles kot nadzorni instrument predvidela v členu 51, vendar pa jim kljub nekaterim poskusom ni uspelo bistveno vplivati na svet ministrov (Vanneman, *The Supreme*, str. 110).

gočale nadzor tudi nad širšim krogom politikov in javnih funkcionarjev.

Poslovnik je poleg že omenjenih načel impliciral oblikovanje poslanskih klubov oz. skupin v skupščini, vendar nikjer ne govori eksplicitno o njih ali podrobneje določa njihove vloge ali načina organiziranja. Omejitve za registracijo kluba niso bile podane, vsaka skupina, ki je štela več kot pet poslancev, pa je imela pravico poslati svojega predsednika v odbor predsednikov klubov, ki je odločal o poteku sej in zakonodajnih postopkih. Poslanske skupine oz. klubi v primerjavi s posameznimi poslanci po poslovniku niso imeli veliko pravic: medtem ko je bila nadzorna in zakonodajna (iniciativna) funkcija vezana na posameznega poslanca, je imel klub kot celota npr. možnost izraziti svoje mnenje v največ petminutni pisani izjavi, v razpravi pa je bilo poslancu, ki je govoril v imenu celotne skupine, odmerjenega več časa. Večji poslanski klubi bi po poslovniku lahko omogočali okvir za nekatere skupinske akcije poslancev: npr. predlaganje osnutka ustave, za kar je bilo treba zbrati podporo 20 poslancev, ali predlaganje, naj se seja zaključi po predstavitvi mnenj vseh klubov, za kar je bilo treba zbrati podporo 30 poslancev.

Poslanci so bili v ustavodajno skupščino organizirani v posamezne politične skupine, od katerih je bila največja skupina poslancev Ljudske fronte, samostojno pa so obstajale manjše politične skupine, ki so privolile v skupen nastop z LFJ na volitvah. Te skupine niso aktivno nastopale v delu skupščine kot celote, čeprav so očitno imele svoje forume, kjer so oblikovale svoja stališča, kar je vidno iz načelnih govorov o osnutku ustave na ustavodajnih odborih, kjer so posamezni nastopajoči predstavljali mnenja svojih skupin. Tako je v ustavodajnem odboru zvezne skupščine npr. Dragoljub Jovanović govoril v imenu Narodne kmečke stranke, Vladimir Simić v imenu Jugoslovanske republikanske demokratske stranke, Miloš Moskovljević v imenu Zveze kmetovalcev, Ivan Grandja kot predstavnik Hrvaške republikanske kmečke stranke ter Sava Kosanović za samostojne demokrate.

Tudi v ustavodajnem odboru skupščine narodov so nekateri poslanci govorili v imenu svojih političnih skupin oz. predvojnih strank in ne v imenu naroda, ki so ga tam zastopali (npr. Jaša Prodanović za republikansko in Carević za demokratsko skupino).

Ustavodajna skupščina je bila pravzaprav sestavljena pluralno, čeprav je na volitvah nastopila samo ena lista in so se stranke, nastopajoče v okviru LFJ, morale strinjati z njenim programom. Politične skupine pa v delovanju skupščine niso zasedale tako pomembne vloge, kot jo imajo običajno v sodobnih parlamentih, kjer te predstavljajo politično »infrastrukturo«, ki ima zagotovljeno financiranje in strokovno pomoč za optimalno delo, po drugi strani pa jim registriranje skupine zagotavlja sodelovanje pri vodenju dela in omogoča uporabo nekaterih mehanizmov, ki so vezani na določeno število poslancev oz. na poslansko skupino (npr. sodelovanje v odborih, vlaganje interpelacij in amandmajev, ustanavljanje preiskovalnih komisij, več možnosti in časa za predstavljanje mnenja). Ob tem moramo upoštevati dejstvo, da v sodobnih parlamentarnih ureditvah takšen sistem dela poslanskih skupin določa pluralna sestava parlamentov in predpostavka, da si vsaj nekatere poslanske skupine nasprotujejo tudi glede temeljnih političnih vprašanj, kar ima za posledico konfrontacijo različnih argumentov, ki naj bi dala rezultat v obliki dobre (javne) politike. Prva jugoslovanska socialistična skupščina pa ni bila namenjena tekmovanju med različnimi političnimi opcijami, temveč boju med »starim« in »novim«, ⁴⁹⁶ ki je potekal na volitvah, ustavodajna skupščina pa naj bo »močna« in »enotna«, da bi lahko podprla »napredni« program za nadaljnji razvoj družbe.

Poslovník skupščine je poudarjal individualno delo in odgovornost poslancev, kar je razvidno iz opisanih določb. Že v ustavi je bila v 7. členu zagotovljena tudi pravica do odpoklica poslancev, kar je vsaj navidezno povečalo odgovornost poslan-

496 AJ, fond 3, fascikel 5, zapisnik seje Komisije za ustavo pri Ministrstvu za konstituantno, 15. 9. 1945.

cev do svojih volivcev, vendar je bil ustrezen zakon za uresničitev te pravice sprejet šele ob koncu mandata. Poslovnik je sicer, kakor tudi nova ustava, zagotavljal imuniteto izvoljenih predstavnikov in dnevnice za čas trajanja zasedanja, ne pa rednih plač, kar je poleg imperativnega mandata pomenilo odstop od profesionalizacije poslanskega dela.

Tako opremljena z načeli za delovanje se je ustavodajna skupščina lahko lotila svojega primarnega projekta – sprejemanja ustave. Obe skupščini sta na prvih rednih sejah izvolili po 31 članov v svoj ustavodajni odbor, kakor sta to določala 10. člena obeh poslovnikov. Zvezna skupščina je med Slovenci v svoj ustavodajni odbor izbrala ministra za konstituantno Edvarda Kardelja, Maksa Šnuderla, Miho Marinka in Jožeta Lampreta. Poleg Kardelja pa je bilo v kvoto skupščinskih poslancev izbranih še šest ministrov zvezne vlade: Sulejman Filipović (za gozdarstvo), Andrija Hebrang (za industrijo), Vasa Čubrilović (za kmetijstvo), Zlatan Sremec (za ljudsko zdravje), Vlado Zečević (za gradnje) in Sava Kosanović (za informacije).⁴⁹⁷

Skupščina narodov je med člane svojega ustavodajnega odbora izbrala pet slovenskih poslancev, med njimi ministra za Slovenijo Edvarda Kocbeka, Aleša Beblerja, Toneta Hafnerja, Franca Lubeja in Josipa Rusa. Tudi v tem odboru so bili dobro zastopani ministri zvezne vlade: poleg Kocbeka še Bane Andrejev (za rudarstvo), Pavle Gregorić (za Hrvaško), Frane Frol (za pravosodje), Jaša Prodanović (za Srbijo) in Todor Vujasinović (za promet).⁴⁹⁸

497 1. redna seja Zvezne skupščine, 6. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 71).

498 1. redna seja Skupščine narodov, 6. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 78).

Ustavodajni odbori

Ustavodajna odbora skupščine sta začela zasedati 10. decembra 1945. V ustavodajnem odboru zvezne skupščine (dalje UO ZS) je ob predsedniku Moši Pijadeju sedel kot sekretar Slovenec Makso Šnuderl. Ustavodajnemu odboru skupščine narodov (dalje UO SN) je predsedoval Božidar Maslarić, za sekretarja pa je bil izvoljen Mitar Bakić. Čeprav sta bila odbora enakopravna, je večina vsebinskih polemik potekala v UO ZS, ki je tudi za zasedanja porabil za polovico več časa kot UO SN. Ker sta prva ustava in proces njenega nastajanja temeljna za celotno jugoslovansko zgodovino, v naši študiji temu namenjamo največ prostora.

Pri osnutku ustave odbora nista imela izbire, saj je bil predložen samo eden, ki je bil sočasno podan tudi v javno razpravo. Tako se je za edino suvereno pravico, ki je ostala ustavodajni skupščini in si je partijsko vodstvo ni prisvojilo zase, izkazala razprava o ponujenem osnutku. V nasprotju s trditvijo, da v ustavodajni skupščini »ni prihajalo do polemičnih in kritičnih stališč«,⁴⁹⁹ moramo zatrditi, da je ravno v UO ZS začel potekati pravi boj za ustavo, ki jo je Kardelj že napovedal na ustavni komisiji ministristva za konstituantu. Začel se je boj »med starim in novim«, t. i. »dialektični proces rušenja – graditve«, v katerem proletariat pri osvajanju države ni smel prevzeti in uporabiti obstoječega stroja države, ampak ga je moral razbiti in zgraditi novega.⁵⁰⁰

Kot prvi je nastopil Kardelj in predstavil osnovna načela državne organizacije. V obrazložitvi ustavnega načrta je poudaril enotnost oblasti in demokratični centralizem kot temeljni načeli novega družbenoekonomskega sistema. Jugoslavija naj bi postala nova ljudska država, ki je nov tip resnične demokracije, v kateri je občeljudsko premoženje v rokah države.⁵⁰¹ Poudaril je ravno spremembo oblasti, ki jo je sedaj prevzelo ljudstvo, kot

499 Vodopivec, *Slovenski parlamentarizem*, str. 266.

500 Šnuderl, *Zgodovina ljudske oblasti*, str. 11–12.

501 Edvard Kardelj (minister za konstituantu): *Obrazložitev osnutka ustave FLRJ*, v Nešović (*Zasedanje*, str. 106–109).

največjo spremembo med starim in novim sistemom.⁵⁰² Karde-
ljeva utemeljitev je bila v nekaterih primerih kontradiktorna –
medtem ko naj bi bila nova oblast napredna, resnično ljudska in
ustrezna željam širokih ljudskih množic, saj »v nasprotnem pri-
meru ne bi bila v resnici demokratična«, pa je nekaj trenutkov
naprej te iste ljudske množice imenoval za »zaostale« in »ne-
zavedne«, kar je v preteklosti omogočilo, da je te množice iz-
koriščala manjšina.⁵⁰³ Takšna nova »ljudska« oblast je pomenila
najprej odpravo monarhije in v drugi točki organizacijo ljudskih
odborov na terenu, kar je tako v političnih skupinah v LFJ kot v
ljudeh zbudalo zaupanje in navdušenje.⁵⁰⁴

Navdušenje nad tem vidikom ljudske oblasti je izrazil tudi
Dragoljub Jovanović, star politik, predstavnik Narodne kmečke
stranke znotraj LFJ, z dobrim posluhom za demokracijo, ki je delo
v novi skupščini začel, »kakor da se ni nič spremenilo«. ⁵⁰⁵ V svo-
jem znamenitem govoru o osnutku ustave v načelu, ki predstavlja
sinonim opozicije v komunistični Jugoslaviji, je izpostavil najprej
dosežke ustavnega osnutka: federalizem, republiko in demokra-
cijo, pri čemer se je izrazil za enotnost oblasti in proti montesqui-
ejevski delitvi funkcij oblasti. Koncept enotnosti po njegovem
mnenju ni bil dosežek Avnoja, temveč stara ljudska težnja proti
aleksandrovski drži in vidovdanski ustavi, ki je izhajala iz opo-
zizijskih uporov leta 1919.⁵⁰⁶ Jovanović je definiral štiri elemente
enotnosti: ozemeljsko celovitost, enotnost oblasti, enotnost vod-
stva ter boj proti sovražnikom in ljudem, ki ne zaupajo temu redu.
Ugotavljal je, da se enotnost političnega vodstva izraža prek štirih
instrumentov – prek močne zvezne oblasti (ena skupščina in ena
vlada), prek vojske, ki je homogena po politični ideji, prek komu-
nistične partije ter prek enotnosti (ljudske) oblasti.⁵⁰⁷

502 Skupna seja ustavodajnih odborov Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 10. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 110).

503 Prav tam.

504 Glej npr. množico navdušenih pozdravov s celotnega območja Jugoslavije, še posebej veliko pa iz slovenske Primorske, ki v tem trenutku še ni bila uradno priključena k novi državi (AJ, fond 3, fascikel 7, dokumenti od 1 do 260).

505 Koštunica in Čavoški, *Stranački pluralizam*, str. 89.

506 2. seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 117).

507 Prav tam, str. 118.

Jovanović se je v svojem govoru posebej posvetil komunistični partiji kot poroku enotnosti političnega vodstva. Kljub temu da je samo sebe razglašala za avantgardo delavskega razreda, je Jovanović posvaril, da bi se lahko KPJ namesto v vlogi vodilne sile znašla v položaju cikle razvoja političnega sistema. Nevarnost enopartijskega sistema nove Jugoslavije je primerjal z nerešeno narodno problematiko stare: »Če ne bomo priznali pravice do obstoja vsem družbenim silam, vsem političnim silam, ki bi želele delovati, če bomo te politične sile umetno dušili, trgali, če bomo spodkopavali njihove vrhove ali onemogočali, da bi se organizirale, se lahko zgodi, da bo imela nova Jugoslavija škodo zaradi političnega pritiska, kot je imela škoda stara Jugoslavija zaradi nacionalnega pritiska.«⁵⁰⁸ Rešitev je videl v ohranjanju pluralnega značaja LFJ, za katero pa je komunistična partija že vodila politiko poenotenja in ostalih članic ni štela sebi enakovrednih. Poleg te politične kritike je na koncu dodal še tri temeljne pripombe k osnutku ustave: ocenil je, da teži k etatizaciji in preveliki birokratizaciji s poudarjanjem samo državnega sektorja nasproti združnemu in zasebnemu, da je premalo poskrbljeno za kmete in združništvo ter da ustava ne jamči pravice do dela, marveč o delu govori samo kot o dolžnosti.⁵⁰⁹

Svojo odkrito politično držo je hitro plačal s politično diskreditacijo v skupščini in zunaj nje. Naslednji dan sta mu odgovorila minister za konstituantno Kardelj in predsednik UO ZS Pijade.

Kardelj je Jovanovićev govor označil za kontradiktornega in ga postavil v tabor nasprotnikov ustave, ljudske oblasti in demokracije, šovinistov, separatistov in reakcionarjev na vasi. Njegovo zaskrbljenost glede enostrankarskega sistema in vloge komunistične partije v novi državi je izenačil z zavračanjem vsega, kar je v Jugoslaviji nastalo med vojno, za frontalni udarec novi Jugoslaviji. Obtožil ga je, da so v njegovem govoru argumenti starih sil, ki pričakujejo intervencijo iz tujine, da so ti argumenti enaki tistim

508 Prav tam, str. 120.

509 Prav tam, str. 124–125.

sovražnikov Sovjetske zveze in sorodni elementom belogardistov, ker je zagovarjal strankarske tradicije v Sloveniji in na Hrvaškem.⁵¹⁰

Jovanović se je na te besede odzval s pojasnilom, da se ne bojuje proti ustavi, temveč proti ustavodajalcem, njihovim dosedanjim političnim metodam in političnemu vodstvu. Pijade je Jovanovićev govor prav tako označil za reakcijo od zunaj. Jovanović se po njegovem mnenju še ni otresel šovinizma in je njegova kritika neprimerna. Tudi pravice narodov do odcepitve ni bilo treba pisati v ustavo, ker je ljudstvo že samo pokazalo, da želi biti skupaj, takšno zahtevo pa po njegovem mnenju lahko dajo samo reakcionarji, ker so proti ljudski republiki.⁵¹¹ Poudaril je še, da komunistična partija ne more biti odgovorna za vse napačne LFJ ter da je ustava originalna, ne sovjetska.

Jovanović je že takrat videl razliko med »ljudsko« fasado politično-institucionalne ureditve in njeno »boljševiško« vsebino, ki je spominjala na Potemkinovo vas, kakor je to slikovito opisal Pirjevec.⁵¹² Jovanovićeva usoda je dala odgovor na vprašanje o mestu frontovske opozicije. 15. maja 1947 je dalo predsedstvo ljudske skupščine FLRJ odobritev za začetek kazenskega postopka zaradi povezav s pomembnimi predstavniki politične emigracije proti Dragoljubu Jovanoviću. Ta je bil takoj obsojen na odvzem svobode za devet let in izgubo političnih ter posameznih državljanskih pravic za tri leta. Izkazalo se je, da je postal zapor edino mesto za opozicijo.⁵¹³

Vendar pa enaka usoda ni doletela vseh kritikov. Srbski poslanec Jaša Prodanović je v UO SN npr. večkrat zavzel precej ostro stališče tako do osnutka ustave kot do komunistov. V svojem načelnem govoru je odkrito svaril pred omejevanjem svobode, ker to poraja upor, pred vero v nezmotljivost ljudstva in pred samoomejevanjem dela ustavodajne skupščine na pre-

510 3. redna seja UO ZS, 12. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 135–142).

511 Prav tam, str. 147. Zanimivo, da je bila na koncu pravica narodov do odcepitve zapisana v ustavo prav na izrecno Kardeljevo zahtevo.

512 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 155.

513 Koštunica in Čavoški, *Stranački pluralizam*, str. 92–93.

prosto registriranje avnojskih sklepov.⁵¹⁴ Prodanović je ves čas ostal zvest zagovornik strankarskega pluralizma v ljudski fronti, vendar se je že od samega začetka sprijaznil z dejstvom, da v LFJ ne bo ne enakopravnega sodelovanja ne enakopravne udeležbe vseh strank pri odgovornosti in pri izvrševanju oblasti, v nasprotju z Dragoljubom Jovanovićem. Kot ugotavljata Koštunica in Čavoški, je Jovanović vladajočo oblast odkrito izzival, medtem ko se je Prodanović omejil bolj na načelna opozorila, pa tudi njegovi najbližji sodelavci so se očitno sprijaznili z drugorazredno vlogo.⁵¹⁵ S takšnim podrejanjem so si republikanci zagotovili mesto v LFJ in pravico do izdajanja svojega lista *Republika*. Počasi so se vse bolj stapljali v fronto, pa tudi *Republika*, ki je bila vse do konca označena za opozicijski tisk, je leta 1956 prenehala izhajati.

Nadaljnja razprava je načeloma potekala veliko bolj po okusu nove oblasti. Kritika, če je bila, je bila izražena veliko bolj milo. Simić, predsednik zvezne skupščine, je v imenu Jugoslovanske republikanske demokratske stranke najprej pohvalil dosežke nove ustave (samoodločba narodov, federalizem in republika), svojo kritiko pa podal na tista načela njegove stranke, ki v ustavnem osnutku niso bila dovolj izražena: da ustavni osnutek ljudstvu kot celoti na zvezni ravni ter narodom v federalnih enotah ni zagotavljal zakonodajne iniciative, da pravica do referendumu ni zadovoljivo formulirana ter da ustava ne omogoča nacionalizacije proizvodnih sredstev.⁵¹⁶ Na ta slednji komentar je prav tako odgovoril kar minister za konstituantno Kardelj in pojasnil, da nacionalizacije niso smeli neposredno zapisati v ustavo, ker bi to ljudi prestrašilo, jo pa omogočajo druge ustavne določbe.⁵¹⁷

Ostali člani odborov, ki so načelno govorili o ustavi, so kot najvišji pridobitvi nove ustave poudarjali republikansko in fede-

514 2. redna seja UO SN, 11. 12. 1945, stenografske beležke, str. 499–510.

515 Koštunica in Čavoški, *Stranački pluralizam*, str. 82. Tu imamo v mislih Simičevo izjavo kot repliko na Jovanovićeve očitke o prisvajanju zaslug in oblasti s strani komunistov, da so republikanci pripravljene vleči voz tudi, ne da bi dobili kapljico vode (na 2. redni seji UO ZS, 11. 12. 1945, v Nešović (*Zasedanje*, str. 132)).

516 3. redna seja UO ZS, 12. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 132).

517 Prav tam, str. 151.

rativno obliko države ter ločitev cerkve od države; o slednjem so govorili tudi slovenski člani ustavodajnih odborov. V imenu slovenske sekcije LFJ je v ustavodajnem odboru zvezne skupščine govoril Makso Šnuderl. Poudaril je negativno vlogo Kato-liške cerkve v politiki pred vojno in med njo, zato je kot pravilno ocenil odvzem pooblastil Cerkvi na področju vodenja matičnih knjig, izključnega sklepanja zakonskih zvez in obveznega poučevanja verouka v šolah.⁵¹⁸ V UO SN sta v načelu govorila dva slovenska poslanca, oba v slovenskem jeziku. Josip Rus je poudaril zgodovinsko nujnost takšnega razvoja Jugoslavije, ki brez Sovjetske zveze ne bi bila mogoča, ter poudaril, da »ima ustavni načrt za slovenski narod izredno zadostljiv pomen«.⁵¹⁹ Tudi Lubej je zelo na dolgo govoril o slabostih kraljevine in o zaslugah narodnoosvobodilnega boja za slovenski narodni razvoj, pri čemer ni pozabil posebej poudariti Titove vloge.

Poslanci so nasploh v svojih govorih pogosto razpravljali o stari Jugoslaviji kot o sinonimu za nedemokratičnost, korupcijo in izkoriščanje. Utrdilo se je prepričanje, da gre za utrjevanje pridobitev narodnoosvobodilnega boja in socialistične revolucije. Ravno to prepričanje je bilo verjetno vzrok za resnično veliko navdušenje tako med poslanci kot med ljudstvom: odprava monarhije, ustanovitev federalnih enot po narodnostnem načelu ter organizacija ljudskih odborov, sploh prva organizacija narodnih državnih oblik za nekatere narode ter za Slovenijo in Hrvaško še pridobitev velikega dela nacionalnega ozemlja, pa tudi ločitev cerkve od države, zagotavljanje nekaterih osebnih in socialnih pravic in vpeljava nekaterih novih oblik gospodarstva so imeli resnično revolucionarni značaj glede na prejšnje stanje. V tem »zanosu«, ki ga je močno podpirala propaganda, ki jo je organizirala še vedno ilegalna KPJ, so tako marsikateri poslanci kot večina ljudstva spregledali vzporedno dogajanje: montirani sodni procesi, politične čistke in preganjanje, omejevanje svobode in totalni nadzor, škodljivo gospodarjenje ter ideološka indoktrinacija.

518 4. redna seja UO ZS, 13. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 153–156).

519 2. redna seja UO SN, 11. 12. 1945, stenografske beležke, str. 560–563.

FLRJ je vse bolj drsela v pravi totalitarni sistem z eno vseobsega-jočo in vsepojasnjujočo ideologijo – enostrankarskim vodenjem s kultom osebnosti, ki je temeljilo na mobilizaciji množic.

Kljub temu pa v tem trenutku razpravljanja o osnutku ustave, decembra 1945 in januarja 1946, še lahko govorimo tako o pluralizmu kot o dejanskem spopadu različnih mnenj glede posameznih rešitev, ki je potekal na nadaljnjih sejah ustavodajnega odbora zvezne skupščine. Boj za ustavo se je dejansko začel v razpravi o posameznostih, kjer se razpravljavci niso vedno strinjali med sabo, glasovali so v nasprotju s predloženimi sklepi ali se vzdržali. V teh debatah o posameznih določilih pa se je tudi izjasnilo razumevanje nekaterih ustavnih določil, ki so dopuščala zelo različne interpretacije.

Člani odborov so obravnavo posameznih členov začeli na svoji 5. seji 14. decembra 1945. Zelo pomembno vlogo je pri tem odigral predsednik UO ZS Moša Pijade, ki je pogosto nastopal kot nekakšen varuh po eni strani pred veliko revolucionarno vznesenostjo nekaterih poslancev, po drugi pa kot zaščitnik interesov nove oblasti in s tem ustavnega osnutka. Tako je npr. zavrnil kot nepotrebna dva Moskovljevičeva predloga: o poudarjanju boja v prvem členu ne samo proti fašizmu, temveč tudi proti lastnim izdajalcem, ter predlog o jasni navedbi uradnih jezikov in njihovi enakopravnosti.⁵²⁰ Predsednik UO SN po drugi strani ni igral pomembne vloge v usmerjanju razprav.

Medtem ko so v UO ZS zelo malo govorili o prvem delu ustave, se je v UO SN vnela živahnejša razprava, v kateri je sodeloval tudi Kardelj. Zogović se je zavzel za to, da bi morali v prvem členu bolj poudariti suverenost republik, pri tem pa ga je Kardelj, ob nasprotovanju Rusa, podprl.⁵²¹ Rus in Kardelj sta si prišla na isti seji še dvakrat navzkriž glede svojih pogledov na ustavo. Prvič je Kardelj kot minister, odgovoren za ustavo, zavrnil Rusov predlog o spremembi »organov državne oblasti« v »organe države« z argumentom, da bi to premaknilo poudarek

520 5. redna seja UO ZS, 14. 12. 1945, stenografske beležke, str. 119.

521 6. redna seja UO SN, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 568–586.



Vodstvo Ustavodajne skupščine (od leve proti desni):
podpredsednik Zvezne skupščine Vladimir Simić, predsednik
Skupščine narodov Josip Vidmar, predsednik predsedstva
Ustavodajne skupščine dr. Ivan Ribar in podpredsednik
predsedstva Ustavodajne skupščine Moša Pijade.
(Nešović, (ur.), Zasedanje Ustavodajne skupščine, po str. 192.)

na predstavniki značaj oblasti namesto na ljudski demokratični.⁵²² Drugič je Kardelj iz »politične koristi« zavrnil Rusove pomisleke, da je nastal pleonazem v 9. in 10. členu ustave, ki oba govorita o varovanju suverenosti republik. Kardelj je razložil svoj pogled na suverenost, ki jo je opredelil kot ljudsko, ne kot narodno značilnost:

Suverenost, vsaj jaz tako razumem, pomeni samostojnost ljudstva, svobodo ljudstva, da samo odloča o vprašanjih, ki se ga tičejo, da sam svobodno, neomejeno upravlja s seboj. Ljudstvo je v tem smislu suvereno, ne suvereno kot kaka nacija, ampak v tem smislu, da je suvereno kakor ljudstvo tako v okrožju kot v okraju, suvereno, da svobodno odloča o svojih zadevah. Suverenost je treba razumeti v celoti kot

522 Prav tam, str. 590–591.

*pravico ljudstva, da upravlja samo s seboj. Tako je suverenost posameznih delov omejena s suverenostjo celote.*⁵²³

Rus se je potem zadovoljil s to Kardeljevo razlago, ni pa bil z njo zadovoljen Prodanović, ker je menil, da se z načinom sprejemanja zvezne ustave pred republiški dejansko krati suverenost republik, saj s tem zveza podeljuje pravice republikam, ne pa republike zvezi.⁵²⁴ Ker so komunisti kot odločitev narodov za federalizem šteli svojo zmago na volitvah, kjer pa je obstajala samo ena možnost, je federalizem nastajal bolj kot ne iz centra. To pomanjkanje jasne politične opredelitve za federativno državo je morda vplivalo tudi na Kardeljevo zagovarjanje suverenosti republik oz. narodov, saj se je prav dobro zavedal moči nacionalnih čustev.

Debata o predlogu ustave je potekala zelo intenzivno, s soočanjem različnih mnenj, čeprav je v večini primerov prihajalo bolj do stilističnih kot vsebinskih popravkov. Različni pogledi na določene rešitve so se odrazili tudi pri glasovanju o končnih verzijah členov, kjer se odločitve niso sprejemale enoglasno in so jasno zabeleženi tudi glasovi proti podanim predlogom.⁵²⁵

Razprava o II. poglavju ustavnega osnutka, o ljudski oblasti, je točno pokazala, kako so si vladajoči komunisti zamislili nov družbenoekonomski sistem. Med člani obeh odborov se je namreč zataknilo razumevanje novega sistema ljudskih odborov in skupščin, delno tudi zaradi različnih pomenov, ki jih imajo te besede v posameznih jezikih.

Pijade, predsednik UO ZS, ki je v času vojne sam aktivno sodeloval pri razvoju ljudske oblasti, je pojasnil, da je to pravzaprav odborska oblast, torej izvajanje oblasti ljudstva prek sistema ljudskih odborov, ki sega od najnižjih upravno-teritorialnih ravni (vaških) pa vse do republiške in zvezne skupščine. Po tej analogiji so tudi skupščine na neki način ljudski odbori, ki

523 Prav tam, str. 596.

524 Prav tam, str. 598.

525 Glej npr. glasovanje o 1. in 2. členu osnutka ustave FLRJ, 5. redna seja UO ZS, 14. 12. 1945, stenografske beležke, str. 129; ali glasovanje o 6. členu osnutka ustave FLRJ, 6. redna seja UO SN, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 592.

pa jim zvezna in republiška ustava drugače od ostalih določata obseg zakonodaje, ki jo lahko sprejemajo. Poudaril je, da odbori niso neka kamuflaža za sovjete, saj »značaju, kakršnega bi morala imeti naša republika, ne bi niti slučajno odgovarjala sovjetska ureditev ne zaradi načina, na katerega so sovjeti nastali, v podjetjih, delavnicah, vojski, na vaseh, pa tudi sam način obstoja ne bi opravičeval takšnega izenačevanja«. ⁵²⁶ Po drugi strani je sekretar tega istega odbora, Šnuderl, v svojem učbeniku za študente prava zapisal, da sta si bili sovjetska in nova jugoslovanska oblast sorodni. ⁵²⁷

Kajti ljudska oblast je kakor sovjetska oblast rezultat revolucije, je orodje in organ te revolucije, ki duši odpor strmo-glavljenе reakcije, tj. izkoriščevalcev, in izvaja revolucijo še naprej, do zmage socializma. NOO so sovjetom sorodni, a ne identični organi. Ljudska oblast je bila torej sredstvo za osvojitve državne oblasti; to ugotavlja tudi naloga zgodovine ljudske oblasti. Ljudska oblast je pa tudi sredstvo za ohranitev ljudske oblasti, za popoln zlom kapitalizma, za izgraditev socializma, za boj zoper imperializem. ⁵²⁸

To Šnuderlovo pojasnilo nam omogoča razumevanje odnosa med ljudsko oblastjo in sovjetskim sistemom, saj se v njem odraža bolj leninistično kot stalinistično razumevanje funkcije sovjetov. Lenin sam je namreč videl vlogo sovjetov predvsem kot način samouprave na lokalni ravni in ne toliko kot sredstvo za osvojitve oblasti. ⁵²⁹ Enako je tudi Kardelj v obrazložitvi osnutka ustave ljudske odbore opredelil kot »resnično samoupravne organe«, ki delujejo od spodaj navzgor in tvorijo enotnost oblasti kot nov in višji tip resnične demokracije. ⁵³⁰ Čeprav se po drugi strani določbe iz osnutka ustave FLRJ glede delovanja ljudskih odborov in sovjetske ustave 1936 glede sovjetov niti

526 Prav tam, str. 135–137.

527 Šnuderl, *Zgodovina ljudske oblasti*, str. 14.

528 Prav tam, str. 15.

529 Vanneman, *The Supreme*, str. 24.

530 Obrazložitev osnutka ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije (minister za konstituantno Edvard Kardelj), v Nešović (*Zasedanje*, str. 106–109).

ne razlikujejo veliko, se je Pijade v tej svoji trditvi verjetno skušal distancirati od Stalinovega razumevanja sovjetov, ki jih je videl predvsem kot primarno sredstvo socializacije za boljševiško ideologijo, vrednote in metode za potrebe partije in njega samega.⁵³¹ Kočljiva mednarodna situacija konec leta 1945 in začetek leta 1946 pa je od novih jugoslovanskih oblastnikov absolutno zahtevala previdnost, saj je bil to čas pogajanj za mednarodno priznanje in meje, nepogrešljiva pa je bila tudi pomoč Uprave Združenih narodov za pomoč in obnovo (UNRRA), ki je v letih 1945–1947 Jugoslavijo reševala pred lakoto. Kot dokazuje Pirjevec, vse to ni potekalo brez pomislov glede novega režima in njegovih upravnih metod.⁵³²

Tako je vsaj navidezno oblast v FLRJ pripadla celotnemu »ljudstvu« (6. člen ustave FLRJ), medtem ko 3. člen ustave Zveze sovjetskih socialističnih republik (ZSSR) iz leta 1936 določa, da oblast pripada »delovnim ljudem v mestih in na podeželju, kot jih predstavljajo sovjeti delegatov delovnega ljudstva«. Ti sovjeti so v 2. členu ustave ZSSR opredeljeni kot politični temelj te države, ki so pridobili moč v boju proti veleposestnikom in kapitalistom ter s tem dosegli diktaturo proletariata. Potrebna je razlaga Šnuderla, da ugotovimo, da tudi v FLRJ oblast ni bila mišljena »za vse«, ampak samo za delovne ljudske množice, je demokratična država za proletarce in diktatorska država proti buržoaziji.⁵³³ To navidezno »ljudskost« oblasti je kritiziral tudi Simić z argumentom, da bi morala ustava, ki hoče uvajati neposredno, torej ljudsko demokracijo, ljudstvu tudi zagotavljati takšne pravice, da bi mu to omogočilo. Pri tem je imel v mislih predvsem zakonodajno iniciativo ljudstva, vendar se je tej zahtevi odpovedal.⁵³⁴

Sistem ljudskih odborov, ki so bili v ustavnem osnutku zamišljeni kot lokalni organi državne oblasti, je marsikomu vzbujal dvome o realizaciji ustavnih predpisov. Kot lokalni in s tem

531 Vanneman, *The Supreme*, str. 25.

532 Pirjevec, *Jugoslavija*, str. 165.

533 Šnuderl, *Zgodovina ljudske oblasti*, str. 14.

534 11. redna seja UO ZS, 30. 12. 1945, stenografske beležke, str. 390.

nižji organi oblasti niso bili vključeni v najpomembnejše procese odločanja na višji ravni – ne v zakonodajni postopek ne v spreminjanje oz. oblikovanje ustave, niti niso imeli nobene vloge pri oblikovanju izvršnega organa, kakor je bilo to urejeno npr. v jakobinski skupščinski ustavi. Tudi ustavni predpis, da se morajo ljudski odbori pri izvajanju svojih nalog opirati na pobudo in široko udeležbo ljudskih množic ter na organizacije delovnega ljudstva, se je nekaterim zdel le kot lepa želja.⁵³⁵

Čeprav so se komunisti na več mestih trudili poudariti izvirnost pri oblikovanju novega sistema, je vendarle dokumentirano dejstvo, da so se pri pisanju osnutka največkrat sklicevali prav na stalinistično sovjetsko ustavo iz leta 1936, nekateri člani ustavodajnih odborov pa so si kopije te ustave prinesli kar s sabo in večkrat primerjali določbe v eni in drugi. Podobnost je vidna tako v strukturi kot v vsebini, čeprav si nova oblast, ki se je imela za revolucionarno, ni upala biti revolucionarna do konca oz. povsem odkrito, kar se je pokazalo na več mestih v ustavi, še bolj pa v razpravah o ustavnem osnutku. Niti v ustavi niti v imenu države ni bil opredeljen njen socialistični značaj; Kardelj je celo zatrdil, da »če smo že z ustavo določili pravico svobodnega podjetništva, mu moramo dati tudi pravico, da živi tako, kot lahko živi kapitalistični sistem«. ⁵³⁶ Prav tako ni bila v njej nikjer omenjena komunistična partija, v nasprotju s sovjetsko ustavo iz leta 1936. ⁵³⁷ S tega stališča lahko na sprejemanje ustave gledamo kot na proces krmarjenja med sovjetskim zgledom na eni in ustvarjanjem demokratičnega vtisa na drugi strani, kar je na dolgi rok postala usoda celotne zgodovine realsocialistične Jugoslavije.

535 Prav tam, str. 388.

536 2. seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 141).

537 V 126. členu sovjetske ustave iz leta 1936 je bila sovjetskim državljanom zagotovljena pravica do povezovanja v javne organizacije (sindikate, združne zveze, mladinske organizacije itd.), pri čemer so se »najbolj aktivni in politično zavedni državljani v vrstah delavskega razreda in v drugih delih delavskega ljudstva zedinili v Komunistični partiji Sovjetske zveze (boljševiki), ki je avantgarda delavskega razreda v boju za krepitev in razvoj socialističnega sistema in je vodilno jedro vseh organizacij delavskega ljudstva, tako javnih kot državnih«.

Na naslednjih sejah so se poslanci lotili poglavja o osnovnih pravicah narodov in republik, kjer je na dan prišlo vprašanje določanja razmejitve ozemlja med posameznimi republikami in vprašanje pravic manjšin v novi državi. Kljub obsežni razpravi, v kateri sta sodelovala tudi Šnuderl in Marinko, sta bila oba člena sprejeta skoraj brez sprememb. Pokazalo pa se je, da duh potsdamske konference ni segel do zvezne vlade SFRJ, saj je Sulejman Filipović, minister za gozdarstvo, na razpravi o manjšinskih pravicah zavzel stališče, da so te v ustavnem osnutku preširoko formulirane ter da Nemcem »kljub demokratičnemu razpoloženju« v novi FLRJ ne bi smeli zagotavljati »vseh« pravic.⁵³⁸ Predlog o izbrisu te besedice iz 13. člena osnutka je na seji UO SN podal minister Kardelj.⁵³⁹

Razprava o delih osnutka, ki so govorili o družbenoekonomski ureditvi in državljanskih pravicah, je bolj natančno pokazala obrise novega sistema, s tem pa tudi izrisala prostor za (ne)parlamentarizem. Osntek je dopuščal državno, zadružno in zasebno lastnino, v 18. členu pa omogočal omejevanje in razlastitev v splošno korist. Na zahteve nekaterih članov, da se mora v ustavo vnesti jasna podlaga za nacionalizacijo, se je oglasil minister za industrijo Andrija Hebrang in naprej pojasnil, da se bo nova Jugoslavija pri planskem gospodarstvu teoretično in praktično zgledovala po ZSSR. Obračunal je z Jovanovićevo kritiko prevelikega poudarjanja državnega sektorja in zatrdil, da pripravljena formulacija daje zadostno podlago za nacionalizacijo, ki naj bi prva zajela tuj kapital v jugoslovanski industriji in gospodarstvu.⁵⁴⁰ Vztrajanje pri isti formulaciji tega člena je kasneje utemeljeval s previdnostjo, podobno kot Kardelj ob predstavitvi osnutka, da bi namreč eksplicitno navajanje nacionalizacije lahko prestrašilo ljudi, v konkretnem primeru lastnike ladjevja, ki so po večini ostali v tujini, kar bi pomenilo gospo-

538 6. redna seja UO ZS, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 149.

539 6. redna seja UO SN, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 600.

540 Prav tam, str. 172–176.

darsko škodo za novo državo.⁵⁴¹ V končni verziji ustave pa so očitno odpadli tudi ti pomisleki, saj je bil na Kardeljev predlog sprejet dodaten odstavek k 18. členu, ki je določal, da je mogoče z zakonom nacionalizirati posamezne gospodarske panoge ali podjetja, če to zahteva splošna korist. Spremenjena pa je bila tudi določba o odškodnini, ki je bila v osnutku zamišljena kot obvezna, v sprejeti ustavi pa je to vprašanje ostalo prepuščeno naknadni zakonski ureditvi.⁵⁴²

Prav nič se novi oblastniki niso zadrževali pri nekaterih drugih določbah novega družbenega sistema, s čimer so dejansko privolili v tako osovraženo »logiko buržoaznega kapitalizma« ter podredili »revolucionarne cilje« gospodarskim interesom države.⁵⁴³ Na družbenopolitični ravni so si že v osnutku dovolili večji odmik od običajnih koncepcij ustavnega prava. Takoj na začetku razprave v UO ZS se je oglasil Moskovljević, da bi bilo smiselno najprej določiti pravice posameznikov in nato družbenoekonomski sistem. Predstavniki vlade Jovan Djordjević pa je razložil, da bi bilo edino prav to poglavje o družbenoekonomski ureditvi postaviti na prvo mesto v ustavi, kakor je to urejeno tudi v ustavi ZSSR (opomba M. R.), vendar tega niso mogli narediti. Razlogov Djordjević ni pojasnil, verjetno pa je obveljala previdnost, ki smo jo omenili že prej. Razložil je pomen posameznih državljanskih pravic, ki po njegovem predstavljajo samo sredstvo za uresničevanje nekaterih ciljev. Družbenoekonomska ureditev daje po njegovem mnenju materialno podlago osnovnim dosežkom in temeljem, na katerih počiva nova država, zato bi bile odredbe o pravicah in dolžnostih državljanov popolnoma nerazumljive, deklarativne in celo fiktivne, če bi bile navedene prej. Zato je treba najprej poznati principe ljudske oblasti in družbenoekonomske ureditve, da bi se videlo, s katerimi pravicami se lahko razpolaga.⁵⁴⁴ Tudi Kardelj je na

541 7. redna seja UO ZS, 18. 12. 1945, stenografske beležke, str. 195.

542 6. redna seja UO SN, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 609.

543 Glej tudi Kardeljev odgovor Jovanoviću, 2. redna seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 141).

544 6. redna seja UO ZS, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 162–165.

Prodanovićevo izrecno zahtevo po večji svobodi in prepovedi cenzure v ustavi odgovoril s podobno razlago: »Gre za to, da mora biti formulacija takšna, da bo omogočila premikanje in razvoj naših demokratičnih pravic, ker demokratične pravice niso nekaj absolutnega, kar velja za vse čase. /.../ Ampak menim, da [zakoni] odgovarjajo današnjemu stanju, ker bi bilo narobe, če bi dali širše svoboščine, ker bi se zakon o svobodi tiska sprevrgel v zakon za rušilce oblasti.«⁵⁴⁵

Kardelj je s tem oblast postavil na ostalo ljudstvo, ker ji je pripisal moč *podeljevanja* temeljnih človekovih pravic in svoboščin, in to v imenu zavarovanja lastne pozicije moči. Takšna razlaga, po kateri so človekove pravice podrejene oblasti, s tem pa političnemu in družbenemu sistemu, je v nasprotju z liberalnim načelom naravnih, neodtujljivih in absolutnih človekovih pravic ter svoboščin, s tem pa tudi parlamentarizma, ki se je iz teh pravic razvijal in bil njihov nosilec.

Ob drugi priložnosti je Djordjević razložil, da državljanske pravice v FLRJ nimajo vloge nekakšne protiuteži oblasti, kakor je to značilno za meščanske demokracije. Ker je oblast v novi državi ljudska, so državljanske pravice formulirane v soglasnosti, v enotnosti oblasti in državljanov, zato ne predstavljajo nobenega zavarovanja pred oblastjo ali njenega omejevanja.⁵⁴⁶ Krepitev oblasti potemtakem pomeni tudi krepitev državljanskih pravic, pri čemer so nekateri člani odbora opozorili na neskladnost teh določb s prakso. Ta del ustavnega osnutka je bil deležen kar velikih sprememb, ponekod v smer večje enakosti (npr. enakopravnost spolov, zaščita družine ter izenačitev zakonskih in nezakonskih otrok, za kar sta se zavzemala tudi Marinko in Šnuderl) in svobode (npr. nedotakljivost stanovanja), drugeje v njenem zmanjševanju (predvsem glede pravic, povezanih z veroizpovedjo, kjer tudi Kocbeku s svojim predlogom ni uspelo).⁵⁴⁷ 27. člen osnutka, ki je državljanom jamčil svobodo tiska, govora,

545 7. redna seja UO SN, 18. 12. 1945, stenografske beležke, str. 622.

546 8. redna seja UO ZS, 20. 12. 1945, stenografske beležke, str. 241.

547 7. redna seja UO SN, 18. 12. 1945, stenografske beležke, str. 616.

združevanja, zborovanja, javnih shodov in manifestacij, je kljub Pijadejevim pomislekom, da je člen preveč svoboden, in Kosanovića, da bi morali nekaj reči o cenzuri, ker se lahko zgodijo »razne neprijetne stvari, če se nekaj ne prepove«, ostal nespremenjen.⁵⁴⁸

Spremembe tega člena pa niso bile potrebne zato, ker je zadnji, 43. člen v tem poglavju natančno določal, da je bilo »zaradi zaščite državljskih svoboščin in demokratske ureditve FLRJ, opredeljene s to ustavo, nezakonito in kaznivo uporabljati državljske pravice za spreminjanje in rušenje ustavne ureditve s protidemokratskim smotrom«. S tem so revolucionarji dejansko prepovedovali revolucijo od spodaj, kakršno koli državljansko iniciativo ali nepokorščino, ter onemogočili kritično civilno družbo, saj so kot edino demokratično ureditev opredelili novonastalo državo, vsakršno nestrinjanje z njo pa za protiustavno, nezakonito in kaznivo. Takšnega člena sovjetska ustava ni poznala, kot še nekaterih drugih ne: npr. o zaščiti zakona in rodbine, o nedotakljivosti stanovanja, tajnosti pisem, enakem dostopu do javnih služb, o svobodi znanstvenega in kulturnega ustvarjanja. Ustava FLRJ je opredelila tudi pravno varstvo državljanov nasproti državni upravi oz. njenemu poseganju v pravice posameznika ter veliko bolj na široko osebno nedotakljivost državljanov. Po drugi strani je državljanom naložila dolžnost delati, ni pa zagotovila pravice do dela in zaposlitve kot sovjetska z razlago, da država v tistem trenutku ni mogla zagotoviti polne zaposlitve prebivalstva.⁵⁴⁹ Tudi sicer so bile vse socialne pravice,

548 Prav tam, str. 262. V razpravi o 27. členu ustave najdemo tudi najbolj znamenit Prodanovičev govor, ki je izzval pravo ogorčenje med nekaterimi komunisti. Prodanovič se je zavzel za prepoved cenzure in prepoved polaganja kavcije, ker mora ustava zagotavljati svobodo za vse, ne samo za trenutno oblast. Na ta njegov govor se je odzval Zogović, češ da se oblast ne bo nikoli zamenjala, ampak se lahko samo razvija. Če pa bi se oblast lahko menjala, potem lahko za sedanjo pride samo fašistična ali profašistična oblast, ki pa se za ustavo ne bi zmenila in zato ljudem tako ne bi koristila. Prodanovič je na to kritiko odgovoril, da je njegovo stališče splošno in ne partijsko ter da se vsaka oblast kvari. Po njegovem mišljenju bi lahko ena stranka začela svojo vladno z idealizmom, vendar bi se sčasoma pokvarila, kakor se je v zgodovini že zgodilo, npr. s krščanstvom (6. redna seja UO SN, 17. 12. 1945, stenografske beležke, str. 632–633).

549 Kardelj na 2. seji UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 140).

vkjučno s pravico do izobrazbe, v sovjetski ustavi iz leta 1936 opredeljene veliko širše (npr. sedemurni delavnik, pravica do pokojnine in socialnega zavarovanja, brezplačno celotno šolstvo, ne le osnovno), hkrati pa je bila sovjetskim državljanom naložena tudi dolžnost varovati in krepiti javno, socialistično lastnino kot svet in nedotakljiv temelj sovjetske ureditve. In čeprav je realnost v eni in drugi državi kazala povsem drug obraz pri izvrševanju teh pravic, sta si od vseh področij ravno tu ustavi obeh držav najbolj različni: medtem ko je sovjetska ustava tudi pri določanju človekovih pravic in svoboščin izkazovala svojo socialistično vsebino, je ta katalog v ustavi FLRJ skoraj klasično meščanski, z izjemo 43. člena. Od tu dalje je tudi navidezno demokracija v ustavi vse bolj izgubljala boj z avtoritarnimi težnjami.

Federalna ureditev se je zgledovala po sovjetski in je sledila načelu enotnosti oblasti. In čeprav je ustava v 9. členu suverenost jamčila republikam, ki so bile oblikovane na narodnostnem načelu, je bilo s 44. členom precej pristojnosti prenesenih na zvezo: zaradi vsedržavnega gospodarskega načrta so bili centralizirani gospodarstvo in vsa področja »občedržavnega pomena«, vključno s kazenskim zakonikom, ter določena primarnost zveznih zakonov nad republiškimi. Ob tej centralizaciji moramo upoštevati tudi močno politično centralizacijo v partijskem odločanju, čeprav to ni bilo ustavna kategorija oz. se KPJ ni niti registrirala. Vsekakor pa moramo poudariti pomen federalne organizacije države, ki je za vse narode, še najmanj za srbskega, pomenil veliko pridobitev na področju narodnostnih pravic. V osnutek je bila še zadnji hip pred razpravo na plenarnem zasedanju vnesena tudi pravica do odcepitve na izrecen Kardeljev predlog, čeprav je bila po mnenju nekaterih vsebovana tudi v prvotni formulaciji, po kateri so narodi »svobodno izrazili svojo voljo ostati združeni v Jugoslaviji«. ⁵⁵⁰

Federalna oblika države je bila v komunistični teoriji zamišljena kot recept za rešitev nacionalne problematike v stari

550 3. redna seja Zvezne skupščine, 17. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, str. 200).

Jugoslaviji, čeprav je to v nasprotju s klasičnim liberalnim konceptom federalizma. Marksistično-leninistična teorija je narode razumela kot zgodovinske tvorbe, pri čemer ljudstvo predstavlja trenutno živeči substrat naroda.⁵⁵¹ Narodu kot takemu pripada pravica do samoodločbe, ki pa se lahko uveljavi samo v procesu socialistične revolucije, saj je narod in njegov aktualni substrat – ljudstvo – socialna kategorija, ki se s prodorom na oblast emancipira. Težavo federalnega načela, ki predpostavlja politični pluralizem, vendar po drugi strani etnično homogen narod, je želela nova oblast nadomestiti z ideološkim konceptom »bratstva in enotnosti«, ki naj bi ga podpirala tudi enotna partija. Zato je Kardelj v predgovoru k drugi izdaji svoje knjige *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja* leta 1957 zapisal, da je v federalni Jugoslaviji narodno vprašanje rešeno.⁵⁵² Praksa je pokazala, da je bil v tem primeru federalizem bolj problem kot rešitev,⁵⁵³ saj je narodno vprašanje vse življenje druge Jugoslavije ostajalo na mizi.

Seveda se je federalna oblika države odražala tudi v oblastni strukturi. Po principu enotnosti oblasti je zvezna skupščina, poimenovana Ljudska skupščina FLRJ, predstavljala po eni strani vrh vertikalne osi te enotnosti, kot nekakšen vrhovni ljudski odbor v državi, po drugi strani pa središče državne oblasti, ki so mu odgovorne vse druge institucije, vključno s Prezidijem Ljudske skupščine FLRJ.

Ustava je ljudsko skupščino opredelila kot predstavnico narodne suverenosti in vrhovni organ državne oblasti FLRJ ter edino zakonodajno oblast v zadevah iz pristojnosti federacije. Skupščina je naprej ostala sestavljena iz dveh enakopravnih zbornic; število članov zveznega sveta se je zmanjšalo tako, da naj bi bil vanj izvoljen en poslanec na vsakih 50.000 prebivalcev, članstvo Sveta narodov pa povečalo za 5 na enoto – tako

551 Šnuderl, *Zgodovina ljudske oblasti*, str. 14.

552 Kardelj, *Razvoj slovenskega*, str. xlvii.

553 Brezovšek, *Federalizem*, str. 83. Običajna ocena federalističnih sistemov v realsocialističnih državah je, da so bili le fasada za federalizem oz. da o federalizmu v teh državah sploh ne moremo govoriti (glej npr. Riker, *Federalism*; Janjič, *Socijalizam*; Brezovšek, *Federalizem*, idr.).

so državljani vsake republike volili 30, avtonomne pokrajine 20, avtonomne oblasti pa 15 poslancev. Zakonodajno iniciativo je ustava podelila vladi FLRJ, članom vlade FLRJ in poslancem obeh zbornic, ne pa tudi ljudstvu. Da je zakonski predlog začel veljati, sta ga morali potrditi obe zbornici, v primeru nesoglasja pa je bil že v ustavi predviden koordinacijski odbor. V 70. členu ustave je bila zapisana možnost podaljšanja mandata skupščine v vojnih ali drugih izrednih razmerah, kar je ta skupščina večkrat izkoristila – prvič že takoj po sprejetju ustave, ko je svoj mandat kot ustavodajna skupščina enostavno podaljšala v prvi redni mandat, kar je bilo v nasprotju s principom ustavodajne skupščine, ki bi se morala po sprejetju ustave razpustiti in razpisati nove volitve.

Vrhovnost oblasti, ki naj bi jo jugoslovanska skupščina po željah komunistov, drugače od zahodnega liberalnega parlamentarizma, resnično imela in izvajala, je najprej omejeval prezidij, nova oblika kolektivnega organa oblasti, ki je bil vzet iz sovjetskega zgleda. Čeprav je skupščina volila prezidij, pa ta, kot sta ugotavljala Simić in Jovanović, ni imel z njo nobene povezave. Zato je Simić predlagal, da naj se prezidij preimenuje iz Prezidija Ljudske skupščine FLRJ v Prezidij FLRJ, Jovanović pa povezavo obeh organov oblasti na način, da bi predsednik prezidija vodil skupne seje obeh domov skupščine.⁵⁵⁴ Oba njuna predloga sta bila zavrnjena, zaradi velikega obsega kompetenc, podeljenih prezidiju, ki so v nekaterih točkah posegale ne samo v klasične funkcije parlamentov, temveč tudi ustavnih sodišč, pa je bilo v razpravi sproženih nemalo vprašanj. Čeprav so mu bile podeljene klasične funkcije predsednika države, je prezidij obveljal za izvršni organ skupščine.⁵⁵⁵ Poleg predstavniške vloge mu je bila podeljena naloga presojanja ustavnosti zakonov, dajanja obveznega tolmačenja zakonov, razpisovanja referendumov,

554 9. redna seja UO ZS, 21. 12. 1945, stenografske beležke, str. 309–313.

555 Pojasnilo predsednika odbora Pijade na 10. redni seji UO ZS, 29. 12. 1945: »Celo dr. Krbek pravno teoretično razlaga, da bi bilo napačno smatrati predsedstvo za nekakšnega kolektivnega predsednika in v njem vidi samo vlogo izvršnega organa skupščine.« (stenografske beležke, str. 320).

v času med dvema zasedanjema skupščine pa so mu bila poverjena tudi nekatera druga pomembna pooblastila: imenovanje in razreševanje članov vlade pa tudi menjanje, spajanje in odpravljanje ministrstev in komisij.

Kljub temu da je bil prezidij po ustavi odgovoren skupščini in da ga je ta lahko odpoklicala in izvolila ponovno v celoti ali samo posamezne člene, se je Moskovljeviću zastavilo vprašanje, kdo je resnični nosilec suverenosti, saj je bil prezidij poleg skupščine edini organ državne oblasti, ki so mu bile kot takemu podeljene tudi nekatere pristojnosti. V debato o superiornosti se je vmešal tudi Šnuderl in zavzel stališče, da ne more biti noben organ nad skupščino, torej tudi prezidij ne more ukinjati zakonov, za katere je presodil, da niso skladni z ustavo.⁵⁵⁶ Dojemanje skupščine kot resnično vrhovnega organa oblasti je pomenilo tudi dogmo, da se skupščina ne more motiti, da ima edina pravico presojeti ustavnost svojega dela, ker lahko edina tudi spreminja zakone in ustavo. Posledično je bil osnutek ustave spremenjen tako, da je moral prezidij vsako svojo odločitev v zvezi s presojo ustavnosti dati v potrditev skupščini, Šnuderlov predlog, da bi morala skupščina vsak zakon, ki bi spreminjal ustavo, sprejeti s kvalificirano večino, pa ni bil sprejet.⁵⁵⁷ V končnem besedilu ustave je bilo preverjanje ustavnosti zoženo samo na skladnost republiških zakonov z zvezno ustavo in zveznimi zakoni, saj se je uveljavil princip nezmotljivosti skupščine.

Ustavni osnutek je vzpostavljaj odvisnost vlade FLRJ, kot najvišjega izvršilnega in upravnega organa, od skupščine, vendar po drugi strani določal, da pred začetkom svojega dela člani vlade prisežejo pred prezidijem skupščine, ne pred skupščino samo. Prezidij, v katerem so eno tretjino članov predstavljali prav člani vlade, po nekaterih mnenjih pa bi morali najmanj polovico, pa ni razpolagal z nikakršnimi instrumenti nadzora. Na predlog ministra Kosanovića, da bi v ustavo morali zapisati tudi,

556 10. redna seja UO ZS, 29. 12. 1945, stenografske beležke, str. 223–230.

557 Enak predlog je podal tudi Jaša Prodanović (9. redna seja UO SN, 20. 12. 1945, stenografske beležke, str. 676).

da predsednika vlade imenuje skupščina, je vladni predstavnik Djordjević odgovoril, da je proti takšnim spremembam: »Če bi to materijo vnesli v ustavo, bi ta izpadla kot nekakšna kombinacija med našim in parlamentarnim sistemom ...«⁵⁵⁸ Čeprav so se očitno avtorji osnutka ustave trudili, da bi napisali originalen dokument, pa se je tudi vlada, že v poimenovanju in po ustavnem položaju, dejansko znašla nekje vmes na poti med obema sistemoma. Čeprav naj bi bila popolnoma odvisna od skupščine, je imela tudi uredbodajno moč in zakonodajno iniciativo ter pravico predlagati ustavne spremembe. Ustava ni predvidela nobenih konkretnih skupščinskih nadzornih instrumentov za njeno delo, niti npr. komisije za nadzor nad porabo proračunskih sredstev v celotni upravi kot samostojno nadzorno telo, ki bi preverjalo njeno delo, kar je predlagal Simić.⁵⁵⁹ Z druge strani ji je po ustavi moč jemal prav prezidij, katerega vloga se je tolmačila kot izvršni organ skupščine, zato je vladi vsaj navidezno bolj pripadal najvišji upravni položaj.

Tudi v tretjem stebru organizacije nove države, v pravosodju, se je odražal princip enotnosti oblasti: ustava je uvedla ljudsko sodstvo, v katerem so kot porotniki sodelovali tudi navadni državljani. Iz hierarhičnega sistema sodišč, kjer je vrhovno sodišče preverjalo zakonitost vseh pravnomočnih obsodb, so bila izvzeta vojaška sodišča kot »posebna forma«, čeprav je pri tem šlo, kot je proti takšni odločitvi protestiral Simić, za nadzor nad institucijami in ne za mešanje civilnopravnih in vojaških zadev. Iz ustavnega osnutka pa je bil izbrisan člen, ki je določal pristojnost v reševanju sporov glede pristojnosti med sodišči.⁵⁶⁰ Pri oblikovanju tega poglavja je zelo intenzivno sodeloval tudi Josip Rus, ki se je zavzel za večje nadzorne kompetence vrhovnega sodišča in volitve sodnikov nasproti njihovemu imenovanju.⁵⁶¹ Javni tožilci so bili z druge strani opredeljeni kot organ skupščine, pristojen za nadzor nad delom vlad in uprav tako zveze

558 Prav tam, str. 345.

559 9. redna seja UO ZS, 21. 12. 1945, stenografske beležke, str. 307.

560 12. redna seja UO ZS, 31. 12. 1945, stenografske beležke, str. 401–405.

561 12. redna seja UO SN, 31. 12. 1945, stenografske beležke, str. 740–751.

kot republik. Na Rusovo vprašanje, kakšno naj bi bilo javno tožilstvo kot organ skupščine, je vladni predstavnik Geršković pojasnil, da je ustavni osnutek javno tožilstvo dejansko predvidel kot organ oblasti: »Ljudska skupščina, ki sprejema zakone, ima javnega tožilca, da preverja, ali se zakoni, ki jih je skupščina sprejela, izvajajo ali ne. /.../ S stališča enotnosti oblasti je potrebno, da ima zakonodajna oblast, zaradi varovanja ustavnosti, svoj lastni organ, s pomočjo katerega bo ščitila svojo zakonitost, ta organ pa bo neodvisen.«⁵⁶² Ustavnega sodišča zato ustava ni predvidela, ker je bila ta funkcija poverjena neposredno skupščini oz. njenima organoma oblasti – prezidiju in javnemu tožilstvu.

V oblastni in upravni strukturi se je uveljavil hierarhični princip in princip demokratičnega centralizma, po katerem je imela višja stopnja pravico obdržati, razveljaviti ali odpraviti odločitev nižjega organa oz. so imeli višji ljudski odbori (vključno z republiškimi skupščinami) pravico razpustiti vsak nižji ljudski odbor in razpisati nove volitve, pa tudi razpustiti vsak nižji izvršilni odbor in odrediti volitve v novega.

Četrtega januarja 1946 se je zaključilo delo ustavodajnih odborov. Zaradi pomembne vloge Kardelja, ki je bil brez dvoma glavni arhitekt novega sistema oblasti, lahko rečemo, da so Slovenci zelo pomembno vplivali na novo ustavno ureditev. Ostali pa so, z izjemo Josipa Rusa in Maksa Šnuderla zaradi funkcije sekretarja UO ZS, sodelovali zelo malo, nekateri so se v celotnem času dela ustavodajnih odborov oglasili samo enkrat, pa še to z manjšimi pripombami. Med najbolj aktivnimi člani so bili seveda že izkušeni predvojni politiki, pripadniki drugih strank znotraj LFJ, npr. Jovanović, Simić, Prodanović in Moskovljević, pa tudi aktualni ministri.

562 Prav tam, str. 766.

Razprava po zborih in na plenumu

Razprava po zborih in na plenumu ustavodajne skupščine je zapečatila usodo ustavnega osnutka in še enkrat dokazala, da je interpretacija tista, ki kaže resnično vsebino ustavnih določb.

Zvezna skupščina (ZS) je o osnutku ustave razpravljala na desetih sejah. Večino časa so poslanci porabili za izražanje načelnih mnenj, ki so si bila precej podobna: skoraj nihče se ni ognil ureditvi odnosa med cerkvijo in državo,⁵⁶³ poudarjanju slabosti stare Jugoslavije in velikih pridobitev nove, med katerimi so večinoma na prvo mesto postavljali razrešitev narodnega vprašanja s federalno ureditvijo. Zdi se tudi, da so poslanci kar tekmovali, kdo bo zapel veličastnejšo hvalnico Titu.

Položaj namestnika ministra za konstituanto Kardelja je v ZS zavzel Milovan Djilas, minister za Črno goro v vladi FLRJ. Vse zahteve po bolj svobodnem gospodarstvu je zavrnil kot nesprejemljive, ker so v nasprotju z državnim planskim gospodarstvom, ki ga je uvajala ustava. Razprava je osramotila socialistično vsebino države: npr. s tem, ko je poslanec iz Črne gore Mandić označil zahtevo po pravici do stavke kot reakcionarno in protiljudsko, češ da je stavka orožje v rokah delavcev v neljudski, reakcionarni državi, v državi delavcev in kmetov, v državi delovnega ljudstva pa ni potrebna,⁵⁶⁴ ali ko je Kardelj predlagal, da se iz ustave izbriše, da država zagotavlja minimalno plačo z izgovorom, da sta vneseni dve drugi postavki (nadziranje delovnih razmer in skrb za stanovanjske razmere).⁵⁶⁵

Poslanci so ostro nastopili proti vsem nasprotnikom režima: »Kdor je proti ustavi, je proti ljudstvu, proti ljudski oblasti

563 O tem sta govorila tudi slovenska poslanca Lampret in Fajfar, ki sta oba obsodila politični klerikalizem s pomočjo svetopisemskih izrekov (Lampret na 5. redni seji ZS, 19. 1. 1936, stenografske beležke, objavljene v Nešović (*Zasedanje*, str. 256–265), in Fajfar na 7. redni seji ZS, 22. 1. 1946, stenografske beležke v Nešović (*Zasedanje*, str. 314–316)), podobno tudi Smiljanić v skupščini narodov na 8. redni seji (23. 1. 1946, stenografske beležke v Nešović (*Zasedanje*, str. 558–559)).

564 5. redna seja ZS, 19. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 248–249).

565 10. redna seja ZS, 28. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 374–377).

in proti državi,«⁵⁶⁶ in napovedali politično obračunavanje: »Kdor hoče takšno fronto, kakršno je ustvarilo ljudstvo, je dobrodošel, kdo pa je noče – še bolje! Grol, Šubašić in še nekateri so izstopili iz nje. In bolje je tako. Če bomo opazili, da so še taki njim podobni, jih bomo sami vrgli ven.«⁵⁶⁷ Podobno je tudi Djurović, ki mu ni bilo jasno, kako se lahko v družbi še vedno najdejo ljudje, katerih mnenje se tako drastično razločuje od večine, napovedal, kaj se bo zgodilo: »Nekega dne pa bodo morali popolnoma izginiti. Izbrisalo jih bo ljudstvo samo, izbrisala jih bo naša vsezajemajoča ljudska fronta ...«⁵⁶⁸ Marinko pa je takole opisal njihovo krivdo: »Z odvzetjem demokratičnih pravic sovražnikom, ki bi jih uporabljali izključno v svoje osebne in ozke stanovske, protiljudske in protidržavne namene, so izgubili možnost, da bi slepili množice – in pri volilnem uspehu se je zanesljivo pokazala volja ljudstva. Dosegli smo, da so se množice lahko opredelile po svojih dejanskih materialnih interesih.«⁵⁶⁹

Z druge strani se je pokazalo, da ne ljudstvo na volitvah ne ustavodajna skupščina nista dejansko odločala o ničemer: »Sedanje izglasovanje – to je forma. Ustava je bila že zdavnaj sprejeta in izglasovana. Sprejeta in izglasovana je bila v začetku julija 1941, ko je ljudstvo zgrabilo za orožje proti zunanjim in notranjim sovražnikom.«⁵⁷⁰ Ta ustava naj bi prinesla »močno, čvrsto, avtoritativno, vendar ljudsko oblast«, brez katere ne bi mogla Jugoslavija narediti niti enega večjega pomembnega koraka naprej.⁵⁷¹ Samo tako bo FLRJ postala »Jugoslavija napredka in pravičnega ljudskega reda«,⁵⁷² kakor se je izrazil Kidrič in dodal, da se lahko z njo glede tempa obnove meri le še Sovjetska zveza.⁵⁷³

566 Nešković na 4. redni seji ZS, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (197, 225).

567 Mijušković na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 279).

568 Prav tam, str. 295.

569 Marinko na 8. redni seji ZS, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 337).

570 Mijušković na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 280).

571 Šatev na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 285).

572 4. redna seja ZS, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 229).

573 Marinko na 8. redni seji ZS, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 336).

Zvezna skupščina je sprejela osnutek ustave v načelu in v posameznostih brez glasu proti, izjema je bil hrvaški poslanec Svetozar Ritting, ki se je pri treh členih, pri katerih ni mogel uveljaviti svojega amandmaja, vzdržal glasovanja.

Tudi na razpravah v skupščini narodov (SN) so prevladovali govori z narodno obarvano tematiko, s katerimi so nastopajoči želeli izpostaviti velike pridobitve nove federativne države. Večina ob tem ni pozabila na maršala, ki so ga imenovali za »našega velikega heroja«, »brezmejno ljubljenega tovariša, ki je posebitev svobode, organizatorja in voditelja našega boja«, »velikega voditelja, ljubljenega maršala« ipd., ustavo pa kot »Titove besede« in »Titovo ustavo«. Razen v nastopih Jaše Prodanovića je bilo tu zaslediti veliko manj govora o novem družbenem sistemu kot celoti. Njegova opažanja so odraz stanja v skupščini in v državi, kjer so bili komunisti vse trdneje na oblasti in so se že začeli kazati nekateri kazalci totalitarne oblasti. Kljub temu da je pohvalil ustavni načrt, je znal v hvalo spretno zaviti tudi svoje dvome in opozorila. Govoril je imel predvsem o strahu pred oženjem političnih svoboščin in na tak način zanemarjanjem pozitivnih dosežkov ustave, o dolžnosti varovati ustavne pridobitve ter o kvarljivosti vsake, tudi republiške oblike oblasti.⁵⁷⁴ Na te dvome so odgovarjali drugi poslanci, češ da je dobro vodstvo jamstvo za dobro izvajanje ustave in oblasti.⁵⁷⁵

V petju hvalospevov Titu slovenski poslanci, ki so govorili o ustavi, niso sledili večini. Tita se v svojih govorih ni dotaknil nihče, omenil ga je le Rus, in sicer kot »vodilno osebnost, ki jo je zmogla dati samo komunistična stranka«.⁵⁷⁶ Večino svojih govorov pa so tudi Slovenci posvetili narodnemu vprašanju in njegovemu reševanju v novi državi. Prvi med njimi je s svojim govorom nastopil Edvard Kocbek, tudi minister za Slovenijo v takratni vladi FLRJ. Poudaril je predvsem pomen narodne osvoboditve, ki jo je prinesla zmaga v vojni in jo je razumel večpla-

574 5. redna seja SN, 19. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 479–486).

575 Glej npr. Smiljanić na 8. redni seji 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 560–561).

576 7. redna seja SN, 22. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 529).

stno; kot osvoboditev izpod okupatorja, kot politično dozorelost in jasno državnopravno zavest ter kot vrhunec svojega aktivnega narodnega razvoja, ki se odraža v ustavi. Ustavni osnutek je po njegovem mnenju »vseboval vse osvobodilne pridobitve, ki smo jih Slovenci kot Slovenci dosegli v tej vojni«. S tega stališča »Slovenci sprejemamo ustavo z zavestjo, da je v njej izražena najvišja stopnja slovenskega narodnega razvoja«. ⁵⁷⁷

Bolj navdušeno stališče je glede slovenskega narodnega vprašanja zavzel tudi Josip Rus, ki je zatrdil, da »Slovenci s posebnim zadoščenjem pristajamo na predloženi ustavni osnutek«, ki da »docela zadovoljuje zahteve slovenskega naroda po svobodi, samostojnosti in po bratski družni zvezi v enotni in močni ljudski državi«. ⁵⁷⁸ Po njegovem mnenju pa vprašanje samostojnosti in svobodne družnosti narodov z lastno državnostjo po lastnih pogojih in po lastni volji ne bi bilo rešljivo brez Lenin-Stalinovega načela narodne samostojnosti in samoodločbe narodov s pravico do odcepitve. S tem daje ustava »najpravilnejšo, najbolj dognano osnovo za zvezo svobodnih narodov v svoji demokratični republikanski državi«. ⁵⁷⁹ Ladislav Ambrožič je govoril o volji ljudstva v Julijski krajini in na Koroškem, da se priključi FLRJ, ter izrazil zahtevo po Trstu kot sedmi federalni enoti. ⁵⁸⁰

Tudi skupščina narodov je ustavo v celoti in po posameznih členih sprejela brez glasu proti. Slovesno je bila ustava nato razglašena na 4. skupni seji obeh zborov, 31. januarja 1946, na kateri je potem Rodoljub Čolaković v imenu LFJ predlagal, da ustavodajna skupščina nadaljuje svoje delo kot redna skupščina za cel prvi mandat. Ta odločitev je bila zapisana že v zakonu o ustavodajni skupščini, sprejetem poleti 1945, in je bila v nasprotju tako s principom ustavodajne skupščine kot tudi z novo ustavo, ki je dovoljevala podaljševanje mandata le v izrednih okoliščinah.

Ob sprejetju ustave je predsedujoči seji Josip Vidmar izjavil, da so poslanci s tem dejanjem veliko prispevali k ideji demo-

577 4. redna seja SN, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 444–446).

578 7. redna seja SN, 22. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (*Zasedanje*, str. 532–533).

579 Prav tam.

580 8. redna seja SN, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 536).



Navdušenje ljudskih poslancev ob sprejemu ustave FLRJ
(Nešović, (ur.), Zasedanje Ustavodajne skupščine, pred str. 593.)

kracije.⁵⁸¹ Po prepričanju komunistov je ustava uzakonila obliko ljudske demokracije kot diktaturo proletariata v posebnih jugoslovanskih okoliščinah.⁵⁸² Po tej novi ustavi naj bi vsa oblast torej izhajala iz ljudstva, drugače od ostalih demokracij, krepko in enotno vodstvo pa naj bi zagotovilo učinkovitost te ljudske oblasti. Zahodni model demokracije so razumeli kot nekaj tujega, prav tako tudi parlamentarizem. Kot vidimo iz njihovega odnosa do liberalnega predstavnškega modela demokracije, komunisti dejansko niso hoteli nobene zveze s parlamentarizmom, niti ne z zahodnim tolmačenjem in izvajanjem demokracije »od zgoraj«. Zato niso povsem točne pogoste oznake o komunističnih skupščinah kot »fasadah parlamentarizma«,⁵⁸³ saj to dejansko niti niso hotele biti. Hotele so postati nekaj novega,

581 4. skupna seja ZS in SN, 31. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 598).

582 Šnuderl, *Uvod*, str. 16.

583 Nelson, *Communist Legislatures*, str. 2; Seroka, *Legislative Recruitment*, str. 375. Ravno jugoslovanska skupščina naj bi po mnenju Nelsona v tem vzorcu predstavljala izjemo.

resnično »demokratskega«, kar je očitno ostajalo ideal na obeh straneh železne zavese, ki se je ta čas začela spuščati na Evropo. Kot so zapisali predlagatelji Pijade, Šnuderl in Simić v obrazložitvi novega poslovnika, je Ljudska skupščina vse od zasedanja Avnoja in prek zasedanja Ljudske skupščine razvila svoj nov slog dela v novi državi, ki je »nasproten zavlačevanju, praznemu govorjenju in pogajanjem starega pasivnega parlamentarizma« in naj bi prinesel stvarno, bistveno in učinkovito razpravo in sprejemanje zakonov.⁵⁸⁴ Vendar pa je bil rezultat takšnega načina dela bolj skromen – skupščina je v celotnem prvem mandatu obravnavala manj kot 300 točk dnevnega reda, v tem času pa je bila precej skromna tudi njena nadzorna aktivnost, saj so poslanci zastavili le 10 vprašanj vladi.⁵⁸⁵ V mandatu 1950–1953 je bila aktivnost skupščine še nižja: obravnavala je 166 različnih točk in zastavila 11 poslanskih vprašanj vladi FLRJ.⁵⁸⁶

Ta demokracija, socialistična, je bila zasnovana na Rousseaujevi ideji – rešila naj bi problem zasužnjevanja za mandatno obdobje s preprosto formulo vezanega mandata, ki se mu je liberalni model že zdavnaj prej odpovedal. Tik pred razpustitvijo prve sklicane skupščine je ta 21. januarja 1950 sprejela zakon o spremembi števila prebivalcev za izvolitev enega poslanca nazaj na 40.000 (ustava je določila 50.000) ter zakon o volitvah ljudskih poslancev za ljudsko skupščino FLRJ.⁵⁸⁷ Ta naj bi pomenil nov korak v razvoju socialistične demokracije v smer samoupravljanja in večje politične odgovornosti poslancev. Ukinil je kandidatne liste za volitve v zvezni zbor, kandidirali pa so lahko samo samostojni poslanci s podporo najmanj 100 volivcev iz najmanj polovice mest oz. krajev v volilnem okraju. V dokaz absolutne oblasti

584 Dokument št. 101, Obrazložjenje poslovnika saveznog veća Narodne skupštine FNRJ, v Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 202).

585 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 186.

586 Prav tam, str. 209.

587 V svoji obrazložitvi se podpredsednik vlade in predsednik odbora za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti pri vladi Kardelj ni mogel izogniti sporu z Informbirojem in je odnos Sovjetske zveze do Jugoslavije označil za »kominformsko reakcionarno politiko proti naši državi« (5. izredno zasedanje zbora narodov in zveznega zbora, 3. skupna seja, 21. 1. 1950, stenografske beležke, str. 73). Za kritiko informbirojevske politike so to debato izkoristili tudi poslanci.

je uzakonil tudi skrinjico brez liste.⁵⁸⁸ Ta zakon je dopolnil zakon o odpoklicu poslancev, ki je bil sprejet že po volitvah aprila 1950.

Dejansko se je s sprejetjem ustave nova jugoslovanska družbenopolitična ureditev precej oddaljila tudi od zelenega skupščinskega sistema na principu enotnosti oblasti, v katerem svoje vloge niso mogli izvajati ne ljudski odbori na terenu ne skupščina na zvezni ravni.⁵⁸⁹ Že ustava je položila precej moči v roke vlade, praksa pa je iz nje naredila bolj politično-oblastni kot upravni organ. Bila je glavni pobudnik zakonodaje, imela je pravico izdajati normativne akte z zakonsko močjo, kar je še okrepila z zakonom o pooblašcanju vlade FLRJ za sprejemanje uredb s področja narodnega gospodarstva, sprejetim takoj za novo ustavo, 4. februarja 1946. Vlada FLRJ je to pooblastilo dobro izkoristila in v prvem mandatu 1946–1950 sprejela skupaj 345 takšnih uredb, ki jih je skupščina vse potrdila.⁵⁹⁰ Ker so se člani skupščine sestajali le dvakrat na leto, in še to za zelo kratko obdobje, so delovali bolj kot glasovalni aparat za enoglasno potrjevanje odločitev, ki so bile soglasno sprejete na drugih ravneh političnega odločanja, v komunistični partiji.⁵⁹¹ Do ljudske skupščine se je vlada obnašala kot do svojega zvestega služabnika. To je privedlo Mošo Pijadeja do zahteve, da se poročilo o ukazih vlade FLRJ in ukazih prezidija, ki jih je morala skupščina potrditi, pravočasno dostavi zakonodajnemu odboru sveta narodov, katerega predsednik je bil. Le tako bi lahko zakonodajni odbor po njegovem mnenju resnično razpravljal in odločal, ne pa

588 Proti takšni praksi je nastopil hrvaški poslanec Imro Filaković in zavrnil, da se oblasti ni treba zatekati k uporabi sile, ampak naj za svoje dobro raje upošteva ustavo in zakone, ki jih je sprejela. Skrinjica brez liste je po njegovem mnenju čisto brez pomena, če je zakonski predlog resnično toliko liberalen in demokratičen, da bi omogočal postavljanje kandidatnih list povsod tam, kjer se najdejo nasprotniki aktualne vlade. Ostali poslanci so ga z medklci ozmerjali za lažnivca in podpornika »drugih« (5. izredno zasedanje zbora narodov in zveznega zbora, 3. skupna seja, 21. 1. 1950, stenografske beležke, str. 85–86).

589 V tem pogledu je jugoslovanski sistem odstopal tudi od jakobinske ureditve, ki je v procesu sprejemanja zakona predvideval vključitev lokalnih (primarnih) skupnosti (56.–60. člen).

590 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 60.

591 Poslovnik ni predvideval možnosti vzdržati se glasovanja oz. je po tolmačenju Moše Pijadeja pomenil isto kot glasovati proti predlogu (glej: 3. redno zasedanje Narodne skupščine FLRJ, 1. skupna seja ZZ in ZN, 26. 3. 1947, stenografske beležke, str. 25).

da poslanci dobijo dokumente na mizo dan pred sejo. Svet narodov je v ta namen soglasno podprl odločitev, da zadeva ne more priti na dnevni red, dokler zakonodajni odbor ne odloča o njej.⁵⁹²

Na drugi strani je moč skupščine spodkopaval prezidij, ki je imel v ustavi zagotovljen položaj organa oblasti, ki so mu med zasedanji skupščine pripadala skoraj vsa njena pomembnejša pooblastila. Izdajanje ukazov in pravica odpravljati in spreminjati ministrstva ter določati podjetja, ki so imela občedržavni pomen, sta dodatno prispevala tudi k centralizirani oblasti. Dodatno je prezidij okrepil še zakon o prezidiju, sprejet julija 1946. Ta mu je, kljub drugačnemu tolmačenju nekaterih ob sprejemanju ustave, nalagal eksplicitno vlogo kolektivnega šefa države, ki je predstavljal ljudsko in državno suverenost FLRJ navznoter in navzven, poleg ustavno določenih nalog pa še izvajanje nadzora nad delom vlade v času, ko skupščina ni zasedala, in izdajanje ukazov s področij, za katera ga pooblasti skupščina. Zakon je omogočal, da se del nalog prezidija prenese na njegov ožji organ, predsedstvo prezidija, v katerem so sedeli predsednik prezidija, podpredsedniki⁵⁹³ ter sekretar, in to je vse pogosteje jemalo funkcije prezidija v svoje roke. Dragoljub Jovanović, ki je bil izvoljen član prezidija, je zato novemu zakonu očital nejasnost glede delitve pristojnosti med celotnim prezidijem in njegovim predsedstvom, saj se je prvi zelo redko sestajal.⁵⁹⁴ Odgovor predlagatelja zakona Pijadeja je bil, da ima prezidij že tradicijo, iz Bihaća in Jajca, iz Avnoja in začasne skupščine, in četudi ta še ni prevedena v zakone, »se ve, kaj pripada plenumu in kaj ožjemu prezidiju«. ⁵⁹⁵ Problem prezidija pa ni bil le v nezadostni zakonski regulaciji njegovega delovanja, temveč tudi v njegovi sestavi, česar se je prav tako zavedal Jovanović: kako naj bi se uveljavljala odgovornost vlade prezidiju, če je v njem sedelo 11 ministrov.

592 2. izredno zasedanje ZN in ZZ, 10. seja zbora narodov, 27. 12. 1951, stenografske beležke, str. 5–6.

593 Iz vsake republike po eden, Slovenijo je zastopal Josip Rus.

594 V celotnem prvem mandatu je imel le 11 sej (Ilić idr., *Od Avnoja*, 186).

595 1. redno zasedanje Ljudske skupščine FLRJ, seja ZZ, 16. 7. 1946, stenografske beležke, v Ilić idr. (1984, 197–199).

Pod vprašaj bi se iz istega razloga lahko postavilo tudi nepristranskost presojanja skladnosti republiških aktov z zveznimi ter presojanja ustavnosti in skladnosti vladnih aktov, kar je le še krepilo vladni položaj. Poleg tega so k velikemu pomenu vlade pripomogle tudi pomembne politične osebnosti, ki so bile sočasno člani vlade, skupščine in partijski funkcionarji. Ta pojav je bil po mnenju komunistov odraz »dejanskih okoliščin v družbi«, med katerimi je bilo treba upoštevati tudi »nerazvito zavest množic, nacionalistične, partikularistične in kapitalistične usedline«. To je vodilo do nujnosti utrditve oblasti, ki je »postavila KPJ kot najnaprednejšo in vodilno revolucionarno silo v vlogo izvrševalca ljudske oblasti«. ⁵⁹⁶

Ob takšni vlogi partije tudi zamišljeni federalizem ni izpolnjeval svoje vloge. V Jugoslaviji je bil vzpostavljen »dosleden tip boljševiškega federalizma«, kar je pomenilo, da je državni federalizem vegetiral v senci partijskega demokratičnega centralizma. ⁵⁹⁷ Načelno medsebojno izključevanje teh dveh principov je pripeljalo do prevlade slednjega, kar je, v nasprotju s partijskim stališčem o dokončni rešitvi narodnega vprašanja, vedno znova postavljalo na dnevni red tako mednacionalne odnose v Jugoslaviji kot vprašanje suverenosti posameznih narodov.

Partijsko avantgardistično razumevanje zgodovinske nujnosti je v obdobju prve legislature počasi vodilo v ukinjanje strankarskega pluralizma, saj se je uveljavilo prepričanje, da lahko obstaja samo ena interpretacija socializma v družbi. S tem pa je bil iz besednjaka pregnan tudi izraz »pluralizem«, ki je po prvotnem razumevanju pripadal neki drugi ideološki tradiciji in ni mogel rabiti za pojasnjevanje takratnega političnega sistema. ⁵⁹⁸ Tako je partija postala edina ustvarjalka političnega življenja, kar je sčasoma utrdilo prepričanje, da je zunaj delavskega gibanja in je tako postala svojevrsten namen sama sebi. ⁵⁹⁹ Sočasno z ukinjanjem pluralizma so se začeli sodni procesi, na

596 Šnuderl, *Uvod*, str. 10.

597 Kristan, *Federalizem*, str. 41.

598 Koštunica in Čavoški, *Stranački pluralizam*, str. 198.

599 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 135.

katerih je oblast obračunavala s političnimi nasprotniki. Sodišča so v sodnem postopku izgubila pristojnost vodenja kazenskega postopka, ki sta ga prevzela javno tožilstvo in Oddelek za zaščito naroda, sodniki pa so morali sprejemati odločitve v skladu z željami partije.⁶⁰⁰ V letih 1946–1948 je potekalo več odmevnih procesov, na katerih je oblast obračunala tudi z ljudmi iz svojih vrst.⁶⁰¹ Na ta način je politika prevzela vsa območja družbenega življenja in celo nedisciplina pri delu ali podobne napake so se obravnavale kot politični odnos do novega režima,⁶⁰² kar je na Jugoslavijo vrglo totalitarno senco.

Te značilnosti jugoslovanskega povojnega sistema jasno kažejo na odstopanje tako od liberalnega demokratičnega parlamentarizma, kakršen se je uveljavil po svetu po drugi svetovni vojni, kakor tudi od marksističnega modela. Nasprotno pa lahko nanje apliciramo avantgardni model demokracije, ki je bil glede na sovjetski zgled tudi cilj jugoslovanskih komunistov.

Vsi ti procesi so slabili samo enega akterja političnega sistema, ki bi dejansko moral biti najmočnejši, tj. ljudsko skupščino, ki niti ni zasedala kot stalno delovno telo. K temu so dodatno prispevali še neprofesionalni mandat poslancev, ki so bili izpostavljeni odpoklicu, počasna ukinitvev pluralizma v političnem življenju, neizkoriščanje instrumentov nadzora nad vlado in drugi procesi okrog nje, ki so z nedemokratičnimi sredstvi utrjevali oblast ene stranke. Ta se je vse glasneje razglašala za primarnega predstavnika »delavnega ljudstva« in potiskala skupščino na drugotno mesto, mesto v senci. Administrativni socializem in birokratski etatizem, ki sta se kot obsodba pogosto pojavljala na ustih jugoslovanskih komunistov v odnosu do Sovjetske zveze po sporu z Informbirojem, sta se dokaj trdno ugnezdila tudi v FLRJ. Ustavna ureditev iz leta 1946 se ni več pokrivala ne z realnostjo ne z načrti za nadaljnji razvoj socialistične demokracije v Jugoslaviji. Potrebo po spremembah je

600 Gabrič, *Preganjanje*, str. 861–863.

601 O obračunavanju v Sloveniji glej npr. Ivanič (ur., *Dachauski procesi*).

602 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 134.

nakazal že ukaz prezidija po ukinitvi nekaterih zveznih ministrstev in oblikovanju novih teles v vladi iz februarja 1950, ki je nakazoval začetek reorganizacije državne uprave od zveznih do lokalnih organov.

USTAVNA REFORMA 1953: PRVI KORAK K SAMOUPRAVLJANJU

V drugi mandat je LFJ vstopila prav tako samozavestno kot v prvega. Na volitve je 26. marca 1950 prišlo povsod več kot 90 % prebivalstva: najmanj v Sloveniji (90,61 %) in največ v Črni gori (98,64 %). Volilna podpora listi Ljudske fronte je bila tudi tokrat obilna, v Črni gori je dobila 99,69 % glasov podpore, najmanj pa v avtonomni pokrajini Vojvodini, kjer je ponekod kroglice v skrinjico brez liste vrglo celo več kot 33 % volivcev,⁶⁰³ na kar je v pretežno poljedelsko usmerjeni pokrajini verjetno vplival med drugim tudi neuspešen poskus kolektivizacije kmetijstva s kmečkimi zadrugami. V Sloveniji je bila udeležba 90,6 %, za listo Ljudske fronte pa je glasovalo nekaj več kot 92 % volivcev. V klopi zveznega zbora je sedlo 405 poslancev, v zbor narodov pa po 30 predstavnikov vsake republike, 20 predstavnikov avtonomne pokrajine Vojvodine in 15 predstavnikov avtonomne kosovsko-metohijske oblasti.

Čas, v katerem je prišlo do prvih velikih sprememb političnega sistema povojne Jugoslavije, so zaznamovali pomembni procesi: KPJ je utrdila svoj položaj na oblasti, kar je imelo za

603 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 212–260 in 261–271.

posledico zraščanje partijske in državne oblasti;⁶⁰⁴ lotila se je obnove države na plečih udarniških akcij mladine in vseh zaposlenih, da bi izgradila materialni temelj za nov družbeni sistem, ter začela vleči nekatere daljnosežne poteze tudi v zunanji politiki. Že kmalu po vojni se je pokazala »latentna tendenca k specifičnim potem socialističnega razvoja Jugoslavije«, ⁶⁰⁵ ki torej ni bila samo posledica spora z Informbirojem, saj je Tito že leta 1947 poudaril, da je proučevanje zgodovine sovjetske partije jalovo početje, če se pri tem ne upošteva dogajanja v Jugoslaviji: »Pri nas se dogaja nekaj novega.«⁶⁰⁶

Spor je spodbudil boj proti »birokratizmu«, prizadevanja za »ideološko čistost« in iskanje nove poti – drugačne od sovjetske, povzročil pa je tudi porast zanimanja za Marxova, Engelsova in Leninova zbrana dela.⁶⁰⁷ Če bi povojno zagnanost in politični prekJ lahko vsaj delno pripisovali tudi pijanosti od zmage nad okupatorjem in od moči, ki jim jo je ta zmaga položila v roke, je od tu dalje primat zagotovo trdno držala ideologija. Komunisti so strnili svoje vrste tudi na kongresih LFJ, ki je bila zdaj že politično enotna, in KPJ ter se lotili projekta izgradnje socialistične demokracije. Sem spada tudi sprememba koncepta partije, ki jo je bilo treba iz kadrovske, kakršna je bila zaradi dela v ilegali, teže vojnih razmer in povojnega utrjevanja oblasti »zgodovinsko upravičena«, preobraziti v organizacijo, v gibanje, ki bi bilo avantgarda delavskega razreda in družbe v celoti. Posledično se je članstvo v KPJ v letih 1948–1952 povečalo za kar okoli 63 %.⁶⁰⁸

Dolg iz prejšnjega mandata je predstavljal zakon o odpoklicu poslancev, Marxovem idealu iz pariške komune, ki je bil

604 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 422.

605 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 139.

606 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 420.

607 Začel se je t. i. marksizem v beograjskem stilu, za katerega je bil značilen ideološki primat, ne glede na področje ali okoliščine (Rusinow, *Marxism Belgrade*, str. 165–166). Rusinow dalje navaja primer knjige Branka Horvata, ki je bila napisana s pomočjo raziskovalne štipendije na univerzi v Manchestru in v kateri se štiri petine vseh referenc nanaša na zahodne marksistične, nemarksistične ali pa celo protimarksistične avtorje, vendar je njena vsebina, tako kot njen avtor, popolnoma socialistična in marksistična (Rusinow, *Marxism Belgrade*, str. 166).

608 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 168–169.

na dnevnem redu takoj po volitvah, republiške in pokrajinske skupščine pa so takšen zakon sprejele že leta 1948. V obrazložitvi zakona je bilo zapisano, da predstavniskemu značaju skupščine ne ustreza nevezan mandat, po katerem prihaja do takšnega oddaljevanja poslanca od volivcev, da se v skrajnem primeru prekine vsakršna vez z volivci in vsakršna odgovornost. S predlaganim zakonom naj bi se zaključila izgradnja volilnega sistema v skladu z ustavnimi načeli, hkrati pa naj bi se okrepilo načelo odgovornosti med ljudskim poslancem in volivci ter se tako vzpostavil neposredni nadzor ljudstva nad delom in postopki ljudskih poslancev.⁶⁰⁹

Osnutek je določal, da imajo volivci pravico zamenjati svojega poslanca v času mandata, če ta več ne uživa zaupanja ljudstva, vendar pa je predviden postopek odpoklica pokazal, da so bili poslanci na svojem mestu dobro zaščiteni. Za začetek postopka za odpoklic poslanca zbora narodov je bilo treba zbrati podpise najmanj petine volivcev iz tretjine volilnih okrajev posamezne republike oz. pokrajine ali podpise najmanj petine poslancev republiške/pokrajinske skupščine, kar je bila verjetno precej lažja naloga. Še višje je bil postavljen cenzus podpisov za poslance zveznega zbora, saj je zakon za začetek postopka zahteval podpise ene tretjine vpisanih volivcev v konkretnem volilnem okraju. Za veljavnost odpoklica je bila pri glasovanju potrebna absolutna večina volivcev, kadar se je odločalo o poslancu zveznega zbora, o odpoklicu poslancev zbora narodov pa je glasovala republiška oz. pokrajinska skupščina, ki je ravno tako glasovala z absolutno večino vseh članov predstavniskega telesa. To posebnost jugoslovanske volilne zakonodaje je Šnuderl, slovenski poslanec zveznega zbora in član njegovega zakonodajnega odbora, označil za velik demokratičen dosežek, kajti v buržoaznih ustavah je po njegovem mnenju garantirano marsikaj, kar se v praksi ne izpolnjuje: okrcal je tudi Sovjetsko zvezo, ker ni sprejela zakona, ki bi urejal to področje, kljub sta-

609 Obrazložjenje predloga zakona o opozivu narodnih poslanika Narodne skupštine FNRI, Prvo izredno zasedanje ZN in ZZ, 26.–27. 6. 1950, stenografske beležke, str. 118–122.

linistični ustavi, ki sicer zagotavlja pravico do odpoklica. FLRJ naj bi s sprejemom tega zakona po njegovem mnenju zagotovila volivcem vpliv na vodenje države ves čas, ne le ob volitvah.⁶¹⁰

Isti dan so poslanci sprejeli še en pomemben zakon, ki je verjetno še bolj kot zakon o odpoklicu poslancev zavestno preusmeril jugoslovansko pot stran od sovjetskega zgleda, k participativnemu modelu, k samoupravljanju. Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih, ki je v praksi dobil ime zakon o izročitvi tovarn delavcem, je posegal v materialno bazo družbenopolitičnega sistema FLRJ in s tem v njen temelj. Zakon je bil nadaljevanje že leta 1949 zastavljenega poskusa, ki je v podjetja uvajal delavske svete, po katerih bi delavci sami upravljali podjetja. Ob sprejemanju tega zakona je Tito v skupščini nakazal novo smer graditve socialističnih družbenih odnosov kot negacijo etatističnega koncepta. Pri tem je poudaril, da se bo KPJ pri tej graditvi socialistične družbe dosledno ravnala po načelih marksizma-leninizma, saj ravno Marx, Engels in Lenin učijo, da se »odmiranje države začne najprej v <njenih gospodarskih funkcijah>, v upravljanju proizvodnje po proizvajalcih«. ⁶¹¹

Proces uvajanja samoupravljanja je ves čas spremljala po eni strani kritika pretekle etatizacije partije in grožnja, da ne bi zrastle z birokratskim državnim aparatom v eno celoto, po drugi pa seveda kritika »sovjetske izkušnje«. Temeljni zakon o upravljanju gospodarskih podjetij je sicer ugotavljal, da delovni kolektivi upravljajo državna gospodarska podjetja po predstavniških samoupravnih organih, ki jih svobodno volijo, toda delavci, razen da volijo in odpokličejo delavski svet, niso imeli nobenih drugih pristojnosti. Tudi delavski sveti niso imeli velikih pristojnosti, še naprej pa je ostala velika družbena moč direktorja. Ta zakon in zakon o planskem upravljanju narodnega gospodarstva sta sicer pogumno uvajala nove strukture odločanja ter nov

610 3. redna seja ZZ, 27. 6. 1950, stenografske beležke, str. 68–69.

611 Blandžič, *Zgodovina Socialistične*, str. 162.

proces vodenja gospodarstva, vendar v praksi nista prinesla velikih sprememb. Načrtovanje celotne gospodarske akumulacije in njeno razporejanje sta bili še vedno v rokah države, da bi se »onemogočila anarhija družbene reprodukcije in razdeljevanja, ki je prirojena kapitalizmu«. ⁶¹² Tudi sistem stopenj in akumulacij, uveden leta 1952, ki je bil zamišljen na podlagi Marxove kritike gothskega programa, ni prinesel veliko možnosti za samoupravljanje, saj je ves prihodek nad centralno predpisano višino plač zajela država. ⁶¹³ Vendar pa je imela nova gospodarska ureditev tudi učinke liberalizacije, saj podjetja s svojimi prihodki in izdatki niso bila več vključena v gospodarski proračun. Ker so morala svoje družbene obveznosti pokriti z realizacijo na trgu, so se bila prisiljena prilagajati potrebam trga in ta je začel naglo oživljati. S tem ko je postal zaslužek odvisen od uspeha podjetja in je država prenehala skrbeti za njihovo realizacijo na trgu, se je začel tudi proces »osvobajanja proizvajalcev iz mezdnega položaja«. ⁶¹⁴ Vendar pa socialistična ideologija ni vselej zdržala potreb gospodarstva, kar je priznaval tudi Boris Kidrič, ⁶¹⁵ eden od tvorcev samoupravnega gospodarskega sistema, zato so nadaljnji ukrepi v naslednjih letih vodili v še večjo liberalizacijo gospodarstva.

Prvega aprila 1952 je skupščina sprejela še politični dvojček h gospodarskemu samoupravljanju oz. temeljni zakon o ljudskih odborih. Prinesel je velike spremembe v lokalni samoupravi, ki so imele svojo podlago v Marx-Engels-Leninovi teoriji in v zavračanju vsega stalinističnega. Pri predstavitvi osnutka v skupščini si je Kardelj dovolil obsežno teoretično predavanje, v katerem pa ni več zaznati toliko poudarjanja razlik z »buržoazno demokracijo«, temveč bolj s stalinistično Sovjetsko zvezo in, kjer se je le dalo, povezovanje obeh v enotnega nasprotnika.

V skladu z Marxovo tezo o odmiranju države, ki se je začelo v gospodarstvu, je bil pripravljen tudi ta temeljni samou-

612 Kidrič, *O osnutkih*, str. 281.

613 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 178.

614 Prav tam, str. 181.

615 Kidrič, *Razprava*, str. 502.

pravni zakon in Kardeljeva utemeljitev je izzvenela kot nekaj zagovor samostojnega socialističnega razvoja. Stalina je obtožil, da je zapustil Marx-Leninovo linijo enotnosti zakonodajne in izvršne oblasti in celo prevzemal zunanje oblike buržoazne demokracije, kar je označil za korak nazaj in s tem za kontra-revolucijo.⁶¹⁶ Poudaril je nevarnost »od zunaj«; ta očitno ni več toliko prihajala z zahoda kot z vzhoda, kajti Kardelj je poudaril pozitivne dosežke meščanskih revolucij, zlasti človekove pravice kot obvezni del socializma, ter nekatere zunanje oblike političnega sistema. Vendar je zunanja nevarnost postala grožnja neodvisnosti FLRJ do te mere, da ta ne more dovoliti strankarskega pluralizma, saj bi vsaka stranka zunaj LFJ hitro postala center vsega slabega, s tem pa tudi dovzetna za vplive od zunaj, ki bi tako skušali ogroziti jugoslovansko neodvisnost. Po njegovem prepričanju se je Jugoslavija v tistem trenutku znašla pod takim velikim zunanjim pritiskom in hkrati pod težo notranjih gospodarskih težav, da bi bilo s tega vidika vsakršno zavzemanje za večstrankarski sistem izraz v prvi vrsti sovražnosti proti državni neodvisnosti in svobodi narodov ter očitno nepoznavanje razmer v svetu.⁶¹⁷ Milovan Djilas očitno takrat ni bil zraven, da bi slišal ta poduk, ali pa ga ni jemal resno.

Kardelj je videl dve nadaljnji možnosti razvoja socializma v Jugoslaviji, med katerimi je bila ena stalinistična, z močno državo in partijo, druga pa marksistična samoupravna, katere odraz je bil tudi nov zakon o ljudskih odborih. Ta je prenovljenim ljudskim odborom prinašal velike spremembe. Organiziral jih je po že obstoječih ekonomskih in gospodarskih celotah: občinah, okrajih in mestih, s posebnimi pravicami za mestne odbore in tudi četrtne ljudske odbore. Dobili so široko samoupravno avtonomijo; med njimi je bila gotovo najpomembnejša pristojnost sprejemanja družbenega plana, v katerem so samostojno določili tudi odstotek davka za gospodarske organizacije, ki je šel v njihove blagajne. To je občinam, okrajem in mestom omogočilo

616 Kardelj, *Socializem i demokratija*, str. 72–75.

617 Prav tam, str. 84–85.



Na poti v socializem

Karikatura iz Pavlihe prikazuje prizadevanja jugoslovanskih komunistov za uveljavitev samostojne in prave poti v socializem.

(Fischer (idr.), Slovenska novejša zgodovina, str. 963)

proračunsko samostojnost in osnovo za ustanavljanje komunalnih, kulturnih in socialnih služb. Odpravljen je bil avtomatični hierarhični nadzor in krepko posegel tudi v organizacijsko obliko. Ukinjeni so bili izvršni odbori, s čimer naj bi se tudi na lokalni ravni odražalo načelo enotnosti oblasti. V okrajnih in mestnih odborih je bilo poleg tega kot posledica novih družbenih in političnih odnosov uvedeno novo predstavniško telo, zbor proizvajalcev, sestavljeno iz predstavnikov proizvajalcev glede na njihovo udeležbo v družbenem produktu. Uvedene so bile tudi spremembe pri volitvah, ki so sedaj potekale z lističi, kandidatne liste pa so še vedno smeli predlagati občani, ki so imeli zagotovljen vpliv tudi na končno sestavo liste. Še najbolj zanimivo pa je morda dejstvo, da je zakon zahteval, da mora biti na listi najmanj dvakrat toliko kandidatov, kot je bilo na voljo odborniških mest, kar je delno okrepilo demokratičnost ljudskih odborov.

Reforma ljudskih odborov je napovedovala velike spremembe, ki so se že pripravljale na ravni komunistične partije: prvo spremembo ustavne ureditve, za katero so še pred šestimi leti trdili, da bo trajna. Resna in konkretna razprava o tem se je začela na petem plenumu CK KPJ, 27. maja 1952, na katerem je Moša Pijade podal poročilo o dotedanjem delu z osnutkom ustavnega zakona, katerega osnovni načrt je bil sprejet na CK že konec leta 1951. V njem je Pijade v glavnem predstavil osnovne poteze ustavnega zakona, ki so bile potem v večini zapisane tudi v osnutku, predlaganem ljudski skupščini v sprejetje decembra 1952. Med najpomembnejšimi novostmi v primerjavi z »zastarelo ustavo« je poudaril ukinitve vlade in prenos njenih pooblastil na prezidij, ki naj bi ostal kot skupščinsko telo s še večjimi pristojnostmi, uvedbo nove funkcije predsednika republike in spremembo sestave zvezne skupščine. Slednja naj bi dobila povsem nov značaj, naj ne bi bila več stari parlament, ampak delovno telo, v katerem bodo v posebnem zboru predstavljeni tudi proizvajalci, razmišljali pa so tudi o končni ukinitvi zbora narodov.⁶¹⁸ Veliko pomislekov je bilo glede načrtovane uvedbe doslednega delegatskega sistema, proti kateremu se je s Titom na čelu izjasnila večina vodilnih v CK. Izsek iz diskusije, ki je nato potekala v CK, je bolj pokazal mesto partije pri celotnem odločanju, ki ga je izrazil Tito, očitno nezadovoljen s takratnim potekom razprave. Tito je poudaril odgovornost CK za celoten družbeni in gospodarski razvoj ter splošni razvoj življenja v državi in »potem smo mi, ki smo izbrani, pomembnejši kot vsi zakonodajni odbori in te komisije in tu morajo v prvi vrsti pasti pripombe, predlogi in drugi dodatki.«⁶¹⁹ Tito je še spomnil svoje »tovariše«, da – kljub temu da je bila Sovjetska zveza v danem trenutku tarča silovitih kritik – se model partije še vedno zgleduje po sovjetskem in da so komunisti na lastnih plečih občutili težo priprav in izvedbe revolucije, zato jim tudi pripada glavna

618 Izveštaj Moše Pijade o reorganizaciji najvišje državne oblasti. Peti plenum CK KPJ, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (*Jugoslovenski federalizam*, str. 336–339).

619 Diskusija o projektu (prednacrtu) ustavnog zakona. Peti plenum CK, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (*Jugoslovenski federalizam*, str. 343–345).

beseda. Čeprav se je jasno izrazil za decentralizacijo forme državne oblasti, pa pri partiji ni bil pripravljen popuščati in je zahteval, da se o vseh zadevah najprej razpravlja v okviru partije in šele nato na »drugih forumih«.⁶²⁰

Še preden je osnutek ustavnega zakona prišel v ljudsko skupščino, je v začetku novembra 1952 v Zagrebu potekal VI. kongres KPJ. Na njem je partija spremenila ime v Zvezo komunistov Jugoslavije (ZKJ), da bi se tudi na zunaj čim bolj oddaljila od klasične politične organizacije in klasičnega enostrankarskega sistema,⁶²¹ njena vloga pa naj bi bila predvsem vzgojna, medtem ko naj bi se s konkretnimi političnimi cilji ukvarjala LFJ oz. Socialistična zveza delovnega ljudstva (SZDL), kakor se je LFJ preimenovala na svojem kongresu marca 1953. Tako v novem statutu ZKJ ni bila več opredeljena kot avantgarda delavskega gibanja, ampak kot progresivna in zavestna sila delavskega gibanja.⁶²² Sprejela je tudi sklep o ločevanju političnih funkcij oz. se izrazila proti podvajanju ter dala navodila, da mora na volitvah nastopati več kandidatov, ne samo po eden za vsako mesto.

Tudi s takšnimi ukrepi se je jugoslovanski sistem vse bolj oddaljeval od zahodnega liberalnega, pa tudi socialističnega koncepta. Izraz te velike razlike med enimi in drugimi je bila nepripravljenost sprejeti SZDL v Socialistično internacionalo, pri čemer je namestnik sekretarja francoske socialistične stranke Georges Brutelles omenil nekatere probleme ter da »so se francoski socialisti odločili za parlamentarizem«.⁶²³ Večina zahodnoevropskih socialističnih strank je sicer opazila odmik od sovjetskega modela, vendar hkrati opozarjala na globoka ideološka razhajanja v mišljenju,⁶²⁴ saj so izbrale parlamentarni način reševanja sporov. Drugi problem SZDL je bil prav tako očiten kot prvi – še vedno je ostala le transmisija ZKJ, saj so vodilne funkcije kljub sklepom VI. kongresa ostale več kot podvojene: npr. Josip Broz je bil izvoljen

620 Prav tam, str. 343.

621 Sruk, *Delegatski skupštinski*, str. 42.

622 Režek, *Iz Komunistične*, str. 942.

623 Režek, *Začetki delovanja*, str. 123.

624 Prav tam, str. 124.

za sekretarja izvršnega komiteja CK ZKJ, čez nekaj mesecev pa še za prvega predsednika republike in hkrati ZIS ter predsednika SZDLJ in je tako združeval najpomembnejše politične funkcije v državi. Podobno bi se lahko s kupčkom funkcij ponašali tudi mnogi drugi vodilni jugoslovanski politiki.

Ustavni zakon, ki je prišel na dnevni red skupščine decembra 1952, je predstavljal *summa summarum* vse te mnoge novosti zadnjih let in jih prevedel v ustavno materijo. Zakon ni bil zamišljen kot končna rešitev,⁶²⁵ ampak kot začasno usklajevanje velikega neskladja, ki je nastalo med ustavo iz leta 1946 in dejanskim družbenopolitičnim sistemom.

Razpravo o osnutku sta zakonodajna odbora (ZO) obeh zborov skupščine začela 28. decembra 1952, zvezni zbor in zbor narodov pa sta o njem govorila na skupnih sejah 12. in 13. januarja 1953, ko je bil naposled sprejet. Celotno predstavitev ustavnega zakona in razpravo lahko povzamemo v treh momentih naše raziskave – v odnosu do parlamentarizma, demokracije in federacije.

Institucionalna prenova – uresničevanje načela enotnosti oblasti

Nov ustroj političnega sistema je pomenil še večji odmik od institucionalnih parlamentarnih norm, saj je odpravljal vlado in ministre, pa tudi prezidij. V nekaterih značilnostih lahko na ta ustavni zakon gledamo kot na kontinuiteto in nadgradnjo ustave iz leta 1946, po drugi strani pa pomeni zavračanje tistih določb, ki so še dišale po meščanski demokraciji. Zvezna ljudska skupščina naj bi bila odraz enotnosti oblasti in tudi političnega sistema s tem, ko je zavzemala centralno mesto v njem. Skupščina naj bi po Kardeljevih besedah predstavljala avtoportret politič-

625 Zaradi takšnega pojmovanja je ta zakon tudi poimenovan »ustavni zakon« in neposredno »ustava«. Djordjević, ki je aktivno deloval v vladni komisiji za ustavo in bil vladni predstavnik v zakonodajnih odborih, je ustavni zakon v svoji knjigi imenoval kar druga ustava (Djordjević, *Elementi političke*, str. 82).

nega sistema,⁶²⁶ čeprav je bil tisti »avto-« brez pomena, kajti skupščina kot celota je kaj malo prispevala k vsebini ustavnega zakona.

Na zunaj naj bi torej politična ureditev izražala enotnost oblasti prav z ukinitvijo vlade kot odmikom od kabinetnega sistema, vse pristojnosti vlade pa so sedaj pripadle skupščini, ki je iz sebe izvolila svoja dva izvršna organa: predsednika republike in zvezni izvršni svet (ZIS). Skupščina je prevzela nase tudi nekaj odgovornosti, ki so bile prej poverjene prezidiju (npr. presojanje skladnosti republiške in zvezne zakonodaje, podeljevanje amnestije), ustavni zakon pa je prav eksplicitno določil področja, ki so pripadala zvezi kot izključna oz. popolna zakonodajna pravica, kot temeljna zakonodaja, ki so jo lahko ljudske republike dopolnile po svoje, ter kot splošna zakonodaja, ki je pomenila bolj sprejemanje skupka načel, v okviru katerih so skupščine ljudskih republik lahko sprejemale svoje zakone. Dajanje obvezne razlage zakonov je ustavni zakon prenesel na posebno skupno komisijo obeh zborov, presojanje skladnosti z ustavo pa je skupščina obdržala neposredno zase.

Ustavni zakon je prinesel možnost izvedbe predhodnega ali naknadnega zakonodajnega referendumu, katerega rezultat je tudi na zahtevo slovenskega poslanca Šnuderla postal obvezen⁶²⁷ in je prepovedoval vlaganje zakonskih predlogov ali aktov z nasprotno vsebino za dve leti. Precej je tudi olajšal spreminjanje ustave, čeprav določbe o potrebnem številu posancev za podporo predlogu v monolitni skupščini niso smiselne.

Največjo spremembo je skupščina doživela pri svoji strukturi. Ta je bila odraz novih družbenih odnosov: zvezni zbor (ZZ) je še naprej ostajal neposredno izvoljeno splošno ljudsko predstavništvo vseh državljanov FLRJ in se je volil po pravilu enega poslanca na 60.000 prebivalcev. Uveden je bil nov dom – zbor proizvajalcev (ZP) – kot odraz samoupravnega gospodarskega sistema, zboru narodov (ZN) pa je bil odvzet status samostojnega doma, kljub pripombam več posancev, ker bi bila to pre-

626 20. skupna seja ZZ in ZN, 12. 1. 1952, stenografske beležke, str. 107.

627 55. seja zakonodajnega odbora ZZ, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 279.

velika »komplikacija«. ⁶²⁸ Nova struktura skupščine je povzročila burno razpravo na zakonodajnih odborih. Ustavni zakon je določal, da poslance v zbor proizvajalcev volijo kot predstavnike svojih gospodarskih organizacij delavci in uslužbenci gospodarskih podjetij (s področij industrije, transporta in trgovine), člani kmetijskih zadrug in obrtni delavci po načelu enega poslanca na 70.000 proizvajalcev. Pri tem se je število poslancev iz vsake omenjene skupine določilo glede na udeležbo proizvajalske skupine pri skupnem družbenem produktu, kakor je bilo določeno v tekočem zveznem družbenem planu. Volilna baza za zbor proizvajalcev je bila omejena na proizvajalce, delavce, glede na uvrstitev v omenjene skupine na zadnjem popisu, k skupnemu številu proizvajalcev pa so se štele tudi njihove družine. Poslanci v zakonodajnem odboru so opozarjali na zapletenost izračunavanja in postopkov, na podvajanje evidenc, Moskovljević pa je način volitve v zbor proizvajalcev označil za nedemokratičnega in menil, da uvaža neke vrste cenzus. Na očitke, da je v socializmu prav, da so tisti, ki več proizvedejo, bolje zastopani, pa je odgovoril, da k boljši proizvodnji veliko pripomorejo tudi poklici, ki ne sodelujejo neposredno v proizvodnji, kot so znanstveniki in raziskovalci, ki izboljšujejo procese, in drugi uslužbenci, ki omogočajo potek proizvodnje. ⁶²⁹ Predlagal je nov način izvolitve in ga utemeljeval s trditvijo, da tudi pripadnike drugih poklicev zanima, kaj se dogaja v gospodarstvu in kmetijstvu. Z načinom izvolitve poslancev za ZP ni bil zadovoljen niti Šnuderl, saj je bil prepričan, da predlagani sistem ščiti prestiž republik in onemogoča, da bi imele razvite republike več predstavnikov. ⁶³⁰

Med obema zboroma je bilo vzpostavljenih še več pomembnih razlik. Medtem ko je bila za poslance ZZ predvidena stalna mesečna nagrada za njihovo delo, je bila funkcija poslanca ZP častna. Skupščina je tako stopila na pot profesionalizacije poklica poslanca v ZZ in postala redno delovno telo. ⁶³¹ V

628 Kardelj na 54. seji zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 238.

629 58. seja zakonodajnega odbora ZN, 3. 1. 1953, stenografske beležke, str. 88–91.

630 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 234.

631 Profesionalizacija v političnih zbornicah (ZZ in ZN), ki se je kazala v ponovnih izvolitvah

členu 34 je ustavni zakon določil, kdaj sta zbora enakopravna, in v členu 36, kaj opravljata na skupni seji, sicer pa je mogel ZZ sam nastopati kot ljudska skupščina. Člane svojega najpomembnejšega odbora, zveznega izvršnega sveta (ZIS), je skupščina prav tako izbirala samo med člani ZZ, kar je ustvarilo izrazito neenakopravnost med obema domovoma.⁶³²

Po drugi strani je umestitev zbora narodov v zvezni zbor postavila poslance znotraj tega zbora v neenakopraven položaj. V ZZ so namreč ljudske skupščine republik, pokrajine in oblasti delegirale svoje poslance, in sicer republike po 10, pokrajina 6 in oblast 4 delegate, ki so sicer delovali kot del celotnega zbora, v nekaterih primerih pa so se lahko zbrali na ločeni seji kot zbor narodov. Takšna struktura je oslabila predstaviški značaj zbora, odstop od neposrednih volitev za del poslancev ZZ pa se je nekaterim zdela velika politična napaka in znak nezdravega stanja. Poslanci so se spraševali tudi o sposobnosti takšnega zbora, da še naprej zagotavlja svobodo, enakopravnost in enakost v razvoju republik,⁶³³ o čemer bomo spregovorili še v nadaljevanju.

Sicer pa je ustavni zakon politični sistem najbolj približal skupščinskemu s krepitvijo skupščinskih odborov. Poleg najmočnejšega, ZIS, ki je po zgledu jakobinskega odbora za javno blaginjo prevzel, skupaj s predsednikom republike, izvršno funkcijo oblasti v svoje roke, so tudi ostali odbori dobili nekatere instrumente vpliva: imeli so pravico terjati ZIS in državno upravo za odgovore in pojasnila o svojem delu, lahko so sprejemali resolucije in dajali priporočila v mejah svojega delovanja državnim organom, samoupravnim zavodom in gospodarskim organizacijam ter opravljali ankete in zaslišanja, kar jim je

poslancev, je bila že od začetka precej visoka in je v naslednjih letih še strmo naraščala: na volitvah 1953 jih je bilo 66 % ponovno izvoljenih, leta 1967 pa kar 82,6 %. Stopnja ponovne izvoljivosti v funkcionalnih zbornicah je bila precej nižja, leta 1967 npr. 21,7 %. Skupna stopnja ponovne izvoljivosti za celotno skupščino pa je variirala tudi za 18 %: leta 1963 je znašala 35,7 %, leta 1969 pa 53,4 % (Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129).

632 Ta omejitev ni veljala za predsednika republike, za katerega je bil glede na poslovnik (74. člen) lahko predlagan in izvoljen vsak ljudski poslanec (Poslovnik Zvezne ljudske skupščine, Uradni list FLRJ, št. 7/1954).

633 57. seja zakonodajnega odbora ZN, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 70–76.

omogočilo dostop do vseh potrebnih podatkov, spisov in listin. Ljudski poslanci so bili dolžni poročati svojim volivcem in ostali izpostavljeni odpoklicu, ohranili pa so poslansko imuniteto.

Naslednja značilnost ustavnega zakona, ki ga je ločevala od parlamentarizma, je bila ukinitve vlade in ministrov ter ustanovitve zveznega izvršnega sveta. Takšna odborska ureditev, v kateri naj bi izvršna oblast izhajala resnično neposredno iz predstavnškega organa, naj bi bistveno prispevala h krepitvi načela enotnosti oblasti. ZIS-u je 79. člen zagotavljal zelo široka pooblastila, ki se jih ne bi sramovala nobena vlada: poleg skrbi za izvrševanje zveznih zakonov in aktov ter odgovornosti za zvezno upravo tudi imenovanje in razreševanje državnih sekretarjev in podsekretarjev, imenovanje guvernerja narodne banke, zveznega javnega tožilca, zveznega javnega pravobranilca in drugih višjih uslužbencev po zakonu. ZIS je dobil tudi pravico o izdaji akta o razpustu skupščine in ZZ, če se zbora med sabo ne moreta sporazumeti. Ta določba je dvignila nemalo dvomov med poslanci v zakonodajnem odboru, vladni predstavnik Geršković pa je poudaril, da se tu jugoslovanski sistem razlikuje od buržoazne demokracije, v katerih vlada, ki je ločena od parlamenta in zato birokratska, izvaja pritisk nad parlamentom in jo z možnostjo razpusta drži v šahu. V skupščinskem sistemu pa lahko skupščino razpusti samo telo, ki neposredno izhaja iz nje.⁶³⁴ ZIS je imel prav tako kot prej vlada pravico izdajati uredbe za izvrševanje zakonov ter odloke, navodila in odločbe. Formalno je bil za svoje delo odgovoren ljudski skupščini, ki je lahko ob katerem koli času zahtevala poročilo o njegovem delu in ga tudi razpustila v celoti ali posamezne člane, kar je na načelni ravni omogočalo interpelacijo, ki se v praksi ni nikoli izvedla. Poslanci so imeli tudi ustavno zagotovljeno pravico postavljati vprašanja članom ZIS, na katera so bili ti dolžni odgovarjati, in pravico zahtevati njihovo udeležbo na sejah odbora. Vendar pa ZIS te dolžnosti ni izpolnjeval, saj je predsednik zvezne ljudske skupščine Peter Stambolić nanj naslovil pismo, v katerem se je

634 56. seja zakonodajnega odbora ZZ, 3. 1. 1953, stenografske beležke, str. 356.

pritoževal nad neudeležbo predstavnikov ZIS na sejah odborov, kar dela njihovo »delo nemogoče in brezplodno«. ⁶³⁵ Praksa se očitno v naslednjih letih, tudi po sprejetju nove ustave in njenih reformah, ni izboljšala, saj fond ZIS hrani veliko takšnih pritožb tudi iz kasnejših let. Drugih nadzornih instrumentov ustavni zakon, prav tako kot ustava iz leta 1946, ni zagotavljal.

Vrh državne uprave je bil pravno samo posredno odgovoren skupščini, saj so sekretarji prisegli pred predsednikom republike, vendar pa so odbori skupščine imeli pravico od njih terjati odgovore in pojasnila. S sankcijami zoper nepravilno delovanje sekretarjev je razpolagal ZIS, ki jih je tudi imenoval, vendar možnosti razrešitve z mesta ni nikoli uporabil.

Funkcija predsednika republike je bila novost, ukrojena po meri Josipa Broza. Čeprav mu ustavni zakon ni neposredno zagotavljal položaja tako, kot mu ga je kasneje ustava iz leta 1963, se je že vnaprej vedelo, komu je namenjen. Ustavni zakon mu je zagotavljal »neobičajno skromne pravice«, kot se je izrazil Šnuderl, vendar »je jasno, da ima on, ki ga bomo jaz in vsi volili za predsednika republike, v naših srcih pristojnosti, ki mu jih ta zakon ni treba da daje«. ⁶³⁶ Vendar pa položaj kljub vsemu ni bil tako skromen – predsednik republike je bil hkrati predsednik ZIS in vrhovni poveljnik oboroženih sil, ob tem da so mu bile podeljene klasične predstavniške funkcije, ki jih je prej opravljal prezidij. Na močno figuro predsednika so nakazovali tudi tisti, ki so se spraševali, ali se morda ne uvaja pod krinko predsedniški sistem, vendar so snovalci take dvome jasno zavrnil. ⁶³⁷ Volila ga je skupščina na skupni seji obeh zborov na predlog 20 poslancev, vendar pa na prvih volitvah le ni dobil vseh glasov – v zboru narodov se je v skrinjici znašel en listek s prečrtanim Brozovim imenom. ⁶³⁸ Skupščina je imela načeloma pravico proti

635 AJ, fond 130, fascikel 531, dokument 252 z dne 26. 10. 1959. ZIS je na to pritožbo odgovoril, da so bili sekretarji v konkretnih primerih upravičeno zadržani, le da skupščine o tem niso obvestili.

636 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1953, stenografske beležke, str. 232.

637 Izveštaj Moše Pijade o reorganizaciji najvišje državne oblasti. Peti plenum CK KPJ, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (*Jugoslovneski federalizam*, str. 336–339).

638 23. skupna seja ZZ in ZN, 14. 1. 1953, stenografske beležke, str. 188.

predsedniku vložiti interpelacijo, za kar bi bilo treba zbrati najmanj tretjino glasov vseh ljudskih poslancev oz. najmanj 185. V praksi se kaj takega seveda nikoli ni zgodilo.

Z nemalo samokritike, ki je komunistom v tem trenutku ni manjkalo, naj bi bila tako oborožena zvezna ljudska skupščina končno kos nalogam, ki jo čakajo, saj je bila prej le formalni center za izglasovanje predlogov in ne delovno telo, ni dajala iniciative, ni vodila boja za najboljšo rešitev in razčiščevanje idej. »Nova skupščina mora postati pravni, aktivni, dinamični in iniciativni organ oblasti, ki ne sme delegirati drugih organov za izvajanje svojih ciljev. Zato ne bo več odredb z zakonsko močjo na osnovi pooblastila skupščine, ampak bo skupščina sama, ob stalnem zasedanju, sprejemala vse predpise, resolucije in odloke.«⁶³⁹ Kot je kasneje ugotavljal sam izvršni svet oz. njegov odbor, takoj po sprejetju ustavnega zakona ni bilo tako. Kljub želji po ustvarjanju sistema enotnosti oblasti se je s takšnimi medsebojnimi odnosi in praksami ZIS oddaljil od skupščine in dejansko funkcioniral kakor samostojni izvršni organ, kar dokazuje tudi njegovo poseganje v normativno dejavnost skupščine. Stara skupščina, ki se je razpustila šele jeseni, po sprejetju ustreznega zakona o volitvah ljudskih poslancev za novo strukturo skupščine, naj ne bi bila sposobna prevzeti nalog, ki jih ji je nalagal ustavni zakon, zato je večji del nalog s področja zveze prevzel ZIS in svoje kar obsežne kompetence prenesel na svoje odbore, ki naj bi bili sicer samo njegovi pomožni organi.⁶⁴⁰

ZIS je z zakonom o izvedbi ustavnega zakona, sprejetem prav tako 13. januarja 1953, zato dobil pooblastilo za sprejemanje uredb z zakonsko močjo, ki jih je moral kasneje predložiti novoizvoljeni skupščini v potrditev. Pooblastilo je bilo vsebinsko neomejeno, časovno pa torej do novih volitev, in ZIS je v tem kratkem času, do decembra 1953, sprejel kar 80 takšnih uredb, kar je bilo v nasprotju s konceptom skupščine kot edinega vršilca normativne funkci-

639 22. skupna seja ZZ in ZN, 13. 1. 1953, stenografske beležke, str. 151.

640 AJ, fond 130, fascikel: SIV 1953–1970. Zapisnik seje odbora za gospodarstvo pri ZIS, 5. 8. 1957.

je.⁶⁴¹ Januarja 1954, ko je skupščina potrdila vse te uredbe, je hkrati dovolila ZIS, da z enakimi akti, torej uredbami z zakonsko močjo, ureja tista področja, ki jih je v preteklem letu regulirala z uredbami z zakonsko močjo. ZIS je tudi to pooblastilo dobro izkoristil in je v letu 1954 sprejel še 40 takšnih uredb, v naslednjih letih pa po 20.⁶⁴²

Sicer pa je v primerjavi s prvim obdobjem 1946–1953 skupščina po sprejetju ustavnega zakona postala precej bolj aktivno delovno telo in je to svojo aktivnost stopnjevala vse do razpada države (glej tabelo na str. 230–231), kar je bila osnova mnogim raziskovalcem, ki so ugotavljali, da je izstopala iz stereotipne predstave o socialističnih legislaturah kot fasadah parlamenta.⁶⁴³ V tretjem sklicu 1953–1958 je skupščina obravnavala 317 točk dnevnega reda v ZZ in 238 v ZP, na skupnih sejah pa sta oba zbora obravnavala še 143 točk oz. skupščina je v tem mandatu povečala svojo zakonodajno dejavnost za 2,77-krat. V naslednjem mandatnem obdobju je to število precej naraslo: ZZ je obravnaval 513 točk, ZP pa 429. Na skupni seji sta oba zbora obravnavala 127 točk, kar pomeni, da je skupščina obravnavala še 39 % več točk kot v prejšnjem mandatu. Skupščina je okrepila svoj vpliv tudi v zunanji in obrambni politiki, saj je ustavni zakon določal, da ZIS sekretarja za zunanje in obrambne zadeve izbere med svojimi člani, prek ZP pa tudi na gospodarskem področju. Sicer pa je imela skupščina na voljo še nekatere druge instrumente za izvajanje normativne dejavnosti – sprejemanje resolucij, deklaracij in priporočil, ki pa jih ni veliko koristila: v desetih letih, do sprejetja nove ustave, je sprejela skupno le 27 takšnih aktov.⁶⁴⁴

Pogled z druge strani kaže tudi, da je bil v tem času, do leta 1963, kljub vsemu ZIS ne samo glavni pobudnik zakonodaje,⁶⁴⁵

641 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 64.

642 Prav tam.

643 Npr. Cohen, *Conflict Management*; Nelson, *Communist Legislatures*; Seroka, *Legislative Recruitment*. Enostrankarska sestava in enoglasno potrjevanje odločitev na dnevnem redu sta tu skoraj »privzeti dejstvi«. Zato sledenje glasovanja posameznih poslancev ne bi pokazalo nobenih razlik, največ o njihovih stališčih lahko izvemo iz razprav, ki jih v tekstu ves čas predstavljamo.

644 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 65.

645 Pravico podajati zakonske predloge so imeli poslanci obeh domov, odbori obeh domov

temveč tudi vršilec celotne normativne dejavnosti, saj so skupščinski akti – zakoni in vsi ostali – v letih 1953–1958 predstavljali le 15,6 % celotne zakonodajne aktivnosti (ZIS 84,4 %). V naslednjem mandatu je delež skupščine znašal skoraj še enkrat več, 28,6 % normativnih aktov, vendar kljub temu precej manj kot ZIS, ki je sprejel preostali del, torej 71,4 %.⁶⁴⁶

Poslovniki za delo skupščine, sprejeti v začetku leta 1954, ne prinašajo veliko novih informacij, saj je že ustavni zakon precej natančno določil pravice, razmerja in tudi način dela. Ti poslovniki nič več ne govorijo o skupinah znotraj skupščine ter o njihovih pravicah, ker so se do tega časa vse tudi institucionalno zleile z LFJ oz. SZDL. Zaradi enostrankarske sestave skupščine so bili »poenostavljeni« marsikateri naporni pogajalski procesi v pluralnih parlamentih. Kolegijski organ, ki bi pomagal predsedniku pri vodenju skupščine, pri sestavljanju dnevnega reda, določanju zakonodajnega postopka, določanju članstva v odborih ipd., v poslovniku ni bil predviden, marveč je skupščina oz. dom o vseh teh zadevah odločal/-a na plenumu. Tudi potek sej in govori poslancev časovno niso bili omejeni.

Splošna ocena političnega sistema FLRJ v tem obdobju je, da skupščinski sistem ni bil uresničen v polni meri⁶⁴⁷ oz. je bila ta politična usmeritev bolj »težnja kot stvarnost«. ⁶⁴⁸ Oba avtorja kot glavno oviro za uveljavljanje skupščinskega sistema, v katerem ima skupščina glavno mesto kot zakonodajni organ in nasploh politični center, vidita v močni vlogi izvršnih organov, tako predsednika republike kot ZIS. Problematiko tega odnosa, ki smo jo že izpostavili, podpira tudi velika osebna politična avtoriteta tako Tita kot članov ZIS, ki so bili po večini vidni partijski funkcionarji, kar je vodilo k tvorjenju vzporedne oblastne strukture.⁶⁴⁹ Tej politični realnosti, ki je šla z roko v roki z razumevanjem principa enotnosti oblasti kot enotnosti

ter ZIS. Državljanska iniciativa tudi v tem ustavnem zakonu ni bila predvidena.

646 Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129.

647 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 62.

648 Sruk, *Delegatski skupštinski*, str. 47.

649 Glej Davies, *Europe*, str. 1321.

skupščine in ZIS, se je uklonila tudi skupščina, ki je izvršnemu organu podelila »skoraj splošni politični mandat«. ⁶⁵⁰ Kljub temu moramo skupščini priznati povečano normativno dejavnost v primerjavi s prvima dvema mandatoma 1946–1953, povečevanje nadzora nad delom ZIS, ki je formalno priznal podrejenost in začel pripravljati poročila, in naraščanje stopnje profesionalizacije poslanskega mandata (glej tabelo na str. 230–231). Zaradi spreminjanja gospodarskega in družbenega sistema pa se je v naslednjih letih do sprejetja ustave 1963 vse bolj spreminjal tudi značaj skupščine, ki je postopno postajala »vrhovno telo družbenega samoupravljanja«. ⁶⁵¹

Uvajanje socialistične demokracije

Drugič, glede demokracije so imeli komunisti drugačno mišljenje, kot se je do tega časa uveljavilo v zahodni liberalni in socialistični teoriji in praksi. Kot smo že ugotovili, je Jugoslavija v tem času preusmerila razvoj svojega političnega sistema iz avantgardnega modela v participativnega, kar se je kazalo predvsem v uvajanju gospodarskega in političnega samoupravljanja na lokalni ravni, pri tem pa intimno obdržala avantgardno vlogo komunistične partije, kljub drugačnim sklepom VI. kongresa. Ti nazori niso dopuščali političnega pluralizma, o katerem se je izjavil Kardelj ob sprejemanju zakona o narodnih odborih. Tudi ob sprejemanju ustavnega zakona je opazal, da je socialistični razvoj počasnejši zaradi zaostalosti, kar podaljšuje življenje tudi »antisocialističnim elementom«, proti katerim se mora družba boriti s političnimi sredstvi in je zato še vedno potrebno omejevanje nekaterih političnih pravic za te »antisocialistične elemente«. ⁶⁵² To je v praksi pomenilo, da se poglavje o pravicah državljanov ni nič spremenilo, vključno s 43. členom ustave iz leta 1946, ki je dopu-

650 Djordjević v Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 73.

651 Prav tam.

652 Skupna seja zakonodajnih odborov ZO in ZZ, 28. 12. 1952, stenografske beležke, str. 12.

ščala politično intervencijo, kadar bi prišlo do »spreminjanja in rušenja ustavne ureditve s protidemokratskim smotrom«.

Ustavni zakon je Jugoslavijo razglasil za socialistično demokracijo, ki po marksistično-leninistični teoriji pomeni diktaturo proletariata, odmiranje države in socialistični humanizem. Temelj takšne demokracije je bila družbena lastnina, ki naj bi bila v rokah samih proizvajalcev, sredstvo za doseganje takšnih standardov pa brezstrankarska neposredna demokracija v obliki gospodarskega in političnega samoupravljanja ter samoupravljanja na področju vseh ostalih družbenih služb.⁶⁵³ Prav samoupravljanje naj bi pomenilo največji prispevek k razvoju demokratičnih pravic na splošno. Leta 1951 je bila razglašena amnestija za mnoge »zavedene« informbirojevce, sprejet je bil nov kazenski zakonik, ki je bil mnogo bolj liberalen od prejšnjega iz leta 1947. Sočasno je partija poskušala ukrotiti tudi tajno policijo, saj je Rankovićevo poročilo iz leta 1951 razkrilo, da je bilo kar 49 % aretiranih leta 1949 kasneje spoznanih za nedolžne.⁶⁵⁴ Konec koncev je bilo obdobje po sporu z Informbirojem čas intenzivne demokratizacije, debirokratizacije in deetatizacije, čedalje večje svobode dela, misli, nazorov in govora.⁶⁵⁵ Vendar se zastavlja vprašanje, ali je takšen decentraliziran participativni model, ki se je začel razvijati, lahko kaj več kot le fasada, če ga vodi centralizirana in hierarhično organizirana komunistična partija. Uspešen ni bil niti napovedan umik iz države, saj se komunisti, kar je bilo več kot očitno, niso bili pripravljene odreči vodilnim političnim položajem. Že junija 1953 je bila na II. plenumu centralnega komiteja ZKJ izražena velika zaskrbljenost zaradi »antisocialističnih odklonov«, nediscipline in pasivnosti komunistov. Sprejet je bil sklep, naj komunisti znova strnejo vrste in prevzamejo pobudo v javnem življenju.⁶⁵⁶

To napetost v notranjepolitičnem življenju je še poglobil Djilas, dolgoletni partijski funkcionar, ki je sam postal primer

653 Snuderl, *Zgodovina ljudske oblasti*, str. 22.

654 Carter, *Democratic Reform*, str. 179.

655 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 188.

656 Režek, *Politični zastoj*, str. 956.

političnega načina obračunavanja. Njegova glavna krivda je bila resnično prepričanje o odmiranju partije ter izražanje tega prepričanja v kritičnih člankih. Djilas je izpolnil vse kriterije zagovornikov pluralizma, ki jih je Kardelj v svojem govoru ob sprejemanju zakona o ljudskih odborih obsodil za sovražnike države, za svoje bivše partijske tovariše pa je predstavljal »najekstremnejši vidik anarhistično-liberalističnega mišljenja«, ⁶⁵⁷ proti kateremu so se izrekli že poleti 1953 na Brionih. Njegova glavna kritika birokratskih tendenc v vrstah ZKJ se je nanašala na vzpostavljanje birokracije – pretežnega dela vodilnega sloja komunističnega gibanja, ki se je izločil v zaprto kasto in ima v rokah ključne položaje v družbi. To birokracijo je kasneje poimenoval »novi razred«. Druga kritika je bila še bolj udarna, saj je pod vprašaj postavljala izključno vodilno vlogo partije in sploh izključno vlogo partije kot »izraz objektivnih potreb vse družbe«, ki si ne more prilastiti izključne pravice, da vodi gibanje proizvodjalnih sil, ne da bi jih hkrati zavrla in zaslužnjila. Partija se je hitro oddaljila od njegovega mišljenja in Tito ga je obtožil, da moralno diskvalificira vodilni sloj revolucije in da njegove teze vodijo k likvidaciji ZKJ in k restavraciji kapitalizma. ⁶⁵⁸

Kardelj pa se je v svoji obtožbi osredotočil predvsem na Djilasovo razumevanje demokracije, ki »ni naša, ni socialistična, temveč je mešanica anarhizma in buržoazno-liberalističnih form«. ⁶⁵⁹ V svojem referatu na izrednem zasedanju plenuma CK ZKJ je zatrdil, da Djilas zagovarja povsem abstraktno in neživiljenjsko koncepcijo demokracije, za katero so značilni ustvarjanje ozračja za navajanje novih idej, začenjanje idejnega boja, svoboda kritike, diskusije itd. »Tovariš Djilas enostavno razglašajo boj za oblast, dviganje enih na oblast in odstranjevanje drugih z oblasti, kot edino možno obliko demokracije.« ⁶⁶⁰ Svojo sodbo je zaključil z utemeljitvijo, da Djilas zahteva spraševanje vodilne vloge delavskega razreda in uvajanje večstrankarskega sistema.

657 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 533.

658 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 189.

659 Prav tam, str. 191.

660 Prav tam.

ZKJ pa je po njegovem mnenju morala vztrajati pri stališču, »ki je znanstveno in politično edino pravilno«, da more socialistična demokracija zrasti samo na osnovi socialističnih družbenih odnosov,⁶⁶¹ boj proti socialističnim odnosom pa je možen samo s krepitvijo samoupravljanja, druge poti, npr. Djilasove pluralistične demokracije, ZKJ ni priznavala. A je bil relativno »mik« obračun z Djilasom, ki ga je sam pri sebi tudi pričakoval,⁶⁶² pa tudi dejstvo, da za sabo ni potegnil širše znotrajpartijske čistke, odraz novih svobodnejših časov, ki so se kljub drugačnim javnim nastopom potihoma ozirali tudi proti zahodu.

Nov značaj federalizma

Z novim ustavnim zakonom je tudi federalizem dobil novo vsebino. Vendar pa je reševanje odnosov med republikami v »nesrečnih« jugoslovanskih okoliščinah, če smemo tako imenovati zapleten položaj, vplivalo tudi na strategijo komunistične partije, ki jo je ubrala pri odpiranju družbe večji svobodi. Kljub reformni naravnosti se je izkazalo, da bi vsakršno resnično reševanje medrepubliških konfliktov, ki so izhajali iz različnih zgodovinskih izkušenj in gospodarske razvitosti predvsem treh največjih narodov Srbov, Hrvatov in Slovencev, pripeljalo do zmanjšanja moči partije, če naj bi reforme resnično dosegle svoj namen.⁶⁶³

Čeprav je ustavni zakon še vedno ohranjal federativno ureditev, pa je viden odmik od principa narodnega pluralizma in uveljavljanje zveze kot skupnosti republik, za katere se predvideva, da so bolj družbene skupnosti kot pa politične države.⁶⁶⁴ Kardelj je ob predstavitvi ustavnega zakona pojasnil stališče, da v novih družbenih odnosih ustavni zakon nič več ne določa

661 Prav tam.

662 Djilas, *Nesavršeno društvo*, str. 19–20.

663 Jancar, *Jugoslavija*, str. 219.

664 Djordjevič, *Elementi političke*, str. 82.

posebne vloge in kompetenc posameznih ravni državne uprave, temveč njihovo družbeno funkcijo. Federaciji odslej pripadajo pravice in dolžnosti zaščititi neodvisnost države in njene zunanje odnose, enotnost družbenega sistema, državno varnost in gospodarsko planiranje. Po drugi strani imajo ljudske republike nalogo splošnega vodenja, nadzora in koordinacije dela ljudskih odborov v okviru občega interesa. S tem se menja značaj federacije, ki ukinja birokratski centralizem in zagotavlja enakopravnost narodov ter enotnost, »ker potreba enotnosti narodov temelji na potrebi enotnosti proizvajalcev in delovnega ljudstva na splošno«. ⁶⁶⁵ Po njegovem mnenju je enakopravnost narodov utemeljena tudi družbenoekonomsko, ne samo kulturno in nacionalno, kar onemogoča diskriminacijo že zaradi samih osnov socialističnega sistema. Po tej analogiji bi bila Jugoslavija federacija, tudi če ne bi bila večnacionalna, ⁶⁶⁶ utemeljena pa je na skupnem družbenem interesu vseh udeležencev, ne glede na njihovo nacionalno pripadnost. V tej Kardeljevi opredelitvi odseva moderno demokratično pojmovanje federalizma, katerega namen je v bistvu poenotenje državnega ozemlja in je utemeljen na regionalnih razlikah. Nacionalno enotnost naj bi po njegovem mnenju zamenjala enotnost delavskega razreda, ki naj bi kot najmočnejši faktor integracije zagotavljal vezivo federacije.

Kardeljevo pojmovanje federalizma je dopolnil Šnuderl z razlaganjem suverenosti, ki po njegovem mnenju pripada federaciji. V socialistični demokraciji je družbeni odnos suverenosti izražen v suverenosti delavskega razreda, ki je enoten znotraj Jugoslavije, ne v suverenosti nacionalnih republik. Zato je edino pravilno govoriti o pravicah republik, ne pa o njihovi suverenosti. ⁶⁶⁷ Tako je bila na njegov predlog, ob Kardeljevi podpori, iz 9. člena osnutka ustavnega zakona izbrisana določba, da federacija varuje in ščiti suverenosti republik, ⁶⁶⁸ skladna s tem pa je tudi

665 Skupna seja zakonodajnega odbora ZZ in ZN, 28. 12. 1952, stenografske beležke, str. 13–14.

666 20. skupna seja ZZ in ZN, 12. 1. 1953, stenografske beležke, str. 103–104.

667 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 233.

668 55. seja zakonodajnega odbora ZZ, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 262.

formulacija 100. člena ustavnega zakona, ki pravi, da je republiška ljudska skupščina predstavnik narodne suverenosti in ne ljudske, kajti ta pripada zvezi.

Problematika takšnega razumevanja federalizma je večplastna. Z vidika koncepta je socializem, ki temelji na družbeni lastnini in centralnem planskem gospodarstvu, načelno nasproten federalizmu, ki zahteva upoštevanje političnih interesov federalnih enot in njihovo samostojnost ter pluralizem.⁶⁶⁹ Federalizem prav tako zahteva obstoj neke neodvisne institucije, ki rešuje spore o pristojnosti med zvezo in enotami, ustavni zakon pa je to pristojnost podelil zvezni ljudski skupščini, ki je bila v 14. členu tega zakona opredeljena kot izvrševalka pravic federacije. Dodatno oviro pri uveljavljanju federalizma je predstavljalo tudi centralizirano politično odločanje v CK KPJ po načelu demokratičnega centralizma.

Eden izmed temeljnih pogojev federalizma je tudi bika-meralnost predstavniške institucije, kjer so v eni izmed zbornic enakopravno zastopane federalne enote.⁶⁷⁰ Ustavni zakon iz leta 1953 je tu v primerjavi z ustavo iz leta 1946 naredil korak nazaj, saj je ukinil samostojno narodno predstavništvo v obliki zbora narodov, mu vzel status zbornice in ga vikorporiral v zvezni zbor. Ustavni zakon je ZN opredelil kot skupino poslancev, delegatov republiških in pokrajinskih skupščin v ZZ, ki se imajo pravico zbrati ločeno, kadar je na dnevnem redu predlog za spremembo ustave, predlog zveznega družbenega plana, predlog zveznega splošnega zakona ali predlog kakšnega drugega zakona, ki se tiče enakopravnosti narodov Jugoslavije. V naslednjem letu je z ustavnimi spremembami zvezna skupščina vlogo ZN še zmanjšala: člene 45–48 je spremenila tako, da se je ZN moral obvezno zbrati samo ob postopku spreminjanja ustave. Tako se je zgodilo, da se je ZN v četrtem sklicu (1958–1963) sešel prvič in zadnjič 7. aprila 1963 z namenom obravnavati predlog nove ustave. Seja je trajala 8 minut, v tem času pa so poslanci izvo-

669 Brezovšek, *Federalizem*, str. 89.

670 Lijpahrt v Brezovšek, *Federalizem*, str. 81.

lili svoje vodstvo in brez razprave potrdili predlagani osnutek.⁶⁷¹ Dodatno so vpliv ZN zmanjšale tudi spremembe 48. člena, ki je najprej določal, da zvezni splošni zakon, tudi zvezni splošni plan, s katerim se ZN ne strinja ali meni, da ne bi bil potreben, ne more priti na dnevni red ZZ. Spremenjeni člen je ZN vzel to pravico in v primeru spora glede zveznih splošnih zakonov med ZZ in ZN določal dvomesečni odlog, potem pa nova dvokrožna pogajanja, ki bi jim v primeru neuspeha sledil razpust skupščine.

Ustavni zakon iz leta 1953 je pomenil prvi korak k centralizaciji političnega sistema, ki je temeljila na ideološki predpostavki enotnosti delavskega razreda, uvajanju socializma in odmiranju države. To vsebino je jasno izrazila nova ustava 1963.

671 1. redna seja ZN, 7. 4. 1963, stenografske beležke, str. 503–504.

Karakteristika skupštine Jugoslavije

Vir: Ilić idr. (Od Avnoja), Cohen (Conflict Management), Nikolić (Skupštinski sistem), Informativni bilten Zvezne skupštine SFRJ

Zaporedni mandat	Mandat ime	Zbori	Mandat	Število poslancev (po zborih)	Število sej v mandatu (po zborih)	Število točk na sejah (po zborih)	Število sprejetih zakonov	Število zastavljenih poslanskih vprašanj
7. 8. 1945–26. 8. 1945	Začasna narodna skupščina (III. Avnoj)	Enoten zbor	Delegati narodno-osvobodilnih odborov in nekateri poslanci, izvoljeni 1. 1938	316+118 ⁱ	Ni podatka	Ni podatka	Ni podatka	Ni podatka
29. 11. 1945–31. 1. 1946	Ustavodajna skupščina	Zvezna skupščina	Predstavniški	348	13 (+ 4 skupne)	Ni podatka	Ni podatka	Ni podatka
		Skupščina narodov	Predstavniški	175	13			
I. in II.	1. 2. 1946–23. 4. 1950	Ljudska skupščina FLR ⁱⁱ	Predstavniški z odpoklicem	I: 348 (+13) ⁱⁱⁱ / II: 405	II: 30 + 30 skupnih	II: 9 + 77 skupnih	II: 68	I: 10 / II: 11
	24. 4. 1950–23. 12. 1953	Zbor narodov	Predstavniški z odpoklicem	I: 175 / II: 215	II: 30	II: 87		
III. in IV	24. 12. 1953–17. 4. 1958	Zvezna ljudska skupščina	Predstavniški splošni (ZN); delegatski z odpoklicem	III: 282 + 70 (ZN) / IV: 301 + 70 (ZN)	III: 70 + 49 skupnih / IV: 53 + 31 skupnih	III: 317 + 143 skupnih / IV: 513 + 127 skupnih	III: 148 + cca 100 drugih aktov / IV: 368 + cca 140 drugih aktov + ustava	III: 56 / IV: 243
	18. 4. 1958–29. 6. 1963 ^{iv}	Zbor proizvajalcev	Delegatski	III: 202 / IV: 216	III: 61 / IV: 53	III: 238 / IV: 429		

V.	29. 6. Zvezna 1963–16. skupščina 5. 1969	Zvezni zbor (+ Zbor narodov ⁹ do leta 1968) / Družbeno-politični zbor (od leta 1968)	Delegatski ¹⁰ z neposrednim vplivom volivcev	120 + 70 (ZN)	87 (+ 37 ZN)	1343 (+220 ZN po 1968)	860 + cca 260 drugh aktov + 19 ustavnih amandmajev	498 (dec. 1967)
		Gospodarski zbor	Delegatski	120	77	567		
		Prosvetno-kulturni zbor	Delegatski	120	40	202		
		Socialno- zdravstveni zbor	Delegatski	120	51	249		
		Organizacijsko- politični zbor (do leta 1968)	Delegatski	120	52	310		
VI.	16. 5. Zvezna 1969–15. skupščina 5. 1974	Zbor narodov Gospodarski zbor Družbeno-politični zbor	Delegatski Delegatski Predstavniški	140 120 120	65 64 60	1393 1011 925	Ni podatka	Ni podatka
		Prosvetno-kulturni zbor	Delegatski	120	35	268		
		Socialno- zdravstveni zbor	Delegatski	120	51	472		
VII	15. 5. Skupščina 1974– 15. 5. 1978	Zvezni zbor Zbor republik in pokrajin	Delegatski Delegatski	220 88	43 43	710 430	570 zakonov in cca 270 drugh aktov; obravnavanje drugh vprašanj: 161 (ZZ) + 60 (ZRP)	149 (ZZ: 107 + ZRP: 42)

- i 316 je bilo poslancev Avnoja, 124 mest pa je bilo namenjenih poslancem predvojne jugoslovanske skupščine, ki so bili izvoljeni leta 1938 in se niso kompromitirali s sodelovanjem z okupatorjem, posameznikom ter predstavnikom različnih političnih strank, od katerih pa Radikalna stranka ni poslala svojih predstavnikov in je 6 mest ostalo nezasedenih.
- ii Podaljšan mandat zaradi sprejemanja ustavnega zakona.
- iii Po priključitvi delov slovenske in hrvaške Primorske Jugoslaviji so bile na teh ozemljih 30. 11. 1947 izpeljane volitve poslancev za zvezni zbor ljudske skupščine. Na Hrvaškem je bilo izvoljenih 8 (volilni okraji Pulj, Lošinj, Vodnjan, Poreč, Pazin, Labin, Opatija in Reka), na Slovenskem pa 5 novih poslancev (volilni okraji Gorica – Solkan, Gorica – Ajdovščina, Idrija – Tolmin, Bistrica – Postojna in Sežana) (Ilič idr., *Od Avnoja, 190–192*).
- iv Podaljšan mandat zaradi sprejemanja ustave.
- v Z ustavnimi amandmaji leta 1968 postane zbor narodov zopet samostojen zbor.
- vi Za opredelitev delegatskega mandata smo vzeli kriterij posrednih volitev, glede na to, da je bil odpoklic poslancev uzakonjen od leta 1950.

SKUPŠČINSKA USTAVA 1963: NEZDRUŽLJIVE KOMBINACIJE

Tretjega velikega ustavnega projekta se je jugoslovanski politični vrh lotil drugače kot prejšnjih. Tokrat ni šlo za ad hoc reševanje situacije, temveč za večletni tehtni premislek: že ob sprejemanju ustavnega zakona leta 1953, ki ga tvorci niso hoteli imenovati ustava, so napovedali, da gre za začasno rešitev in da se ustrezne dolgoročne ustavne rešitve šele pripravljajo. V proces je bila od samega začetka intenzivno vključena tudi zvezna ljudska skupščina, saj je bila decembra 1961 ustanovljena skupna komisija za ustavna vprašanja, katere predsednik je bil Edvard Kardelj, dotedanji arhitekt ustavnega razvoja FLRJ.

Obdobje 1953–1961 je bilo za FLRJ uspešno in čas nenehnih sprememb na več področjih, tako da se moremo znova referirati na oceno Seroke, da je bila v povojni Jugoslaviji sprememba pravzaprav edina stalnica.⁶⁷² Jugoslavija je v tem obdobju izoblikovala svojo zunanjo politiko: ne le da je rešila sporna vprašanja z nekaterimi sosedami (npr. sporazum z Italijo o razdelitvi Svobodnega tržaškega ozemlja leta 1954 in dogovor z Avstrijo leta 1955 ob podpisu avstrijske državne pogodbe),

⁶⁷² Seroka, *Legislative Recruitment*, str. 364.

ampak ji je uspelo tudi nevtralizirati odnose najprej z Združenimi državami Amerike in skleniti balkansko zvezo z zahodnim blokom ter navezati stike z nekaterimi zahodnimi socialdemokratskimi strankami, potem pa tudi nevtralizirati odnose s Sovjetsko zvezo in drugimi državami iz socialističnega tabora. S slednjimi, predvsem z ZSSR, je občasno še prihajalo do nesporazumov, predvsem zaradi različnega gledanja na mednarodne odnose in na nadaljnji razvoj socializma. Ravno ti pogledi so naredili socialistično Jugoslavijo, predvsem pa Tita, ki se je hotel ukvarjati tudi s pomembnimi mednarodnimi vprašanji, za nosilko nove ideje neuvrščenosti. Osnova te ideje je bilo presejanje dvoblokovske delitve sveta, hkrati pa spodbujanje razvoja in povezovanja postkolonialnih držav po vsem svetu, zlasti v Afriki in Aziji, ter njihovo enakovredno sprejemanje tudi v (socialistično) mednarodno družino. ZKJ na te države, drugače od številnih komunističnih partij, ni gledala kot na zaveznike in rezervo socializma, temveč kot na nosilke revolucije, ki »ustvarja nov svetovni red«. ⁶⁷³ Po večletnih prizadevanjih je bilo gibanje neuvrščenih ustanovljeno formalno na beograjski konferenci v začetku septembra 1961.

V tem istem času je imela FLRJ visoko gospodarsko rast. V letih 1954–1955 je začelo partijsko vodstvo tudi javno govoriti o novem ekonomskem »kurzu«, ki naj bi pomenil opuščanje politike zategovanja pasu. Kot se je izrazil Tito, je bila nova politika posledica sklepa, da ne more ena generacija nositi vse teže izgradnje socializma, ne da bi vsaj malo užila sadove svojega dela. ⁶⁷⁴ Sprejeta nova ekonomska politika je pomenila začetek zmanjševanja investicij, usklajevanja razvoja težke in predelovalne industrije, racionalizacije proizvodnje in pospeševanja razvoja nerazvitih območij, njen namen pa je bil dvigniti tudi osebno potrošnjo in blaginjo. Industrijska rast v prihodnjih letih je bila enormna, npr. leta 1956 je znašala 162 % glede na leto 1952, ⁶⁷⁵

673 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 210.

674 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 541.

675 Bilandžić, *Istorija Jugoslavije*, str. 222.

rast družbenega proizvoda pa se je uvrščala med najvišje na svetu. Takšna gospodarska rast je omogočila tudi jugoslovanski čudež – rezultati petletke 1957–1961 so bili doseženi že eno leto prej, kar je še spodbudilo povečevanje ciljev za prihodnja leta. Vendar pa so bili ti cilji doseženi le na ravni družbenega proizvoda, v obsegu industrijske proizvodnje in osebne porabe, ne pa tudi pri uvozu in izvozu, delovni storilnosti in investicijah.⁶⁷⁶ Ob tem je državna centralnoplanska vloga zavirala nadaljnji razvoj samoupravljanja v gospodarstvu, kar je ob decentralizaciji politične oblasti še večalo nasprotja med delovnimi kolektivi v podjetjih in ljudskimi odbori kot lokalnimi organi oblasti. Nezadovoljstvo s situacijo je pripeljalo do delavskih protestov, med katerimi je močno odmeval tudi trboveljski leta 1958, kar je zahtevalo reakcijo ZKJ. Ta se je pod pritiskom delovnih kolektivov in ob velikem angažmaju sindikatov istega leta odločila za širjenje samoupravnih pravic, kar pa ni dalo večjih rezultatov. Padeč gospodarske rasti v začetku šestdesetih let je zahteval nadaljnje reforme, ki so prišle na vrsto leta 1961, njihova vsebina pa se je skoraj v celoti nanašala le na spremembe v delitvi neto produkta med gospodarskimi organizacijami in družbo, kjer so delovni kolektivi dobili popolno avtonomijo v delitvi čistega prihodka, vsa druga področja pa so ostala v glavnem po starem: država je še naprej določala cene za okrog 70 % izdelkov, trdno v rokah centra je ostal devizni in zunajtrgovinski sistem, ni se spremenil ne monetarno-kreditni sistem, ne sistem akumulacije in razširjene reprodukcije, ne planski sistem.⁶⁷⁷ Takoj naslednje leto pa je spor glede širjenja samoupravnih pravic razdelil tudi partijski vrh.

Nadaljnjo pomembno spremembo v tem času lahko opazimo pri ureditvi lokalne samouprave. Z zakonom o ureditvi občin in okrajev leta 1955 je bil zaobjet večletni proces in postavljen temelj nadaljnje decentralizacije in razvoja samoupravljanja tudi na družbenopolitičnem področju. Nova komunalna

676 Prinčič, *Nova gospodarska*, str. 1001.

677 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 239.

ureditev je pomenila premik k participativnemu modelu socialistične demokracije, ki se je odražal tudi v širjenju delavskega samoupravljanja, sestajanju zbora volivcev in delovnih kolektivov, pogosti uporabi referendumov, delegatskem sistemu ter principu rotacije položajev.

Čeprav je Bilandžić ta zakon označil za »neznatne spremembe v političnem sistemu«, ⁶⁷⁸ je bilo sprejetje te reforme za Kardelja, glavno idejno silo, ravno v luči uresničevanja neposredne demokracije ena najpomembnejših faz v razvoju socializma. ⁶⁷⁹ Z ideološkega stališča je pomenilo uvajanje komun, osnovnih družbenoekonomskih skupnosti družbe, ustvarjanje ključnih razmer socializma, saj so bile komune po Marxovem mnenju eden od temeljnih elementov konstituiranja in funkcioniranja globalnega sistema, v katerih se je mogla izvesti osvoboditev dela, kjer se je lahko začel proces odmiranja države, hkrati pa je pomenila tudi osnovno obliko samoorganiziranja, samoupravljanja, sporazumevanja in dogovarjanja. ⁶⁸⁰ Ta naloga je bila prej zaupana okrajem, ker so bile občine po večini premajhne. S procesom večanja občin – zakonsko je bilo predvideno zmanjšanje s 4121 na 1438 (pa tudi zmanjšanje števila okrajev s 341 na 107) – naj bi te prevzele funkcijo komun, v katerih naj bi se usklajevali posamezni interesi delovnih ljudi in interesi družbene skupnosti. ⁶⁸¹ To naj bi približalo možnost udeležbe pri družbenem upravljanju čim večjemu številu ljudi ter krepilo neposredno demokracijo. S tem je zakon dobil tudi vlogo boja proti etatizaciji, ki je bil še vedno eden izmed glavnih ciljev ZKJ. Občine oz. komune so predstavljale lokalno stopnjo politične oblasti in so bile tudi prvi gradnik v oblikovanju skupščinskega sistema enotnosti oblasti. Ljudski odbori občin so bili sestavljeni analogno zveznemu – iz občinskega sveta in zbora proizvajalcev. Pri tem je bila porazdelitev občin in okrajev načrtovana tako, da je v skoraj 75 % okrajev več kot 50-odstotni

678 Prav tam, str. 219.

679 Kardelj, *Povodom novega*, str. 148.

680 Tomac, *Novi komunalni*, str. 42.

681 Kardelj, *Povodom novega*, str. 161.

delež v nacionalnem prihodku prispeval nekmetijski sektor, kar je omogočalo takšno sestavo ljudskih odborov, da je bila v njih zagotovljena »prevlada socialističnih sil«. ⁶⁸² ZKJ očitno še vedno ni zaupala kmetom, ki so v danem trenutku predstavljali 61 % vsega prebivalstva in zaradi nizke stopnje urbanizacije tudi večino v 88 od 107 okrajev. ⁶⁸³

Komune so v procesu decentralizacije prevzele del pristojnosti zveze, republik in okrajev, čeprav je zveza z enotnim gospodarskim planom dala splošne okvire za gospodarsko aktivnost komun, pripravila pa je tudi osnovne principe za porazdelitev viška dohodka. ⁶⁸⁴ Pričakovalo se je, da bodo opravljale pomembne gospodarske, kulturno-prosvetne, socialno-zdravstvene in politične funkcije, oblikovale so svoje investicijske sklade ter postale eden izmed nosilcev razširjene reprodukcije s tem, ko so dobile pravico praktično zaseči skoraj ves dobiček podjetij, kot sredstva za svoje družbene potrebe. ⁶⁸⁵ Takšni odnosi med občinskimi organi oblasti, v katerih so imeli veliko vlogo predstavniki političnih organizacij komune (ZKJ, SZDL, sindikati idr.), so bolj kot k usklajevanju vodili k ustvarjanju konfliktov med delovnimi kolektivi in ljudskimi odbori oz. k reprodukciji različnih interesov delavskih kolektivov in družbe kot celote, še zlasti po sprejetju novega zakona o delovnih razmerjih leta 1958, ki je delovnim kolektivom podelil več samoupravnih pravic. Dejansko je federacija razpolagala s 75 % skupnih sredstev za investicije v zveznih, republiških in lokalnih investicijskih fondih, tako da je večji del sredstev še vedno ostajal tako zunaj komun kot zunaj gospodarstva. ⁶⁸⁶

Takšne komunalne ureditve tudi ne moremo enačiti z demokratično lokalno samoupravo, saj so bile občine hkrati oblasti in samoupravne skupnosti, ki so večino nalog opravljale

682 Prav tam, str. 162.

683 V ta daljši proces treh »D« – decentralizacije, deetatizacije in demokratizacije – sodi tudi zmanjševanje zvezne uprave v ožjem smislu, v kateri se je število zaposlenih zmanjšalo s 47.300 leta 1948 na 10.328 leta 1956 (Bilandžič, *Zgodovina Socialistične*, str. 221).

684 Kardelj, *Povodom novog*, str. 155.

685 Bilandžič, *Zgodovina Socialistične*, str. 220.

686 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 539.

za državo, zaradi svoje vloge v planskem gospodarstvu pa so se izkazale za podaljšek državne uprave.⁶⁸⁷ Občine tako niso bile naravnane na opravljanje lokalnih zadev in na zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva, kar se je kazalo tudi v strukturi občinske uprave. Komunalni sistem v Jugoslaviji se je, tako kot v pariški komuni in sovjetskem sistemu, izkazal za močno vertikalno navezo izvršnih organov oblasti, v nasprotju z želenim skupščinskim sistemom.

Decentralizacija političnega odločanja prek komunalnega sistema pa ni mogla nadomestiti neuspešno rešenih mednacionalnih odnosov. Republike so bile z ustavnim zakonom iz leta 1953 očitno nekako izrinjene iz političnega odločanja, kar je konec petdesetih let znova spodbudilo »pojav nacionalističnih tendenc«, k temu pa sta pripomogla tudi gospodarska situacija in vse večje razlike med republikami na tem področju. Tudi ta »pojav« je terjal odziv partije, ki je na VII. kongresu⁶⁸⁸ aprila 1958 razpravljala o tem vprašanju. Med razpravo so se pojavila različna mnenja, tudi takšna o popolni odpravi republik in o uveljavitvi »vsejugoslovanske komunalne skupnosti«. ⁶⁸⁹ Vprašanje federacije in mednacionalnih odnosov pa je ostajalo nerešeno, čeprav je bila ZKJ prepričana, da je rešeno, in je obsodila tako pojavljanje jugoslovanskega unitarizma kot nacionalnih separatističnih gibanj.⁶⁹⁰ V naslednjih letih je to vprašanje ponovno prišlo do izraza v odmevni polemiki med Dobrico Čosićem in Dušanom Pirjevцем, v kateri je slednji zagovarjal suverenost republik, Čosić pa nastopal proti vsaki nacionalni zavesti, ki je ne preveva socializem.⁶⁹¹

687 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 21.

688 Sicer je bila ena glavnih nalog tega kongresa sprejeti nov program ZKJ, ki je bil hkrati njen tretji in zadnji. Ob predstavljanju tega obširnega dokumenta je njegov glavni kreator Kardelj poudaril objektivno zgodovinsko nujnost razvoja Jugoslavije: »Komunizem ni končni cilj akcije komunistov samo zato, ker oni to želijo, ampak predvsem zato, ker predstavlja neizbežno smer družbenega razvoja.« (Kardelj, *O programu SKJ*, str. 122).

689 Režek, *Program ZKJ*, str. 991.

690 Stališče je razložil Kardelj v predgovoru k 2. izdaji svoje knjige *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja*.

691 Režek, *Program ZKJ*, str. 993



Delegati iz trboveljskega okraja na VII. kongresu Zveze
komunistov Jugoslavije
(ARS, AS 1549, XIV/48, Miha Marinko 1953–1960)

V ozadju spora dveh posameznikov so stali partijski voditelji, ki so predstavljali dve različni usmeritvi tudi na drugih področjih. Prva, katere neuradni voditelj je bil Ranković, je zastopala centralistično ureditev Jugoslavije in krivila samoupravljanje za gospodarske težave, medtem ko so zagovorniki druge struje, katere privrženec je bil tudi Kardelj, ravno v samoupravljanju videli odgovor na zastoj v gospodarstvu, zavzemali pa so se za spremembo investicijske politike do nerazvitih republik in upoštevanje temeljnih tržnih zakonitosti. Ta nasprotja so izkopal jarek med razvitimi in nerazvitimi republikami in njihovimi partijskimi vodstvi ter po Titovem mnenju, ki se je ves čas zavzemal za monolitnost partije oz. za »enotnost oz. enost oblasti in ideologije«,⁶⁹² niso smela tudi dejansko razdeliti ZKJ. V ta namen je sredi marca 1962 sklical razširjeno sejo izvršnega ko-

692 Čavoški, *Tito*, str. 118.

miteja CK ZKJ. Vsa politična elita oz. »tistih 40 do 50 ljudi, ki so odločali o osnovnih smereh političnega življenja Jugoslavije«,⁶⁹³ se je – skrita pred javnostjo – odkrito spopadla, vendar spora ni zgladila. Tito ni podprl ne ene ne druge struje, poudaril pa je pomen samoupravljanja in hkrati obstoječi centralistični princip odločanja. Takšen mlačen kompromis med obema strujama, kjer pa se je vendarle bolj čutilo centralistični vpliv, je odražala tudi nova ustava.

V političnem življenju so se po letih 1952–1953 začeli kazati nekateri znaki demokratizacije. Volitve leta 1953 so bile odraz partijskih sklepov VI. kongresa o omogočanju večjega števila kandidatov, kot je bilo prostih poslanskih in delegatskih mest, in ustreznega volilnega zakona. Vpogled v volilne rezultate nam pokaže, da se je volilnemu telesu očitno vsaj ponekod uspelo osvoboditi monolitnega pritiska, saj so ponekod kandidirali tudi po trije kandidati za isto mesto, pa tudi volilni zakon ni več govoril o skrinjici brez liste.⁶⁹⁴ Volilna udeležba ni bila več cilj sama po sebi; sicer je še vedno v večini volilnih okrajev dosegala in presejala 90 %, ponekod pa je bila tudi bistveno nižja, ena najnižjih npr. v volilnem okraju Krško v ljudski republiki (LR) Sloveniji, kjer je na volitve prišlo »le« dobrih 75 % volivcev.⁶⁹⁵ Razporeditev volilnih glasov v okrajih, kjer je nastopilo več kandidatov, po drugi strani kaže na precej intenzivne kampanje. Npr., v volilnem okraju Poreč in Buzet je bila razporeditev glasov med dvema kandidatom takšna: 48,9 % in 45,3 %, ostale glasovnice so bile neveljavne (5,8 %), kar pomeni, da dejansko nobeden izmed kandidatov ni dobil absolutne večine volivcev, ki so prišli oddat svoj glas. Glasovi v volilnem okraju Pulj in Cres-Lošinj, kjer je potekal boj med tremi kandidati, so bili razporejeni tako: 44,6 %, 28 % in 23,1 %.⁶⁹⁶ Podobno razmerje med kandidati je bilo leta 1953 v volilnem okraju Dubrovnik: 42,9 %, 29,5 % in

693 Kavčič v Režek, *Spopad dveh usmeritev*, str. 994.

694 Zakon o pravicah in dolžnostih, o volitvah in odpoklicu zveznih ljudskih poslancev (UL FLRJ št. 35/1953, 10. 9. 1953).

695 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 351.

696 Prav tam, str. 346.

24,2 %.⁶⁹⁷ Takšno glasovanje in tekmovalno obnašanje kandidatov je očitno vzbudilo skrb za obstoj na oblasti, kar je izrazil tudi Pijade, ki je obsodil pojave t. i. lokalizma in karierizma med komunisti.⁶⁹⁸

Vendar pa moramo biti pri tej oceni »demokratizacije« previdni, kajti število prijavljenih in potrjenih kandidatur je ob že tako skromnem presežku leta 1953 na naslednjih volitvah 1958 še padlo. Medtem ko je volilna komisija za volitve leta 1953 potrdila 10 kandidatur za ZZ več, kot je bilo predvidenih mest, in 19 več za ZP, je za volitve leta 1958 za ZZ potrdila le 6 kandidatur več in 10 več za ZP.⁶⁹⁹

Tudi skupščina je v tem času stopila na bolj samostojno pot v odnosu do ZIS, kar smo pokazali že v prejšnjem poglavju z njeno zakonodajno in nadzorno aktivnostjo. Skupščina je izkoriščala za svoje delo tiste ustavne garancije, ki jih ji je omogočala kombinacija ideološke gradnje skupščinskega sistema in hierarhičnega centraliziranega partijskega vodenja. Pri tem je bila izjema v socialističnem taboru, saj je že v petdesetih letih začela uveljavljati prakso poslanskih vprašanj in je v ta namen tudi rezervirala čas na začetku sej, terjala je poročila o delu ZIS, ki so prišla v navado, ter zahtevala sodelovanje članov ZIS in zvezne uprave pri delu odborov; druge realsocialistične države nadzornih mehanizmov niso poznale.⁷⁰⁰ Po drugi strani se je postopno ukinjal njen predstavnikiški značaj, saj je bila več kot polovica članov izvoljenih posredno: celoten ZP prek volilnih teles po proizvodajalskih skupinah, ki so bila sestavljena iz tistih članov ZP v LO okrajev in mest, ki so bili izvoljeni v konkretni proizvodajalski skupini, ter ZN prek republiških, pokrajinskih in oblastnih skupščin.⁷⁰¹ Vsi ti poslanci so bili izpostavljeni odpoklicu, samo polovica od njih, poslanci ZZ, pa je svoj mandat opravljala profesionalno.

697 Prav tam, str. 348.

698 Bilandžič, *Zgodovina Socialistične*, str. 192–193.

699 Ilič idr., *Od Avnoja*, str. 321–395 in 431–449. V volilnih okrajih LR Slovenije na volitvah za ZZ ni nastopilo več kandidatov ne leta 1953 ne 1958. Za volitve v ZP so Slovenci kandidirali 4 kandidate leta 1953 in 9 kandidatov leta 1958 več, kot je bilo razpisanih poslanskih mest.

700 Mezey, *Comparative Legislatures*, str. 139.

701 Zakon o pravicah in dolžnostih, o volitvah in odpoklicu zveznih ljudskih poslancev (UL FLR) št. 35/1953, 10. 9. 1953).

Tu, v ZZ, je profesionalizacija odigrala svojo vlogo in so lahko potekale tudi zelo ostre polemike ter padala direktna vprašanja, vendar pa izid glasovanja ni bil nikoli pod vprašajem. Glasovanje slovenskega poslanca proti zveznemu planu za leto 1962 je npr. povzročilo pravi mednacionalni oz. medrepubliški konflikt.⁷⁰² Takšen način delovanja je jugoslovansko skupščino upravičeno uvrščal med minimalne legislature.⁷⁰³ Da je sploh dobila mesto med zakonodajnimi telesi v Mezeyjevi klasifikaciji, čeprav z »minimalnim ali ničnim vplivom« na politično odločanje, je pripomoglo predvsem ideološko zasledovanje skupščinskega sistema, ki je vsaj formalno dajal centralno vlogo legislaturi v političnem sistemu, kar je pomenilo podporo elit, s tem pa zaradi ideološkega pritiska tudi podporo množic.

Ustanovitev ustavne komisije na začetku procesa oblikovanja ustave je bilo novo orodje v rokah skupščine na poti krepitve svoje vloge in osamosvajanja v političnem sistemu. Sestavljena je bila iz 42 članov, med katerimi so bili v veliki večini poslanci skupščine (od Slovencev Miha Marinko, Josip Vidmar in Makso Šnuderl) in hkrati zveznega ali republiških izvršnih svetov (iz LR Slovenije Vida Tomšič) ter zvezni sekretarji (tudi Lidija Šentjerc), med zunanjimi pa univerzitetni profesorji (med njimi Jože Goričar z univerze v Ljubljani) ter drugi politični funkcionarji in pravni strokovnjaki. Med drugimi je v njej sodeloval Djordjević, ki je bil Kardeljeva desna roka že pri dveh prejšnjih ustavnih projektih, ne pa tudi Geršković, ki je tudi sodeloval pri prvih dveh ustavah.

Komisija torej ni le kratko obravnavala vnaprej pripravljene predloga; svoje delo je zastavila intenzivno in skozi celo leto 1961 na sestankih in v podskupinah intenzivno pripravljala nova izhodišča ter tako ob koncu leta pripravila osnutek. Ker je zmanjkalo časa za javno razpravo, je Kardelj 7. aprila 1962 skupščini predlagal, naj podaljša mandat največ za eno leto, v tem

702 Režek, *Spopad dveh*, str. 995.

703 Mezey, *Comparative Legislatures*, str. 36.

času pa mora biti ustava sprejeta.⁷⁰⁴ Osnutek ustave je ustavna komisija zvezni ljudski skupščini predložila julija, na dnevni red obeh zborov pa je prišla 20. septembra 1962. Skupščina je sprejela sklep, da bo predlog ustave obravnavala na skupni seji z zveznim odborom SZDLJ, ki je trajala dva dni, na njej pa se je zvrstilo 32 govorcev. Med njimi je skoraj polovico časa (45 %) porabil Kardelj za predstavitev osnutka. Ostali govorci so v veliki večini predstavljali svoje odobravanje rešitev, ki jih je pri-
našal osnutek, le malo je bilo predlogov za spremembe in kritik. Več pobud je prišlo iz javnosti, ki so ji osnutek predstavili jeseni 1962. Zelo obsežna razprava v javnosti je imela skoraj značaj referenduma, v Sloveniji pa je bila to »najbolj množična politična akcija po vojni«, saj je v njej sodeloval vsak tretji državljani.⁷⁰⁵ Na ustavno komisijo je prišlo 775 predlogov za spremembo osnutka, od tega velika večina od posameznih državljanov – kar 84 %, še 463 pa so jih našli v tisku. Največji del teh pripomb se je nanašal na II. poglavje o družbenoekonomski ureditvi, predvsem členov, ki so urejali zasebno lastnino (okrog 40 %), ter na III. poglavje o svoboščinah, pravicah in dolžnostih človeka in občana.⁷⁰⁶ Nekateri so opozorili tudi na to, da je konstruktivna razprava o osnutku ustave zelo težka, ker se ves čas pojavljajo očitki, da so kritike uperjene proti ustavi, proti družbeni lastnini in proti delavskemu samoupravljanju.

Ustava iz leta 1963 je močno odstopala od prve, sprejete leta 1946, malo manj od ustavnega zakona iz leta 1953; med drugim je prvič razglasila uradno komunistično ideologijo s temeljem v materialnem determinizmu ter določila vlogo ZKJ in SZDLJ v političnem sistemu. Bila je zelo obsežna in je vsebovala mnogo kategorij, ki niso običajna ustavna materija, zato pa je bila mnogim težko razumljiva in v nekih točkah protislovna, na kar so se nanašali tudi komentarji iz javne debate.⁷⁰⁷ V tej »ustavi

704 25. redna seja ZZ in ZP, 7. 4. 1962, stenografske beležke, str. 125–126.

705 Marija Vilfan na 33. skupni seji ZZ in ZP, 7. 4. 1964, stenografske beležke, str. 424.

706 Neki materiali u vezi sa radom na pripremi Ustava od 1963. godine. Zajednička komisija svih veća za ustavna pitanja. AJ, fond 160, fascikel 3920.

707 Prav tam.

države v odmiranju⁷⁰⁸ so se odrazili svojevrstni kompromisi med vodilnimi jugoslovanskimi komunisti, ki so rezultirali v nezdržljivih kombinacijah vodilnih načel tega novega temeljnega dokumenta.

Samoupravljanje in centralizem

Potem ko se je partijsko vodstvo izreklo za nadaljnje razvijanje samoupravljanja, je ta princip dobil širok razmah v novi ustavi. Skladno z načeli iz programa ZKJ je samoupravljanje postalo tudi praktični politični sistem, v katerem so državo vse bolj zamenjevale razne oblike družbenega samoupravljanja, ki so imele svojo bazo v konkretnih materialnih in družbenih interesih ljudi. Tako naj bi se politični sistem čim bolj približal Marxovi interpretaciji pariške komune, pa tudi Leninovim svetom, ki naj bi bili po Kardeljevem razlaganju dejansko oblika samoupravljanja delavcev in delovnih kmetov tako v ekonomskih kot v političnih odnosih. S tem naj bi samoupravljanje postalo oblika diktature proletariata, Marxove prehodne države, ki je pravzaprav »delavski razred, organiziran kot država«.⁷⁰⁹

Ker je materialni temelj v marksistični ideologiji najpomembnejši določnik družbenopolitičnega sistema v socialistični demokratični skupnosti, za kakršno se je razglasila novoimenovana Socialistična federativna republika Jugoslavija (SFRJ), je bil nov sistem utemeljen med ljudmi kot proizvajalci in ustvarjalci na temelju družbene lastnine, ki jim »delo služi izključno le za zadovoljevanje njihovih osebnih in skupnih potreb«.⁷¹⁰ Pravico delovnih ljudi do samoupravljanja je razglasila za nedotakljivo, za protiustavno in nasprotno posameznim in splošnim interesom človeka pa vsako drugo obliko gospodarskega združevanja,

708 Ribičič, *Skupščinski sistem*, str. 123.

709 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 718–758.

710 Ustava SFRJ. Uvodni del. Temeljna načela, II.

ki bi vodilo k rušenju socialističnih odnosov. Med samoupravne pravice in dolžnosti je ustava naštelu upravljanje delovnih organizacij neposredno ali po organih upravljanja, organizacijo proizvodnje, odločanje o menjavi proizvodov in storitev, odločanje o rabi družbenih sredstev in o razpolaganju z njimi, razporejanje dohodka, odločanje o zaposlovanju, urejanje in izboljševanje delovnih razmer, odločanje o prestrukturiranju itd. Po drugi strani je zveza ohranjala centraliziran planski sistem, enoten sistem delitve proizvoda družbenega dela ter na več mestih omogočala intervencijo zveze v delovanje delovnih organizacij v nasprotju s sistemom gospodarskega samoupravljanja (npr. člani 11, 16, 18, 28 itd.).

Ustavi je nekako uspelo obiti tudi federalne odnose med zvezo in republikami. Bolj natančno je reči, da tudi tej ustavi ni uspelo rešiti problema komunističnega tipa federacije, ki hoče s federativno obliko uskladiti težnjo po nacionalni samoodločbi in potrebo po notranji koheziji. V uvodnem delu je sicer zagotavljala pravico vsakega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, vendar je v nadaljevanju utemeljila jugoslovanski socialistični sistem na enotnem delovnem ljudstvu. Že v imenu je postavila socialistično ureditev pred federacijo, republikam⁷¹¹ je pridala naziv »socialistična«, zbor narodov pa je ostajal enako neizražen kot v ustavnem zakonu iz leta 1953. Nacionalna pripadnost, izražena v republikah, je bila v jugoslovanski socialistični državi še vedno drugotnega pomena; v njej so bile tudi republike definirane kot socialistične demokratične skupnosti, ki temeljijo na oblasti delovnega ljudstva in na samoupravljanju (108. člen). Tu je bil narejen še en korak nazaj v urejanju nacionalnega vprašanja v socialistični Jugoslaviji v primerjavi z ustavnim zakonom iz leta 1953, kajti ta je republiške skupščine ob tem, da je kot nosilca državotvorne suverenosti opredelil delovno ljudstvo (1. člen), definirala kot predstav-

711 Avtonomnima pokrajinama Vojvodini in Kosovu je bil odvzet položaj konstitutivne federativne enote, saj v ustavi v 2. členu nista eksplicitno naštet; svoje mesto sta dobili v 111. členu, pri določbi, da lahko republike v okviru svojega ozemlja ustanovljajo avtonomne pokrajine.

nice narodne suverenosti (100. člen). Nova ustava je republiško predstavniško telo opredelila kot splošni organ družbenega samoupravljanja (74. člen), republiko pa kot družbenopolitično skupnost, v kateri delovno ljudstvo uresničuje družbeno samoupravljanje, ureja družbene odnose, usmerja razvoj gospodarstva itd. (108. člen) in v ničemer ne omenja narodne suverenosti. Varstvo suverenih pravic in enakopravnosti narodov ter socialistične družbene in politične ureditve republik je ustava pripisala federaciji, republikam pa omogočila urejanje področij iz pravic federacije le po pooblastilu zveznega zakona (115. člen). Novi koncept integracije na podlagi skupnega cilja, graditve socializma, je bil izpeljan iz Titove parole bratstva in enotnosti in naj ne bi pomenil negacije narodnosti, kar je bilo za komuniste že rešeno vprašanje, je pa zahteval aktivno sodelovanje vseh sfer, predvsem kulturne. Titu se je npr. zdelo »absolutno škodljivo, če bi našo kulturo, naše kulturno življenje, zaprli v republiške okvire. Naše kulturno življenje se mora razvijati v jugoslovanskih razmerah /.../. Zakaj recimo en slovenski, hrvaški, srbski, makedonski, črnogorski ali bosanski književnik ne bi mogel pisati o življenju na splošno in o splošnih problemih celotne države?«⁷¹² Tudi Kardelj je ustavno rešitev federalnih odnosov ocenil kot takšno, ki zagotavlja stabilizacijo odnosov med narodi v duhu enakopravnosti in samostojnosti, kar naj bi predstavljalo najmočnejši branik proti podivjanosti nacionalnih politik. Nacionalne politike oz. »subjektivistične konstrukcije družbenih odnosov« pa imajo lahko samo reakcionarni značaj.⁷¹³

Takšen položaj republik je bil posledica razmaha samoupravljanja na družbenopolitične skupnosti in posledično odpravljanja dvotirnosti v sistemu med samoupravljanjem v delovnih organizacijah in v družbenopolitičnih skupnostih.⁷¹⁴ Republike so v ustavi dobile položaj samo ene izmed štirih ravni družbenopolitičnega sistema, v katerem je bila kot temeljna družbeno-

712 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 821.

713 Prav tam, str. 708.

714 Ribičič, *Skupščinski sistem*, str. 123.

politična skupnost določena občina oz. komuna. Velike občine, katerih število je v desetih letih padlo za skoraj dve tretjini (s 1479 leta 1953 na 581 leta 1963),⁷¹⁵ so z novo ustavo še dodatno pridobile pomen: dobile so nalogo zagotavljati materialne in druge razmere za delo ljudi in za razvoj produkcijskih sil, usmerjati in usklajevati razvoj gospodarstva in družbenih služb, določiti in razporejati sredstva za občinske potrebe, ustvarjati razmere za zadovoljevanje materialnih, socialnih, kulturnih in drugih skupnih potreb občanov; samostojno so si določile dohodke in samostojno razpolagale z njimi; politično pa so v njih občani uresničevali samoupravljanje neposredno na zborih volivcev, z referendummi in drugimi oblikami neposredne demokracije, poleg tega pa so bili občinski zbori edini dom skupščin na vseh ravneh, ki so jih neposredno izvolili občani. Ravni okraja in republike sta ostali nekako spregledani v funkcijah. Ureditev vseh štirih ravni, torej občine, okraja, republike in federacije, je bila enaka – skupščina s politično-izvršilnim organom in sodno funkcijo kot samostojnim organom družbene skupnosti, uveljavila so se tudi enaka načela dela, rotacije, odgovornosti, pa tudi ekskluzivne določbe za posamezne funkcionarje.⁷¹⁶ Tako je ustava leta 1963 na tem področju še nadgradila ustavni zakon iz leta 1953: razširila je samoupravljanje v gospodarskih organizacijah in zmanjšala vpliv občin na njihovo delovanje, po drugi strani pa ohranila centralnoplansko gospodarsko politiko in si pustila odprt prostor za intervencijo (124. člen).

Širitev samoupravljanja v družbenopolitičnih skupnostih in decentralizacija odločanja na ravni občin pa po drugi strani nista mogli nadomestiti centraliziranega odločanja v odnosu do narodnih republik, kar se je najbolj videlo v položaju zbora narodov, ki je bil kot prostor medrepubliškega dogovarjanja in

715 Statistički godišnjak Jugoslavije, leto XVI, str. 62. Beograd: Savezni zavod za statistiku.

716 Iz konference občin, ki so obravnavale osnutek ustave, je prišel tudi predlog, naj se člani občinskih zborov izvzame iz principa rotacije, ker bi kontinuiteta dela lahko zelo pripomogla k uspešnemu razvoju občin (Neki materiali u vezi sa radom na pripremi Ustava od 1963. godine. Zajednička komisija svih veća za ustavna pitanja. AJ, fond 160, fascikel 3920).

varuh enakopravnosti narodov opredeljen le kot nekakšen poddom, ki se je moral obvezno sestati le ob spreminjanju ustave (190. člen).

Skupščinski sistem in delitev funkcij oblasti

Uvedba pojma *družbenopolitični sistem*, ki naj bi Jugoslaviji še poudaril status »države v odmiranju«, je bila po ocenah nekaterih pravnikov najbolj radikalna novost te ustave.⁷¹⁷ Politični oz. družbenopolitični sistem v ustavi je bil načrtan po načelih samoupravljanja v družbenopolitičnih skupnostih. Arhitekti te ustave so se znova naslonili na Marxa, Engelsa in posebej Lenina pri uresničevanju načela enotnosti oblasti, ki naj bi pomenilo »uničenje parlamentarizma (kot ločitve zakonodajnega dela od izvršilnega), spajanje zakonodajnega in izvršilnega dela, spajanje uprave z zakonodajo«. ⁷¹⁸ Tudi zvezna skupščina⁷¹⁹ je »padla« v ta sistem skupščin kot splošnih organov družbenega samoupravljanja ter s tem izgubila neke vrste ekskluzivnost, saj je vsaka družbenopolitična skupnost oz. vsaka raven upravljanja imela svojo skupščino kot najvišji organ oblasti in samoupravljanja. Tako naj bi oblast resnično postala »skupščinska«.

Položaj nove skupščine je izhajal iz kritike prejšnje prakse, ki jo je na skupni seji zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, na kateri so obravnavali osnutek ustave, strnjeno podala Vida Tomšič. Poudarila je različnost v razvoju jugoslovskega skupščinskega življenja in parlamentarne prakse zahodnega tipa, za katere je značilno, da se v njih diskusije vodijo s pozicije boja za oblast različnih strank. Delo v skupščini naj bi potekalo kot delo v delovnih telesih in naj bi prinašalo resničen prispevek h končnim formulacijam, vendar so poslanci v preteklosti zaznali kar nekaj razlogov, zakaj skupščini na plenumu ni

717 Djordjević, *Elementi političke*, str. 82.

718 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 718–720.

719 Iz zvezne ljudske skupščine se je z ustavo preimenovala v zvezno skupščino.

uspelo razviti široke debate. Med razlogi za takšno stanje je Vida Tomšič naštel najprej pomanjkanje kompetenc, saj bi morali člani plenuma dobro poznati in obvladati preveč zadev, da bi se o njih lahko kompetentno pogovarjali. Kot drugi razlog pa je naštel dejstvo, da ima veliko poslancev številne družbene funkcije, kar je imelo za posledico, da se je diskusija o zadevah kanalizirala v izvršilne svete, na teren, razne specializirane organe in družbene forume, pa tudi v skupščinske odbore. Ker skupščini na plenumu ni uspelo razviti debate, se je med poslanci razvil občutek, da skupščina ostaja bolj ali manj dekorativno, manife- stativno telo, ki daje bolj formalne zaključke široki diskusiji, ker so se formalni zaključki opravili zunaj skupščine. Dodatni problem dela skupščine je predstavljalo tudi dejstvo, da se je mnogo temeljnih vprašanj reševalo na širših forumih družbenih organi- zacij, kar je »bilo povsem logično za razvoj naše socialistične re- volucije, a je do neke mere siromašilo naše skupščinsko življenje in privedlo do nekaterih napačnih razmišljanj na terenu o vlogi političnih organizacij in do tendenc, da imajo politične organi- zacije tudi operativno vlogo v državnem aparatu, v organizaciji gospodarstva ipd.«.⁷²⁰

Nova ustava naj bi rešila te težave in uveljavila načelo eno- tnosti oblasti v samem vrhu države in centralnosti skupščine v tem sistemu, vendar je zvezna skupščina z njo izgubila nekatere značilnosti in prejšnja široka pooblastila.

Prvič, skupščina je izgubila svoj predstaviški značaj. V ustavi ni bila več definirana kot predstavnica narodne suve- renosti kakor v prejšnji ustavi in ustavnem zakonu, temveč le kot oblastni organ. Nadaljnji odmik od klasičnega parlamenta- rizma in reprezentance je pomenila tudi uvedba delegatskega principa, ki je vzpostavil neposredno odgovornost poslancev volivcem svoje volilne enote in jih postavil pod grožnjo odpok- klica. Ustava je na ravni zveze uvedla petzbornično⁷²¹ delegatsko

720 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 803–804.

721 Spomnimo, da je pri sprejemanju ustavnega zakona leta 1953 Kardelj samostojnosti ZN ugovarjal z argumentom, da bi bilo to preveč zapleteno (54. seja Zakonodajnega odbora



Slovenski poslanci v skupščini v Beogradu, ko je bila 7. aprila 1963 sprejeta ustava SFRJ.

(ARS, AS 1549, XIV/49, Miha Marinko 1960–1964)

strukturo: zvezna skupščina je bila sestavljena kot zbor delegatov občanov v občinah in republikah, vsi ostali zbori (gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor in organizacijsko-politični zbor) pa kot zbori delegatov delovnih ljudi v delovnih skupnostih. Minimalen neposredni vpliv volivcev se je ohranil pri volitvah v zvezni zbor, za katerega so občani neposredno volili kandidata izmed tistih, ki so jih za kandidate (enega ali več) izvolile občinske skupščine dotične volilne enote. Za vse ostale zbore, razen za zbor narodov, ki je bil sestavljen iz delegatov republiških in pokrajinskih skupščin, so poslance volile občinske skupščine.⁷²² Takšen delegatski sistem naj bi po Kardeljevih besedah omogočal, da državljani in komune sodelujejo v

ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 238).

722 98. in 99. člen Zakona o volitvah zveznih poslancev. UL SFRJ, št. 14/10. 4. 1964.

odločanju in reševanju problemov širše družbene skupnosti bolj neposredno in kvalificirano kot v klasičnem predstavniškem sistemu. Volitve tako niso imele več značaja klasičnih volitev, ampak naj bi bile oblika neposredne demokracije, z delegatskim sistemom pa se je po Kardeljevih besedah vzpostavila še dodatna razlika s klasičnim volilnim sistemom meščanske družbe, ki je kvalitativno enaka, kot je razlika med skupščinskim mehanizmom in klasičnim parlamentarizmom.⁷²³ Skladno s tem sta obveljala tudi splošen boj proti profesionalizmu v poslanskih vrstah in načelo rotacije mest v skupščini in ZIS, ki se je v ustavi uveljavilo na vseh ravneh družbenopolitičnih skupnosti.⁷²⁴ Kljub temu ustava in volilni zakoni, pa tudi poslovnik še govorijo o poslancu.

Kljub petzbornični strukturi je zvezna skupščina dobila status dvodomne legislature oz. je v tem načinu delovala. Zbori med sabo niso bili enakopravni; podobno kot v ustavnem zakonu izpred desetih let je imel zvezni zbor več pravic in pooblastil. Zbori delovnih skupnosti, delegirani po nekakšnem korporativnem ključu, naj bi pripomogli k večji kompetentnosti skupščine za razpravljanje o posameznih zadevah. Večzbornična struktura je bila vpeljana kot nadaljnji korak v razvoju samoupravljanja, saj bi lahko samo en samoupravni zbor »pripeljal do izkrivljanja vloge samoupravnega zbora, ker bi se morali člani takšnega zbora, kot tudi člani ZZ, ukvarjati z vsemi tekočimi težavami naše družbene skupnosti, kar bi glede na vse večji obsega dela skupščine pomenilo tudi njihovo praktično odvajanje od njihovega profesionalnega delovnega mesta«, s čimer bi se izgubila njihova najbolj neposredna povezanost z delovnim mestom, delovnim kolektivom in procesom družbenega dela.⁷²⁵ V spe-

723 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 742–743.

724 Kljub tem načelom je profesionalizacija oz. delež ponovno izvoljenih poslancev v vseh zborih naraščal tudi v naslednjih letih. Na volitvah leta 1963 je bilo v ZZ kar 71 % takšnih poslancev, ki so bili ponovno izvoljeni (leta 1967 pa že 82,6 %), za zборе delovnih skupnosti pa je bil ta odstotek precej nižji (leta 1963 in 1967 je znašal 21,7 %). Kljub temu je delež ponovno izvoljenih poslancev na volitvah leta 1969 v vseh zborih presegel 53 %. V tem obdobju je prav tako še dodatno narasla stopnja višješolsko oz. univerzitetno izobraženih poslancev s 66,3 % na visokih 82,3 % (Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129).

725 Zehra Muidović na skupni seji zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–

cifičnem »originalnem« dvodomnem sistemu je ZZ skupaj s posameznim zborom delovnih skupnosti obravnaval vprašanja in sprejemal odločitve s področja teh delovnih skupnosti, najpomembnejše skupaj z gospodarskim zborom (družbeni plan) in skupaj z organizacijsko-političnim zborom (proračun in zaključni račun). Čeprav je načeloma vsak zbor lahko ustanavljal svoje odbore, so zbori delovnih skupnosti delovali kot nekakšni veliki strokovni delovni odbori, ki so samostojno razpravljali o vprašanjih s svojega delovnega področja, dajali samoupravnim organizacijam, delovnim skupnostim in državnim organom priporočila, pa tudi izvajali nadzor nad delom ZIS in zvezne uprave, s tem ko so lahko zahtevali poročila o njihovem delu ter jim zastavljali vprašanja (179. člen).

Zvezni zbor je ohranjal svoj poseben status na več področjih: praktično so ga sestavljali profesionalni politiki,⁷²⁶ medtem ko so bili člani zborov delovnih skupnosti stalno zaposleni na svojih delovnih mestih; samo vodstvo skupščine – predsednika in podpredsednike – se je volilo izmed članov ZZ; imel je večje članstvo, ker so vanj volile po deset članov tudi skupščine socialističnih republik in po pet skupščine avtonomnih pokrajin; člane ZZ so občani volili oz. potrjevali neposredno, pravico biti izvoljen vanj pa je imel vsak občan z volilno pravico, medtem ko je bila kandidatura za ostale samoupravne zbore omejena na »delovne ljudi ali člane organa upravljanja v delovni organizaciji oz. delovni skupnosti z ustreznega področja dela, člane organa upravljanja v združenju delovnih organizacij in sindikalne funkcionarje na ustreznem področju dela« oz. za organizacijsko-politični zbor na člane organov upravljanja ter funkcionarje družbenopolitičnih organizacij in društev, ki se ukvarjajo z vprašanji

21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 777–778.

726 »Da bi zvezni zbor lahko uspešno opravljal svojo funkcijo, je potrebno, da bodo njegovi člani večinoma ljudje, ki jim bo delo v zboru pravzaprav edino in poglavito delo, tj. ljudje, ki se bodo aktivizirali na dolžnostih zunaj skupščine samo toliko, kolikor jim bodo dopuščale obveznosti poslanca skupščine« (Kardelj na 3. skupni seji vseh zborov, 4. 2. 1964, stenografske beležke, str. 53). Sicer pa je 52. člen poslovnika zvezne skupščine določal, da je funkcija poslanca »častna družbena funkcija« (Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 21/1967, 13. 5. 1967).

s področja družbenopolitičnega sistema (168. člen) in so jih volile občinske skupščine. Takšno kadrovanje in volitve so postavljali v neenak položaj tudi državljane volivce, saj so nekateri lahko volili večkrat, medtem ko so bili drugi, ki niso bili člani nobenih delovnih organizacij, iz tega procesa izključeni. Poleg tega je predpostavljalo, da vseh državljanov ne zanima enako, kaj se dogaja na specifičnih področjih delovnih skupnosti, kar je na neki način reševal sistem dvodomnega delovanja zvezne skupščine.

ZZ je imel pravico soodločati pri praktično vseh zadevah, samostojno pa je obravnaval vprašanja zunanje, varnostne in splošne notranje politike ter tudi sprejemal zakone in akte in ratificiral mednarodne pogodbe s tega področja. ZZ je poleg tega samostojno volil in razreševal vrh izvršilne in sodne veje oblasti ter zvezne uprave: predsednika in člane ZIS, predsednika in sodnike ustavnega in vrhovnih sodišč, zvezne državne sekretarje in zvezne sekretarje ter druge funkcionarje, ki jih je določala ustava. Prav tako je ZZ uveljavljal pravico skupščine glede odgovornosti teh organov in funkcionarjev skupščini, odločal o nagradah zveznih poslancev in funkcionarjev, ki jih je volila skupščina, ter opravljal vse druge zadeve iz pristojnosti skupščine, ki niso bile z ustavo pripisane drugim zborom.

Drugič, zvezna skupščina je de facto in de iure izgubila položaj osrednjega oblastnega organa v sistemu enotnosti oblasti, čeprav so ji ga politiki v besedah še naprej pripisovali. Ustava iz leta 1963 je dejansko privolila v sistem delitve oblasti, ki ga je komunistična oblast ves čas zavračala iz ideoloških razlogov. Najprej, ustava je iz prejšnje predstavniško-izvršilne vloge predsednika republike naredila samostojno funkcijo. Predsednik republike ni bil več hkrati predsednik ZIS, ampak samostojen organ, ki mu je bila z ustavo določena naloga predstavljati SFRJ doma in v tujini in opravljati druge z ustavo določene politično-izvršilne funkcije, postavila pa ga je za vrhovnega poveljnika oboroženih sil (215. člen). Pri formiranju izvršilnega organa mu je prav tako dodelila klasično vlogo predsednika, ki izbere mandatarja in mandatar nato predlaga člane. Pripadale

so mu tudi druge klasične funkcije: razglašanje zakonov z ukazom, predlaganje kandidatov za izvolitev na nekatere funkcije (ustavno sodišče, svet federacije, namestnik vrhovnega poveljnika), podeljevanje agremajev domačih in sprejemanje akreditivov tujih diplomatov, podeljevanje odlikovanj, pomilostitev, v primeru vojnega stanja ali po neposredni vojni nevarnosti pa mu je bila podana pravica izdajati uredbe z zakonsko močjo na predlog ZIS (217. člen). Obdržal je nekaj formalnih pristojnosti v izvršilni politiki: imel je pravico obdržati izvršitev uredbe in drugih predpisov ZIS splošnega političnega pomena ter obdržati vpliv v zunanji in notranji politiki. Veliko večjo moč pa je imel predsednik republike zaradi karizmatične osebnosti in velike politične avtoritete nosilca te funkcije, Josipa Broza - Tita. Kljub temu da je bil izvoljen v skupščini in ji bil formalno tudi odgovoren, ga je ustava, praktično napisana in sprejeta v skupščini, postavila nad njo. Z 220. členom ustave mu je bila podeljena neomejena funkcija predsednika republike, kar je pomenilo pokop republike in je Jugoslavijo na neki način znova približalo monarhiji.⁷²⁷

Nekoliko bolj samostojno je bila postavljena tudi institucija ZIS, ki je bil opredeljen še vedno kot politično-izvršilni organ skupščine, vendar je s to ustavo dobil nekatere poteze vlade v klasičnih parlamentarnih ureditvah. Eno najbolj opaznih novosti je predstavljal postopek oblikovanja nove vlade, po katerem je predsednik ZIS v izvolitev skupščini predlagal predsednik republike, mandatar pa je predstavil svojo listo kandidatov, na kateri so bili lahko člani celotne zvezne skupščine, ne le ZZ. ZIS je deloval kot kolektivno odgovorno telo, kar mu je dajalo določeno samostojnost nasproti skupščini, obdržal pa je tudi pomembno funkcijo predlagatelja najpomembnejših politik (notranje in zunanje) ter aktov (družbeni plan, proračun in zaključni račun) skupščine. Sicer pa je ta ustava opazno zmanjšala uredbo-dajna pooblastila ZIS in pravico predlaganja funkcionarjev, zvezno upravo pa je podredila tudi neposrednemu nadzoru skupščine.

727 Čavoški, *Tito*, str. 23.

Kljub ustavnemu omejevanju ZIS pa se je ta v praksi obnašal precej neodvisno in ohranjal zelo pomembno vlogo, hkrati pa je narasla tudi iniciativnost skupščine pri nadziranju dela ZIS, kar je privedlo do konkretnih sporov in pritožb. Konec šestdesetih let beležimo stalne proteste poslancev, odborov in tudi vodstva skupščine pri predsedniku in članih ZIS zaradi neudeležbe razprav tudi o tako pomembnih zadevah, kot so proračun ter neposredna poslanska vprašanja.⁷²⁸ Prav tako je ZIS v prvih petih letih po sprejetju ustave ohranil glavno vlogo v predlaganju zakonov (83 %), ki jih je v tem obdobju sprejela skupščina.⁷²⁹ Po drugi strani pa je bil delež ZIS pri celotni normativni dejavnosti prvič v socialistični Jugoslaviji manjši od deleža skupščine, ki je sprejela 55,2 % vseh takšnih aktov.⁷³⁰ V primerjavi s prejšnjim mandatom se je v prvem mandatu po sprejetju nove ustave več kot podvojilo število točk, ki jih je obravnaval ZZ, število obravnavanih točk v celoti pa se je več kot početerilo, kar je bilo tudi posledica večzbornične strukture nove skupščine. Strmo je narasla tudi nadzorna aktivnost skupščinskih poslancev, saj se je število poslanskih vprašanj v mandatu po sprejetju nove ustave več kot podvojilo (glej tabelo na str. 230–231).

Ravno nadzorno funkcijo so kot eno najpomembnejših za jugoslovansko zvezno skupščino poudarjali tudi poslanci in zato pozdravljali ustavna določila, ki so krepila nadzorno vlogo in zakonodajno delo po odborih ter dolžnost ZIS, da oddaja redna poročila skupščini o svojem delu. K paketu nadzornih instrumentov sta spadala tudi pravica izvajati ankete in zaslišanja ter klicanje na odgovornost upravnih organov in predstavnikov organizacij, kar so poslanci ocenili za bolj učinkovite instrumente nadzora kot pa administrativne ukrepe.⁷³¹

Po drugi strani so nadzorni mehanizmi krepili samostojno pozicijo ZIS nasproti skupščine. 190. člen poslovnika iz leta 1967

728 Odnosi SIV-a i Savezne skupštine. AJ, fond 130, fascikla 531 in 532.

729 Ribičič, *Razvoj skupščinskega*, str. 145.

730 Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129.

731 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 805.

je predvideval, da lahko ZIS kolektivno odstopi, »če meni, da ne more zagotoviti izvajanja politike, za katero je osnove določila zvezna skupščina, ali izvrševanja zakonov ali drugih aktov, ki jih je skupščina sprejela, kot tudi v drugih primerih, ko se ne strinja z osnovami politike, ki jih je določila zvezna skupščina«. ⁷³² Poslovnik je uvedel tudi instrument zaupnice oz. nezaupnice, ki jo je lahko postavil ZIS sam ali pa deset članov zbora. ⁷³³ Vprašanje zaupnice je bilo lahko naslovljeno na posameznega člana ali na celotno vlado, v primeru izglasovane nezaupnice predsedniku ZIS pa je poslovnik predvidel odstop ZIS kot celote. S temi določili je bila ZIS dana moč na neki način izsiljevati skupščino, ki v končni fazi ni bila imuna na grožnjo izvršnih organov z razpustom. 189. člen ustave je namreč vseboval klavzulo, da se, »če zaradi spora med ZZ in drugim pristojnim zborom niti po postopku, ki je predpisan za doseg soglasja, ni mogel biti sprejet zakon, za katerega je *predsednik republike ali zvezni izvršni svet* (poudarila M. R.) menil, da je neobhoden in nujen, oba zbora razpustita«.

Poleg predstavniške in izvršilne funkcije je skupščina s to novo ustavo izgubila še eno pomembno nalogo. Z ustanovitvijo ustavnega sodišča je nanj preložila presojanje ustavnosti in zakonitosti in to je s tem postalo varuh ustavne ureditve socialistične Jugoslavije. Predsednika in sodnike ustavnega sodišča je volila skupščina in niso smeli biti imenovani iz vrst poslancev, saj »ne bi imelo smisla, da se sodnika, ki je istočasno ljudski poslanec, postavlja v pozicijo, da ocenjuje ustavnost zakona, pri sprejemanju katerega je sam sodeloval«, kakor je to določilo razložil hrvaški poslanec dr. Jerko Radmilović. ⁷³⁴ Takšno ločevanje funkcij je bila seveda dobrodošla demokratična sprememba, kajti v prejšnjem »nesmiselnem« ustavnem redu je bila funkcija presojanja ustavnosti in zakonitosti dodeljena prezidiju oz.

732 Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 21/1967, 13. 5. 1967.

733 Zbora narodov ali zveznega zbora, kajti po ustavi in poslovniku sta samo ta dva zbora izvajala nadzor nad delom ZIS.

734 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 799.

skupščini sami, torej tistim istim poslancem, ki so zakone in ustavo sprejemali.

Tretjič, kot smo videli iz že prikazanih primerov, je skupščina v dvajsetih letih napredovala v institucionalizaciji svojega dela, s čimer se je močno približala metodam dela klasičnih parlamentov. Čeprav je v zakonodajnem postopku poslovnik poudarjal razpravo na plenumu, se je ta večinoma dogajala v odborih, ki so dobili tudi široka pooblastila glede spremljanja in obravnavanja razmer na svojih pristojnih področjih. Za pomoč pri tem delu je poslovnik predvideval tudi ustanovitev strokovne službe.⁷³⁵ Poslovnik je nadalje dokaj natančno urejal delo poslancev, določal roke za oddajo ter od njih zahteval odgovorno delo – npr. pri vlaganju amandmajev, ki so prinašali dodatne finančne posledice, so morali poslanci hkrati predložiti tudi predlog, kako ta sredstva zagotoviti (298. člen). Ustanovljeno je bilo tudi vodstveno telo, nekakšen kolegij, sestavljen iz predsednika in podpredsednikov skupščine ter predsednikov njenih zborov in predsednika ZIS. To predsedstvo skupščine je imelo pristojnost razlagati določbe poslovnika, usklajevati delovne programe in delo zborov, skrbelo je za načrtovanje in potek sej ter za sodelovanje z drugimi organi in institucijami, nadziralo pa je tudi notranjo ureditev in delo skupščine, poslancev in strokovnega osebja (112. člen).

Vendar pa poslanci in vodstvo skupščine, ki je znalo biti kritično, niso bili zadovoljni s svojim delom. Leta dela po sprejetju ustave leta 1963 so ocenili kot premalo uspešna: v njem so videli staro skupščinsko strukturo, v kateri so še bili elementi klasičnega parlamentarizma, ki ne more zagotavljati neposrednega vpliva prakse; večina zakonov je bila sprejetih po hitrem in skrajšanem postopku, saj so sile razmer zahtevale hitro ak-

⁷³⁵ Zanimiva je vsebina 68. člena, ki je poslancem in drugim funkcionarjem, ki so izpolnjevali z veljavnimi predpisi določene pogoje, jamčila pravico zahtevati, da nadaljujejo svoje delo v zvezni skupščini kot nekakšno strokovno osebje. Na takšen način je skupščina lahko nadomestila profesionalizacijo ter obdržala formalne in neformalne izkušnje znotraj sistema. Po drugi strani je ta določba omogočala udobno vzdrževanje viška »revolucionarnega kadra«, ki se je pojavil zlasti po sprejetju nove ustave leta 1974, ki je konkretno zmanjšala število poslancev.

cijo in onemogočale konkretne razprave; kot nezadostno pa so ocenili tudi zainteresiranost poslancev, ki so premalo sledili praksi in se niso dovolj povezovali z volilno bazo.⁷³⁶ Poslanci se niso dovolj trudili razviti pravo diskusijo, saj so njihovi govori pogosto predstavljali razmišljanja ali monologe, ki so bili vnaprej napisani. Veliko poslancev je še vedno ostalo angažiranih v skupščini, zaradi česar niso mogli toliko časa posvetiti delu v odborih, s čimer se je znova pojavilo vprašanje kontinuitete.⁷³⁷

Kljub samokritiki so se poslanci očitno zavedali svoje vloge v političnem sistemu, za katero se je v vsakodnevni konfrontaciji z izvršnim svetom zdelo, da jo ta ignorira in poskuša izriniti na politični rob. Med poslanskimi vprašanji so se vedno znova pojavljali protesti proti odnosu ZIS do skupščine. Lep primer je vprašanje Raduleja Sekića, ki je v prosvetno-kulturnem zboru ZIS zastavil takšno vprašanje: »V pripravah na to sejo našega zbora je nastala, po mojem mnenju, povsem neobičajna praksa. Npr. da odbori zbora lahko spreminjajo dokumenta ZIS samo prek amandmajev. Meni se povsem logično postavlja vprašanje: če je res tako, kje se konstituira naša politika? Ali v skupščini, kakor je zapisano v ustavi, ali v ZIS?«⁷³⁸ Zvezni izvršni svet je sklenil, da ni njegova stvar, da odgovarja na postavljeno vprašanje. Poslanci so ZIS očitali tudi zračanje z upravo in zadrževanje starih kompetenc vlade, kot je npr. koncentracija zakonodajne iniciative, kar je pasiviziralo in slabilo skupščino ter jo po njihovem mnenju zadrževalo na poziciji starega parlamentarnega reda.⁷³⁹

736 Informativni bilten zvezne skupščine, letnik V, št. 113, 20. 4. 1973, str. 2.

737 Mijalko Todorović na 4. skupni seji vseh zborov, 17. 5. 1965, stenografske beležke, str. 73.

738 Arhiv Jugoslavije, fond 130, fascikel 532, poslansko vprašanje 03/5/61-1.2.

739 Mijalko Todorović na 4. skupni seji vseh zborov, 17. 5. 1965, stenografske beležke, str. 71.

Partijski monopol in demokracija

Tretja nenavadna kombinacija, ki jo je prinašala ustava iz leta 1963, je poskušala združiti elemente neposredne participativne demokracije s partijskim monopolom. Družba, ki je ocenila, da parlamentarna večstrankarska demokracija ni več primerna niti za kapitalizem,⁷⁴⁰ je samo sebe v ustavi razglasila za socialistično demokracijo in komunizem za uradno ideologijo. Z ustavo je zagotavljala široke samoupravne, socialne in politične pravice in svoboščine, zaščitila narodnost in uporabo jezika, družino in osebno integriteto. Zlasti socialne in samoupravne pravice so ščitile široko socialno varnost državljanov in zagotavljale javni servis izobraževanja, zdravstva, socialnega in pokojninskega zavarovanja. V politično življenje je uvajala elemente neposredne demokracije, kot so skupščine na vseh ravneh družbenopolitičnih skupnosti, zbori volivcev, referendumi, neposredno odločanje v delovnih organizacijah, sistem rotacije in odgovornosti funkcionarjev ter delegatski mandat z odpoklicem.

Po drugi strani je v 40. členu nove ustave ponovila določbe 43. člena ustave iz leta 1946, ki je ostal v veljavi tudi po sprejetju ustavne spremembe 1953. 40. člen nove ustave je v prvem odstavku jamčil politične pravice, kot so svoboda tiska in drugih informacij, svoboda združevanja, svoboda govora ter javnega nastopanja in drugega javnega zbiranja. V tretjem odstavku istega člena pa je ustava določala, da teh svoboščin in pravic ne sme nihče zlorabljeni za rušenje temeljev socialistične demokratične ustavne ureditve, za ogrožanje miru, enakopravnega mednarodnega sodelovanja ali neodvisnosti države, s čimer si je oblast pustila odprta vrata za morebitna politična obračunavanja. Demokracija namreč »ni spisik demokratičnih pravic, ampak živ politični izraz določene družbene strukture in določenih odnosov družbene moči«. ⁷⁴¹ Potrebo po tem členu je Kardelj ra-

740 Krste Crvenkovski na skupni seji zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 766.

741 Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 726.

zložil z besedami, da »v naši družbi sredstva prisile s strani revolucionarne diktature proletariata še vedno igrajo pomembno vlogo«. ⁷⁴² V takšni demokraciji je tudi ZKJ postala ustavna kategorija z vlogo, ki ji jo je naložila zgodovinska nujnost: organizirana vodilna sila delavskega razreda in delovnega ljudstva pri graditvi socializma z nalogo, da (p)ostane glavni pobudnik politične aktivnosti za varstvo in nadaljnji razvoj pridobitev socialistične revolucije in socialističnih družbenih odnosov (VI. del).

Te vodilne vloge ZKJ po Kardelju ne bi smeli razumeti kot enostrankarski sistem, ampak kot nujnost dosledne socialistične akcije mas in njihovega splošnega in idejnopolitičnega usmerjanja. Enostrankarski sistem namreč pomeni ukinitve večstrankarskega sistema z revolucionarnim aktom in hkrati ohranjanje predstavniškega mehanizma buržoaznega tipa, kar pa za samoupravno neposredno demokratično družbo ni več primerno. V takšnih razmerah je po Kardeljevi oceni večstrankarski mehanizem ⁷⁴³ političnega monopola nemogoč, ker praksa družbenega samoupravljanja in njegovo utrjevanje vsakodnevno ožijo možnosti za nastanek nekega političnega sistema, ki ne bi izviral iz osnovnih celic družbenega samoupravljanja v delovnih organizacijah in občinah. Vodilna vloga ZKJ namreč ni faktor oblasti, ampak formiranje družbene zavesti, in dokler zgodovinske razmere to zahtevajo, so v tej vlogi družbene oblasti vključeni tudi nekateri elementi revolucionarne diktature proletariata. ⁷⁴⁴ Šlo naj bi torej za brezstrankarsko družbo, v kateri skupaj z državo umira tudi partija.

Tudi SZDL je dobila svoje mesto v ustavi, kjer je bila opredeljena kot najširša opora družbenopolitične aktivnosti in družbenega samoupravljanja oz. kot organizacija, »v kateri se vrši večplastni vzajemni vpliv med raznovrstnimi političnimi aktiv-

742 Prav tam, str. 741.

743 Kardelj v tem kontekstu zavrača večstrankarstvo kot boj za oblast. V nadaljnjem razvoju politične misli in prakse pa se že vidi premik k bolj pluralističnemu pristopu – poslovnik iz leta 1967 v 46. členu omogoča formiranje poslanske sekcije SZDLJ pa tudi »drugih oblik medsebojnega sodelovanja za izmenjavo mnenj in spodbujanje aktivnosti« (Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 21/1967, 13. 5. 1967).

744 Prav tam, str. 725–743.

nostmi ljudi v raznih organih in organizacijah samoupravljanja ter vodilnih socialističnih idejnih in političnih faktorjev na splošno, še posebej ZKJ«. ⁷⁴⁵ Njena vloga je bila predvsem opravljati operativne politične naloge, kot so organizacija razprav in volitev ter skrb za vključevanje delavskih in mladinskih družbeno-političnih organizacij v politično življenje.

Tito, kot nesporni in oboževani monarh na čelu republike in vodja ZKJ, je tako prek partije kot tudi prek ustavnih instrumentov hotel zagotoviti totalen nadzor nad osnovnimi tokovi družbenega in političnega življenja: »Težave, protislovja, idejne in politične probleme, ki nastajajo iz tako nastalih odnosov, moramo in moramo nujno reševati z idejnopolično akcijo komunistov in drugih zavestnih socialističnih sil.« ⁷⁴⁶ Po sami logiki stvari bi to moralo pomeniti tudi totalno odgovornost za vse, kar se neposredno dogaja v javnem in kulturnem življenju, ⁷⁴⁷ česar pa Tito ni sprejemal. Njegovo politično osvobodilno ideologijo Čavoški imenuje revolucionarni makiavelizem, ki pa ni dosegel dveh ciljev Machiavellijevega vladanja: 1. tudi če delaš zlo, naj bo rezultat tega zla maksimalno dobro oz. korist za podložnika, in 2. dober vladar zapusti za seboj trden režim. ⁷⁴⁸

Tudi znotraj partije je Tito igral podobno monarhično vlogo, ki se je v tistem času ukvarjala z nekaterimi ključnimi problemi svojega dela in organizacije. Vse od sredine petdesetih let je njeno članstvo naraščalo, potem pa v desetih letih, 1961–1971, stagniralo na okrog milijon članstva. ZKJ očitno ni uspelo pritegniti mladih, konec naraščanja članstva pa je *Borba* ocenila tudi kot posledico razočaranja nad samoupravljanjem in dejanskega neuspeha v predstavljanju delavskega razreda. ⁷⁴⁹ Čeprav je ZKJ naredila nekaj korakov v smeri notranje demokratizacije in je s statutom iz leta 1964 prvič uvedla republiške partijske

⁷⁴⁵ Prav tam, str. 725.

⁷⁴⁶ Razvoj delavskega in družbenega samoupravljanja, referat na VIII. kongresu ZKJ, objavljeno v Tito (1978, 138).

⁷⁴⁷ Čavoški, *Tito*, str. 164.

⁷⁴⁸ Prav tam, str. 303.

⁷⁴⁹ Carter, *Democratic Reform*, str. 29–30.

kongrese pred zveznim,⁷⁵⁰ so bili njeni učinki dokaj skromni. Kot je leta 1967 pojasnil Mika Tripalo, demokratizacija znotraj ZKJ ni pomenila uvajanja samoupravljanja v ZKJ, kajti partija lahko odloča le po načelih demokratičnega centralizma.⁷⁵¹ Ta je nujno vodil k spodkopavanju lokalnih centrov moči, zato je bil hkrati obstoj centralizma in samoupravljanja praktično nemogoč. S tem bi se spodkopali temelji participativne demokracije, ki pa je imela možnost za preživetje v bolj pluralnem okolju, za katero so si, v smislu priznavanja različnih frakcij znotraj ZKJ, prizadevali reformisti. Navznoter je ZKJ v šestdesetih letih še ohranjala prakse iz administrativnega obdobja, v katerih je centralizem prevladal nad demokracijo. V njenem delovanju se je ohranjala hierarhija in podreitev, glavni voditelji v ZKJ pa so predstavljali t. i. konservativno-birokratsko linijo. ZKJ je tako v demokratičnosti dejansko zaostajala za drugimi družbenopolitičnimi organizacijami.⁷⁵²

Smer nadaljnje politike ZKJ in SFRJ je bila v večji meri še vedno odvisna od Titove dobre volje oz. podpore eni ali drugi frakciji znotraj partije. Ta je tudi po sprejetju ustave še naprej ostala razdeljena na reformno naravnane liberalno usmerjene komuniste s Kardeljem in Bakaričem na čelu ter na ortodoksne centraliste, ki so imeli svojo zaslonbo v novoizvoljenem podpredsedniku SFRJ, hkrati šefu varnostne službe in organizacijsko-političnem sekretarju ZKJ, Aleksandru Rankoviću. Delitev na dve frakciji je v šestdesetih letih dobila dodatni zagon, reformisti pa so zahtevali večjo avtonomijo republik, predvsem v luči zmanjšanja kontrole v gospodarstvu, posebej nad investicijami, uveljavljanju svobode trga in povečevanja dobička, splošnega zmanjšanja odvisnosti od Beograda, pa tudi zmanjšanja pristojnosti lokalnih partijskih funkcionarjev, ki so predstavljali stebre dogmatizma in že uveljavljenega establišmenta ter na-

750 To se je v praksi prvič realiziralo v letih 1968–1969, ko so bili pred IX. kongresom ZKJ marca 1969 že pozimi izvedeni kongresi po republikah.

751 Carter, *Democratic Reform*, str. 22.

752 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 319.

sprotovali reformam.⁷⁵³ Reformno gibanje je šlo z roko v roki tudi s ponovnim pojavom nacionalizma, ki se je dobro ujel z zahtevami po večji liberalizaciji gospodarstva; hrvaški komunistični voditelj Bakarić je na seji hrvaškega izvršnega odbora izjavil, da je povsem jasno, da se mora federacija bolj federalizirati, da mora postati bolj fleksibilna, saj enkratne rešitve ne morejo ostati trajne.⁷⁵⁴ Ranković je kot Srb na drugi strani predstavljal manj razvite republike v federaciji, ki so imele od centralizma velike koristi, zato je najbolj enostavna razlaga, da so frakcijski spori reflektirali zavezo bolj razvitih in prozahodno usmerjenih republik Slovenije in Hrvaške proti manj razvitim na jugu. Že zgodovinska izkušnja je pokazala na antagonizem med predstavami o čim večji avtonomiji prvih in nagnjenosti v centralizem drugih, pri čemer je veliko vprašanje predstavljalo nikoli rešeno srbsko-hrvaško rivalstvo. Proti tej preprosti razlagi pa govori praksa Makedonije in Bosne in Hercegovine, ki sta kljub temu, da sta imeli koristi od centralistične ureditve, v boju med frakcijama v končni fazi zavzeli reformno stališče in podprli željo po večji avtonomiji republik. To je pomenilo zmago nacionalnega občutenja nad ekonomskimi interesi – rešitev, ki je popolnoma neskladna z marksistično teorijo. Reformisti so hkrati, potem ko niso našli podpore v partijskem vodstvu, poslali »svoje fante v skupščine«, kjer so imeli močno zaledje v gospodarskih zborih, s tem pa so tudi skupščine same postale pomemben dejavnik v boju za nadaljnje spremembe.

Po odkritju, da je varnostna služba prisluškovala tudi v Titovi lastni pisarni in v njegovih rezidencah, so razmere zahtevale ukrepanje: na IV. seji CK ZKJ poleti 1966 na Brionih je preiskovalna komisija predstavila rezultate svojega dela, v katerih je ugotovila, da nihče, niti državni, predstavniški ali partijski organi, ne nadzoruje stanja, organizacije, metod dela, ciljev in nalog Službe državne varnosti.⁷⁵⁵ Ta je bolj ali manj postala

753 Prav tam, str. 317.

754 Carter, *Democratic Reform*, str. 16.

755 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 571.

monopol posameznika, ki je zlorabil svoj položaj v partiji in v političnem sistemu. Ranković se je praktično poistovetil tudi s CK ZKJ, saj je bil kot njegov politično-organizacijski sekretar odgovoren za kadrovske politiko in organizacijsko izgradnjo ZKJ, pripravljala naj bi državni udar in delovala proti uradni politiki ZKJ, zaradi česar je bil Ranković sam prisiljen odstopiti in z njim njegova klika, s tem pa je reformno gibanje pridobilo Titovo podporo. Vendar poraz t. i. dogmatsko-birokratskih sil partije ni rešil nevarnosti liberalizma: Tito se je upiral težnji, da se ZKJ spremeni v stranko socialdemokratskega tipa.⁷⁵⁶ Šele po vsem tem so se začele pripravljati tudi ustavne reforme.

756 Prav tam, str. 573.

1967–1969: SPREMEMBE ZNOVA NA DNEVNEM REDU

Če je gospodarska reforma leta 1965 zmanjševala gospodarski centralizem, so spremembe ustave, začeni z amandmaji leta 1967, zmanjševale državno-politični centralizem, razprava o demokratizaciji v ZKJ pa tudi partijski centralizem.

O ukrepih za večjo svobodo delovanja tržnega mehanizma so se jugoslovanski voditelji dogovorili že na VIII. kongresu ZKJ decembra 1964. Nova smer gospodarske politike je bila usmerjena proti centralizirani akumulaciji in za krepitev materialne osnove samoupravljanja z intenzifikacijo gospodarstva, ustavljanjem investicij, povečevanjem produktivnosti dela, modernizacijo proizvodnje, vključevanjem na svetovni trg, predvsem pa z zmanjševanjem administrativnih intervencij v gospodarstvo.⁷⁵⁷ Reformi, ki je bila razglašena julija 1965 in za katero je v veliki meri stal Boris Kraigher, se je napovedovalo nemalo težav zaradi nerentabilnih obratov po vsej državi, težkega vstopa na tuji trg, pa tudi vse večje socialne diferenciacije, ki se je kazala v domači družbi, saj so se v nekaterih sektorjih izplačevale plače tudi v razmerju 1 proti 10, medtem ko so eno desetletje prej

⁷⁵⁷ Prav tam, 547.

razlike znašale do 1 proti 3.⁷⁵⁸ Leta 1966 je bila sprejeta še nova petletka gospodarskega in družbenega razvoja, ki si je zadala za cilj zvišanje osebnega dohodka na račun zmanjševanja investicij in prerazporeditev sredstev, na začetku pa so prevladovali predvsem finančni ukrepi: devalvacija dinarja, zmanjševanje obveznosti gospodarstva, omejevanje carinskega gospodarstva, manjkali pa so bolj odločni ukrepi na področju planiranja, razširjene reprodukcije in deviznega režima.⁷⁵⁹

Začetnim težavam zaradi nenavajenosti na odprti trg so počasi sledili tudi rezultati. Porasla je produktivnost dela, začele so se kazati pozitivne posledice uspešnih povezav z mednarodnim trgov, država je zmanjšala svojo vlogo v investicijah in akumulaciji, čemur pa ni sledil dvig osebnih dohodkov. Gospodarska reforma je prinesla tudi druge posledice: kopičenje sredstev v bankah, ki so jih naprej posojale po visokih obrestnih merah gospodarstvu in posameznikom in niso bile pod nobenim družbenim nadzorom; zmanjševanje zaposlenosti, ki jo je le delno reševal masovni odtok tudi kvalificirane delovne sile v tujino (leta 1968 je zunaj SFRJ delalo že približno 400.000 njenih državljanov); večanje socialnih razlik. Zaradi tega se je parola egalitarnosti sprevrgla v »enakost v siromaštvu«, vse to pa je ljudi navdajalo z občutkom, da se je znižala stopnja delavskih pravic in da je nastala t. i. rdeča buržoazija.⁷⁶⁰ Konec šestdesetih let je reformna vnema počasi pojenjala, v celoti pa je bila opuščena leta 1971. »S tem so se v Jugoslaviji za petnajst let prenehala prizadevanja za vzpostavitev gospodarstva, ki bi bilo bolj prilagojeno trgu.«⁷⁶¹

Decentralizacijo in odpiranje v gospodarstvu je spremljala razprava o reorganizaciji in demokratizaciji partije, kar je bilo opazno na več ravneh. Na svojem VIII. kongresu je ZKJ prvič po drugi svetovni vojni načela nacionalno vprašanje, ki naj bi bilo sicer še glede na sklepe prejšnjega kongresa že rešeno, in s tem

758 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 334.

759 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 569.

760 Prav tam, str. 570–579.

761 Prinčič, *Gospodarska reforma*, str. 1047.

prepoznala potrebo po reševanju nastajajočih konfliktov, ki so imeli podlago tudi v nacionalnem vprašanju, ter začela pomemben proces urejanja odnosov med republikami in federacijo. Na IV. plenumu CK ZKJ 1966 julija na Brionih se je lotila tudi notranjih organizacijskih vprašanj ter prvič vzela pod nadzor svojo varnostno-obveščevalno službo, ki je bila ves čas pomemben element revolucionarnega prevzema oblasti in varovanja pozicij partije. Po IV. plenumu je partija stopila tudi na pot decentralizacije oz. prenosa moči odločanja na republiške in pokrajinske organizacije. Najprej se je v celoti zamenjal izvršni komite CK ZKJ, ki ga je prej poosebljal Ranković. Vanj so sedaj vstopile nove »nepoznane« osebe, kar mu je po eni strani dalo svežino, po drugi pa seveda slabilo zvezno partijsko vodstvo. Republiške partije so odslej same smele imenovati svoje višje in srednje kadre in niso bile več odvisne od organizacijsko-političnega sekretarja CK ZKJ (prej Ranković), ki si je na ta način zagotavljal vertikalno poslušnost. Poleg teh dveh ukrepov se je partija odločila tudi za nov način sprejemanja odločitev, ki se niso več dogajale samo na vrhu, ampak so se oblikovale v neposrednih stikih s predstavniki republik.⁷⁶² Te izkušnje so vodile do nadaljnjih razprav o reorganizaciji partije v letu 1967, ki so pripeljale do zaključka, da takšna partija, kakršna je obstajala v tistem trenutku, ni primerna za nadaljnji razvoj samoupravljanja, oz. kot se je izrazil Stane Kavčič: »Ne moremo imeti demokratičnega sistema odnosov v družbi, hkrati pa preveč hierarhičen in zavrt sistem odnosov v zvezi komunistov.«⁷⁶³

Nov veter v vrstah ZKJ se je kazal v splošni odprtosti partije za bolj svobodno kritiko in razpravo, prvič je bila v statut ZKJ zapisana pravica do izstopa,⁷⁶⁴ omogočena je bila široka

762 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 321.

763 Prav tam, str. 318.

764 Pravi incident, ki bi lahko bil demokratični precedens, je v jugoslovanski javnosti povzročil kolektivni odstop komunalnega odbora hrvaške zveze komunistov v Dubrovniku, potem ko so na volitvah leta 1967 za komunalno, republiško in zvezno skupščino neuspešno promovirali svoje kandidate. Odstop je »omogočil« že statut ZKJ, sprejet na VII. kongresu, pravico do odstopa pa je hrvaški CK razširil leta 1966 tudi na člane CK (Carter, *Democratic Reform*, str. 73).

participacija in razprava na kongresih ZKJ (kar je imelo tudi vidne posledice zlasti v letih 1968/1969, ko so prvič potekali republiški partijski kongresi pred zveznim), državljani so v delovnih organizacijah in političnih skupnostih dobili več možnosti vplivanja na kandidatne liste za skupščine, ZKJ pa je poskušala svoje delovanje čim bolj pokazati javnosti s poročanjem o aktivnostih v dnevnem tisku.⁷⁶⁵ Vodilne vloge na republiških partijskih položajih so v večini prevzeli »partijski liberalci«. To so bili dejansko le liberalistično usmerjeni komunisti, ki so želeli spreminjati način vladanja, ne pa tudi političnega sistema, ki je bil še vedno opredeljen s socializmom in samoupravljanjem. Skupno jim je bilo prepričanje o potrebi reformiranja partijskega, političnega in gospodarskega življenja z doslednejšo ločitvijo partije od države, večjo demokratizacijo odločanja v partiji, uvajanjem pluralnosti – seveda znotraj komunistične ideologije ter z uvajanjem tržnih mehanizmov.⁷⁶⁶

Glede mednacionalnih odnosov so partijski liberalci zagovarjali večjo politično in gospodarsko samostojnost republik, kar je v posameznih republikah vodilo do porasta nacionalnega oz. ponekod že kar nacionalističnega izraza, npr. na Hrvaškem široko gibanje maspok, v Sloveniji t. i. cestna afera, akcija 25 poslancev⁷⁶⁷ in podobno. Vsesplošna demokratizacija, ki jo je podprl tudi IX. kongres ZKJ leta 1969, je iz Jugoslavije naredila »eno najbolj odprtih držav«,⁷⁶⁸ v kateri so potekali tudi javni in glasni študentski protesti leta 1968 in so se lahko javno »izpovedale malone vse zasnove in usmeritve, ki zadevajo odnose v

765 Prav tam, str. 70–93.

766 Čepič, *Volite*, str. 1058.

767 S stališča zakonodajnega telesa v vlogi nosilca demokratizacije je ta akcija posebej zanimiva in predstavlja poskus emancipacije republiškega zakonodajnega telesa 1.) nasproti monopolu SZDL kot partijske transmisije nad kadrovanjem in 2.) nasproti centraliziranemu odločanju. Začela se je 8. 7. 1971 v slovenski skupščini, ko je skupščina sprejela predlog poslanca Toneta Remca, da lahko poslanci sami kandidirajo kandidate za člane zveznega predsedstva. 25 poslancev je nato res predlagalo svojega kandidata nasproti kandidatom SZDL, vendar je ta po pogovorih s partijskim in državnim vodstvom odstopil od kandidature, tako da sta bila na koncu izvoljena člana SZDL (Čepič, *Partijski liberalizem*, str. 1071–1072).

768 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 574.

federaciji«. ⁷⁶⁹ Pojavile so se publikacije, ki so jasno zagovarjale obnovo večstrankarskega sistema, pa tudi takšne, ki so se zavzemale za vrnitev etatističnega zveznega centralizma. Za oris zapletene situacije konec šestdesetih let, v kateri se je začela preobrazba federacije, si bomo sposodili oceno pri hrvaškem politologu in zgodovinarju Dušanu Bilandžiću:

Najodločnejša faza pri prenašanju oblasti s federacije na republike se je časovno ujemala z vrsto drugih teženj, kakor so nacionalizem, liberalizem, politična demokratizacija, kar vse je omogočilo bolj organiziran nastop opozicije, zamenjavo »na oblasti« vojnih generacij in nastop mladih ekip na vseh stopnjah, od krajevnih do zveznih, vzpon družbene moči tehnostrukture /.../. Spreminjanje odnosov v federaciji, tako pomembno za življenje Jugoslavije, torej ni potekalo kot prejšnje podobne velike spremembe pod »varstvom« monolitne partije, marveč v času razmeroma razvitega pluralizma idej in interesov v vseh območjih družbenega življenja. ⁷⁷⁰

Nova skupščina in na novo organizirana federacija

Res se zdi, da je tokrat ustavna razprava potekala brez večjega eksplicitnega pokroviteljstva partije, saj v njej niso nastopala nobena vidna velika politična imena, niti Edvard Kardelj, čeprav je bil v času pripravljanja prvih šestih amandmajev predsednik zvezne skupščine. Prav tako je celoten postopek potekal v skupščini, brez »ministra za konstituantno« ali »vladnega poverjenika«, ki bi razlagal in pojasnjeval. Konkretni pogovori o tem, da se je treba lotiti spreminjanja ustave, so se začeli takoj po brionskem plenumu; že jeseni 1966 se je o tem govorilo na 3. zvezni konferenci SZDLJ, pa tudi v ZIS, v CK ZKJ ter v republiških partijskih in državnih vodstvih, predvsem v povezavi s kadrovskimi zadevami, volitvami ZN, dolžino mandata poslancev ipd.

⁷⁶⁹ Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 351.

⁷⁷⁰ Prav tam.

Vsi ti predlogi so bili material skupini poslancev, ki jo je 27. januarja 1967 na svoji (v štirih letih komaj) 3. seji ustanovil ZN, da bi ugotovila, ali so nastale razmere, da se poda iniciativo za spremembo ustave. Skupina poslancev, v kateri sta od Slovencev sodelovala Roman Albreht in Bogo Gorjan, je zelo hitro, na seji 17. februarja 1967, podala poročilo o svojih ugotovitvah. Motiv sprememb je bil skladno z dogajanjem v političnem življenju predvsem zagotavljanje enakopravnosti narodov in posledično krepitev republik v federaciji. Veljko Zeković je kot poročevalec skupine postavil tezo, da se mora spremeniti vloga ZN, ki je v ustavi iz leta 1963 zelo skromna, če se hoče poudariti položaj republik, ter da bi se morala vprašanja mednacionalnih odnosov prvenstveno reševati v skupščini.⁷⁷¹

Skladno s tem je predstavil tri sklope morebitnih ustavnih sprememb. Prvi sklop se je nanašal na širitev pravic ZN, ki naj bi enakovredno z ZZ obravnaval vse tiste zadeve, ki po ustavi iz leta 1963 spadajo na področje dela ZZ – vprašanja zunanje politike, narodne obrambe, državne varnosti, notranje politike, ratifikacija mednarodnih dogovorov, vključno z volitvami funkcionarjev. Poslance oz. delegate v ZN naj bi volili na seji vseh skupščinskih zborov v republikah, ne le v republiških oz. pokrajinskih zborih, prav tako pa bi tudi razširili bazo za volitve poslancev v ZN, ki bi lahko poleg članov republiških oz. pokrajinskih skupščin zajemala tudi kandidate iz drugih ustreznih svetov delovnih skupnosti ter pomembnih političnih in javnih delavcev in proizvajalcev, kar naj bi republiškim skupščinam prinašalo več svobode pri volitvah kandidatov.⁷⁷²

Drugi sklop se je nanašal na reformo ZIS. Po mnenju Zekovića je bila aktualna oblika ZIS preživeta in je predstavljala oviro v nadaljnjem razvoju Jugoslavije.⁷⁷³ Spremembe bi šle v smer krepitev ZIS kot politično-izvršilnega organa, zvezna uprava pa naj bi ločeno neposredno odgovarjala skupščini, s čimer bi pri-

771 4. seja ZN, 17. 2. 1967, stenografske beležke, str. 50.

772 Prav tam, str. 50–51.

773 Ljubčo Arsov je na 53. seji ZZ, 24. 3. 1967 potrebe po spremembi ZIS utemeljil s trditvijo, da stara sestava še vedno zadržuje oblike tradicionalne vlade (stenografske beležke, str. 29).

šla bolj do izraza tudi politična iniciativa zvezne skupščine. V ZIS ne bi več spadali člani zvezne uprave in republiških izvršnih svetov oz. vsi, ki jih je ustava tja posadila »po položaju«, ampak le predsednik in člani, ki bi jih iz vrst poslancev izvolila ZZ in ZN. Pravica predlaganja v imenovanje sodnikov in zveznih funkcionarjev bi se z ZIS prenesla na skupščinsko komisijo za volitve in imenovanja, ZIS pa bi ohranil le pravico do mnenja.⁷⁷⁴

Tretji sklop je zajemal spremembe v širšem odnosu med federacijo in republikami, kjer bi se ustava »prilagodila« nekatereim že uvedenim spremembam v sistemu razširjene reprodukcije. Poslanci so izpostavili problem osnovne zakonodaje, ki pogosto preveč natančno regulira zadeve in tako republikam ne pušča nobene svobode za lastno urejanje, kar jim po ustavi pripada. Zato so se predlagane spremembe nanašale na sistemsko omejevanje osnovne zakonodaje, na delitev pristojnosti iz zadev državne varnosti med federacijo in republike oz. pokrajini ter prenos pravice imenovanja republiških javnih tožilcev z zveznega tožilca na republiške skupščine.⁷⁷⁵

V razpravi so se pojavila še nekatera vprašanja, kot so trajanje mandata poslancev, ki je zaradi principa dvoletne rotacije postal prekratek in povzročal neučinkovitost pri delu tako poslancev kot funkcionarjev, ki jih je rotacija zajemala, vendar ta zadeva ni našla prostora med predlaganimi amandmaji. Kot je pokazala razprava, so poslanci ZN predlagane spremembe pozdravili, vendar so se takoj pojavila nekatera vprašanja, zlasti glede širitve baze za volitve delegatov v ZN, čemur je nasprotovalo precej poslancev tudi v drugih zborih. Krste Crvenkovski je opozoril, da bi moral ustavnim spremembam slediti tudi nekakšen zakon o enakopravnosti jezikov, Bajram Selimi pa je predlagal spremembo naziva Zbora narodov v Zbor narodov in narodnosti ter poslance spomnil, da poleg konstitutivnih narodov v SFRJ obstaja precej narodnostnih manjšin, ki dosega jo po

774 Prav tam, str. 51.

775 Prav tam, str. 51–52.

številu enako ali podobno velikost kot npr. Slovenci, Črnogorci ali Makedonci.⁷⁷⁶

Vendar pa skupščini tudi v primeru teh sprememb niso bile puščene popolnoma proste roke: rokovnik je bil zelo kratek in je predvideval sprejetje ustavnih sprememb najkasneje aprila 1967, ko so bile predvidene naslednje volitve. Mnogim poslancem se je takšno hitenje zdelo povsem nepotrebno in je onemogočalo konkretno razpravo tako v skupščini kot izvedbo javne diskusije.⁷⁷⁷ Zaradi tega nekatere ustavne rešitve niso bile dorečene, puščale so nerešena vprašanja, edina predlagana sprememba pa je bila na koncu umaknjena, ker je enostavno zmanjkalo časa za razpravo o njej.⁷⁷⁸ Nerazumljivo je bilo tudi omejevanje dometa sprememb, saj je širša politična razprava dajala jasne signale, da je treba urediti zadeve na več področjih. Albreht, ki je med slovenskimi poslanci najbolj aktivno sodeloval pri oblikovanju in sprejemanju amandmajev, je že na 4. seji ZN opozoril, da se kaže neskladje med politično usmeritvijo – samoupravljanjem in ustavno orientacijo ter da so potrebne globlje spremembe.⁷⁷⁹ Kasneje se mu je na razpravah po zborih v mnenju pridružilo še več drugih poslancev.

Že ob predstavitvi iniciative za spremembo ustave v ZZ so na dan prišla globlja nasprotja. Načeloma so vsi poslanci pozdravili krepitev ZN, vendar so mnogi opozarjali na krepitev nacionalizma in šovinizma. Borčić je zato predlagal namesto prevelikega povečanja pristojnosti ZN raje krepitev neposrednega sodelovanja republik, ki naj bi potem prek svojih delegatov v ZN intervenirale na zvezno raven, kadar bi prihajalo do vprašanja

776 Prav tam, str. 55–58.

777 Npr. Radivoje Rubež na 29. seji socialno-zdravstvenega zbora, 28. 3. 1967 (stenografske beležke, str. 142).

778 Amandma poslanca Čašule je bil podan na 23. seji prosvetno-kulturnega zbora 27. 3. 1967 (stenografske beležke str. 65–69), umaknjen pa na naslednji seji 17. 4. 1967. Amandma se je nanašal na urejanje baze za volitve delegatov v ZN s strani republiških ustav, predlagatelj pa ga je umaknil zaradi razočaranja, da je ravno njihov zbor zadnji v vrsti obravnaval predloge amandmajev in torej ni imel več vpliva na razpravo glede predlaganega dopolnila (24. seja prosvetno-kulturnega zbora, 17. 4. 1967, stenografske beležke, str. 64–66).

779 4. seja ZN, 17. 2. 1967, stenografske beležke, str. 58–59.

enakopravnosti. Has pa je poudaril vlogo ZN kot najpomembnejšega instrumenta zagotavljanja federaciji prepotrebne enotnosti; njegova naloga je predvsem zблиževanje in sodelovanje, ne pa umetno konstruiranje razlik in dezintegracija. Poslanci so opozarjali še na dodatno zapletanje, ki bi sledilo predvidenim krepitvam ZN, saj bi se vzpostavil kot nekakšen tretji dom, na odločanje v spremenjenem ZN in na problematiko volilne baze.⁷⁸⁰

Po tej razpravi se je na 52. seji ZZ oblikovala komisija za ustavne spremembe, v kateri so od Slovencev sodelovali Roman Albreht, Bogo Gorjan, Anton Vratuša in Olga Vrabič kot poslanci ter Franc Hočevnar kot zvezni javni tožilec in Lidija Šentjerc kot podpredsednica zvezne konference SZDLJ. Prvič v njej ni sodeloval Edvard Kardelj. Komisija je že po enem mesecu pred zbere stopila z osnutki amandmajev, v katerih pa ni upoštevala nobenih predlogov iz razprav v ZN in ZZ, je pa vnesla med amandmaje ukinitvev podpredsedniškega položaja in funkcijo namestnika vrhovnega komandanta, kar »ni bilo v iniciativi ZN«. ⁷⁸¹ Utemeljitev za to naknadno spremembo je Arsov podal s trditvijo, da je praksa pokazala, da se morajo vse funkcije, razen funkcija predsednika republike, osnovati kot samoupravni kolegialni organi, zato naj bi predsednika republike v prihodnje nadomeščal predsednik zvezne skupščine.⁷⁸²

Predstavljanje osnutkov amandmajev je sovpadalo s pojavom deklaracije o ogroženosti hrvaškega jezika, ki so jo podpisali nekateri hrvaški kulturni delavci, sledila pa ji je tudi srbska resolucija, ki je podpirala to deklaracijo. Mešanje obeh tem je rezultiralo v jasni obsodbi nacionalizma in šovinizma, ki naj bi ju izražala ta dva dokumenta, in ponekod izpodrinilo razpravo o ustavnih amandmajih. Precej kritičen komentar na ustavne spremembe je kljub temu podal Dragiša Ivanović v prosvetno-

780 52. seja ZZ, 28. 2. 1967, stenografske beležke, str. 75–79.

781 53. seja ZZ, 24. 4. 1967, stenografske beležke, str. 29.

782 Ob zgovornih političnih okoliščinah, ki so pripomogle k ukinitvi te funkcije, vsem še ni bilo jasno, zakaj je do tega predloga prišlo, kot npr. Antalu Martinku, poslancu organizacijsko-političnega zbora, ne. Tudi on je dobil odgovor predstavnika ZIS, da je štiriletna praksa pokazala, da ta funkcija pač ni potrebna (27. seja organizacijsko-političnega zbora, 27. 3. 1967, stenografske beležke, str. 77).

-kulturnem zboru, ki je znova izpostavil problematiko dinamike spreminjanja ustave in na splošno tudi zakonov, ki da v družbi vzpostavlja občutek, da je »ravnokar sprejet zakon že zastarel«. ⁷⁸³ To naj bi po njegovem mnenju vodilo v nespoštovanje zakonov, za primer takšnega ravnanja pa je označil ukinjanje funkcije podpredsednika, saj daje občutek, da gre pri ustavi tudi za personalna vprašanja. Spremembe ustave in zakonodaje bi po njegovem mnenju morale biti bolj daljnovidne. Kritičen je bil tudi do teorije nacionalnega vprašanja, ki bi jo bilo treba po njegovem mnenju razvijati naprej, ne le slediti šablonam dotedanje marksistične misli. ⁷⁸⁴

Prav v prosvetno-kulturnem zboru se je razvila najbolj ostra kritika načrtovane širitve volilne baze za delegate v ZN, rezultat katere je bil tudi edini amandma na ustavne spremembe, ki pa na koncu ni bil potrjen. Zbori delovnih skupnosti so imeli v postopku spreminjanja ustave le posvetovalno vlogo in torej o sami spremembi niso mogli odločati. Prvih šest amandmajev k ustavi iz leta 1963 je bilo potrjenih in razglašanih po skoraj natančno štirih letih njene veljavnosti, 18. aprila 1967.

Zelo kmalu se je izkazalo, da so imeli prav tisti poslanci, ki so že v začetku leta govorili o potrebah po širših spremembah. Prvih šest amandmajev je namreč predvsem okrepilo ZN in vzpostavilo strukturo skupščine, primerno federaciji; torej zbornico, v kateri so zastopane federalne enote in ki ima možnost veta na predlagano zakonodajo. Vendar pa so se v družbi že dlje časa kazale potrebe po širših spremembah. Zato je predsedstvo skupščine že poleti 1967 ustanovilo interno komisijo, ki je pripravila elaborat na temo nadaljnjih ustavnih sprememb.

Kot je razložil Marijan Breclj, podpredsednik zvezne skupščine, je ta interna komisija znova potrdila mnenje, da so smerice v ustavi iz leta 1963 pravilno začrtane, da pa so potrebne nekatere adaptacije na novonastale razmere; torej ne revizija ustave, temveč njeno nadaljnje razvijanje. Zato naj bi se ustano-

783 2. seja prosvetno-kulturnega zbora, 27. 3. 1967, stenografske beležke, str. 64.

784 Prav tam, str. 65.

vila skupna komisija vseh zborov zvezne skupščine za ustavna vprašanja, ki naj bi najprej preverjala uresničevanje ustave in prvih šestih ustavnih amandmajev v praksi, potem pa se lotila tudi razprave, ali in kakšne spremembe so potrebne. Elaborat interne komisije predsedstva skupščine je predvidel šest sklopov zadev, za katere naj bi skupna ustavna komisija ugotovila, ali in kakšne ustavne spremembe bi bile potrebne. Prvi sklop je zajemal nadaljnjo reformo odnosa med zvezo in republikami, kjer je bilo še vedno nerešeno vprašanje velikega normativnega poseganja federacije ter njene vloge v ekonomskih odnosih. Drugi sklop je načeljal vprašanje avtonomnih pokrajin v federaciji in njihovega položaja ter s tem povezanega problema zagotavljanja materialnih virov. Nadalje je bila še vedno odprta struktura skupščine oz. vprašanje, ali njena struktura ustreza samoupravni strukturi družbe ter ali se nova vloga ZN uresničuje na ustrezen način in se vključuje v ustavni sistem v celoti. V povezavi s tem sklopom je bil tudi naslednji, tj. vprašanje volitev v zbere skupščine – ali izhajajo iz samoupravne strukture, iz aktivne vloge državljana, iz načel neposredne socialistične demokracije. Zadnja dva sklopa sta se nanašala na samoupravljanje: eden na samoupravljanje v občinah in s tem povezan problem zagotavljanja virov za čim višjo stopnjo samoorganizacije ter drugi v združenem delu in drugih družbenoekonomskih odnosih. V slednjem se je zastavljalo vprašanje uresničevanja načel o delitvi dohodka in o upravljanju z delovnimi organizacijami.⁷⁸⁵

V sestavi ustavne komisije se je odražala udeležba vseh narodov in narodnosti, od Slovencev pa so v njej sodelovali Marijan Breclj, Roman Albreht, Vida Tomšič, Marjan Rožič, Majda Strobl, Sergej Kraigher in Josip Globevnik. Tudi v tem primeru je bil projekt spreminjanja ustave v celoti voden v skupščini, z minimalnim vmešavanjem ZIS, spet brez ideologa Edvarda Kardelja, vendar pa je nad skupno ustavno komisijo znova visel kratek rok: do poletja je morala ugotoviti, ali in kakšne spremembe so potrebne, pripraviti osnutke, jih predstaviti zborom

785 4. skupna seja ZZ in ZN, 31. 1. 1968, stenografske beležke, str. 3–7.

skupščine, nato pa dati v javno razpravo, ki bi se končala predvidoma konec septembra istega leta, kar bi skupščini omogočalo še dovolj časa, da nove spremembe sprejme do konca leta 1968. Časovni pritisk je bil znova velik, ker so bile leta 1969 ponovno volitve, ki jih je oblast imela namen izpeljati po morebiti že novih načelih.

Komisija je takoj začela delo, glede na poročilo iz sredine maja 1968 pa so se v njej kresala mnenja, pogosto diametralno nasprotna. Komisija se je sicer strinjala, da sedanji položaj federacije in drugih družbenopolitičnih skupnosti ovira nadaljnji razvoj družbenega samoupravljanja ter da gre ustava iz leta 1963 pogosto prek okvirov, ki jih zahteva enotnost političnega in gospodarskega sistema, mnenja o rešitvi nastale situacije pa so bila različna: eni so zahtevali le dosledno uresničevanje in republikam bolj naklonjeno tolmačenje načel, medtem ko so se drugi zavzemali za radikalne posege v ustavo in ponovno kategorizacijo področij, kjer sprejema zakone zveza, in kaj regulirajo republike. Prevladalo je prvo mnenje.⁷⁸⁶

Najbolj obširno je komisija razpravljala o spremembah skupščinskega sistema, pri tem pa je izhajala iz postavke, da »ustavna koncepcija o zvezni skupščini kot najvišjem organu oblasti in družbenega samoupravljanja predpostavlja nadaljnji razvoj zvezne skupščine kot vse večje integracije samoupravljanja in kot dejanskega ‚parlamenta dela‘«. ⁷⁸⁷ Nekatera vprašanja, predvsem v povezavi z ZIS in zvezno upravo, so sklenili pustiti ob strani, zelo veliko pa so govorili o prihodnji strukturi skupščine. Ideje so bile različne – od tega, da posamezna področja dela še naprej ohranijo vsako svoj institucionalni izraz, pa do pozivov k racionalizaciji dela, k združitvi vseh funkcionalnih zbornic v eno, druga pa naj bi predstavljala narode in narodnosti. Komisija se je na koncu strinjala, da je obstoječe zbere delovnih skupnosti treba obdržati in razvijati še naprej. Glede ZN

786 AJ, Savezno izvršno veće, fond št. 130, fascikel št. 529, Informacija o dosadanšnjem radu Zajedničke komisije svih veća Savezne skupštine za ustavna pitanja, str. 1–7.

787 Prav tam, str. 7.

je prevladalo mnenje, da je to zbornico treba še bolj okrepiti in ji povečati samostojnost, tako da bi določene zadeve (zunanjio politiko, narodno obrambo ipd.) obravnavala popolnoma samostojno, po drugi strani pa je ta odločitev pod vprašaj postavila potrebo po ZZ in po organizacijsko-političnem zboru v takratni osnovi in sestavi.⁷⁸⁸

Vprašanje nadaljnega osamosvajanja ZN je izpostavilo tudi vprašanje volitev; medtem ko je del komisije zagovarjal neposredne volitve v ZN, je drugi spodbujal k nadaljnji krepitvi delegatskega principa. Vprašanje se je razširilo tudi na ostale zbornice, za katere so nekateri ravno tako zahtevali neposredne volitve. Sklep komisije je potrdil obstoječ način, odprto pa je ostalo vprašanje strukture in volitev nove zbornice, nekakšen zbor komun, ki naj bi nadomestil ZZ in organizacijsko-politični zbor. Komisija je podprla tudi stališče o bolj elastičnem tolmačenju načela rotacije, ki bi omogočalo še eno izvolitev, ni pa potrdila podaljšanja mandata s štirih na šest let.⁷⁸⁹

V sklopu položaja občin, samoupravljanja v združenem delu ter ustavnega sodstva in pravosodnega sistema je komisija potrdila pravilno smer v ustavi in sprejela sklep, da je treba le bolj natančno izvajati ustavna določila, ne pa novih ali predvsem manjših ustavnih sprememb.

Potem ko je komisija končala delo, je njene predloge potrdil najprej ZN, 17. julija 1968 pa so o predlaganih spremembah razpravljali tudi v ZZ, kjer pa ni bilo velike pripravljenosti za debato. Predvsem je umanjalo običajno izražanje strinjanja s predlogi, kar je bilo v navadi ob prejšnjih ustavnih projektih, zato so se k besedi prijavljali predvsem kritiki. Džavid Nimani je zahteval večjo samostojnost avtonomnih pokrajin ter natančnejšo opredelitev enakopravnosti narodov in narodnosti, Zdenko Haspa se je lotil predvsem predvidenih sprememb skupščinskega sistema. Kritiziral je krepitev ZN, ki bi z ustavnimi spremembami postal nekakšen prvi zbor, kar bi pomembno vplivalo na

788 Prav tam, str. 8–10.

789 Prav tam, str. 10.

koncept federacije: nov zbor, ki naj bi nadomestil ZZ in organizacijsko-politični zbor, bi imel kljub neposrednim volitvam manjše pristojnosti od ZZ. Motilo ga je, ker predlagane spremembe niso dovolj razdelale spremenjene vloge ZN in niso opredelile načina glasovanja, tako da je še vedno ostajalo nejasno vprašanje, ali bi poslanci ZN nastopali kot samostojni poslanci ali kot delegati republik in pokrajin. Has je opozoril še, da daje skupščina znova prevelik poudarek organizacijskim vprašanjem in da o celotnem projektu ni dovolj razprave.⁷⁹⁰ Tej kritiki so se pridružili tudi drugi poslanci in menili, da se z ustavnimi spremembami hiti po nepotrebnem in da bi morala skupščina priti do trajnih rešitev, da ne bi bilo treba v relativno kratkem času spet menjati določil ustave, podani pa so bili konkretni predlogi o zmanjšanju števila zbornic.⁷⁹¹

Predlogi, ki so prišli iz obširne javne debate, so bili v glavnem podobni dilemam na skupni ustavni komisiji in v ZZ. Veliko kritike je bilo izražene na račun hitenja, da spremembe niso globinske, ampak bolj organizacijske narave, da niso bile narejene dovolj obsežne študije, da spremembe niso zadostno argumentirane ter da niso bile predstavljene v primernem času.⁷⁹² Poletje 1968 so pretresale študentske demonstracije v Jugoslaviji in v Evropi, zelo sveže je bilo tudi dogajanje v Pragi.

Pripombe so se v veliki meri nanašale ravno na sklop sprememb skupščinskega sistema in volitev: pogosti so bili predlogi za zmanjševanje števila zborov delovnih skupnosti oz. v njihovi združitvi v en sam zbor, za širjenje iniciative vseh zborov ter za povečanje vloge zborov delovnih skupnosti v zakonodajnem postopku in v postopku spreminjanja ustave. Veliko so govorili o načinu volitev, kjer so se državljani zavzemali predvsem za neposredne volitve v ZN, ki jih terja njegov nov značaj, ter za neposredne volitve v vse zbore, pri čemer so mnogi navajali

790 71. redna seja ZZ, 17. 7. 1968, stenografske beležke, str. SV 14/2–SV 20/3.

791 Prav tam, str. SV 21/1–SV 23/1.

792 AJ, fond 130, fascikel 529, Pregled primedaba, sugestija i predloga iz javne diskusije o osnovama za promenu nekih odredaba ustava SFRJ i tezama za izborni sistem u SS, str. 1–22.

negativne izkušnje s posrednimi volitvami. Predlagali so ukinitve zborov volivcev, češ da so čisti formalizem, se zavzemali za volitve vsake 4 leta, pa tudi za širitev omejevanja ponovne izvolitve, za pravico kandidiranja samo v svojem rezidenčnem kraju, za podaljšanje mandata na 6 let ter npr. za širitev pasivne volilne pravice tudi na kmete posameznike. Nekateri predlogi so šli v smer pluralizacije političnih organizacij in zahtevali aktivno vlogo sindikatov v organizaciji kandidacijskih postopkov, kampanje in volitev,⁷⁹³ na občinski konferenci SZDLJ v enoti Ljubljana Vič pa so podali eksplicitno zahtevo po zakonu, ki naj uveljavi obvezno kandidiranje več kandidatov za vsako mesto.⁷⁹⁴

V končni verziji in obrazložitvi amandmajev VII–XIX ti predlogi skoraj brez izjeme niso bili upoštevani. V obrazložitvi so predlagatelji zapisali, da se je v dotedanem razvoju afirmiral skupščinski sistem, za katerega je značilna krepitev aktivne vloge skupščine na samoupravnih osnovah v reguliranju družbenih odnosov, v utrjevanju politike in v njenem izvajanju, ter da vse bolj raste v obliko resnične integracije samoupravljanja. »V skladu s tem lahko skupščina uspešno uresničuje svojo vlogo, ki ji je podeljena v ustavi in v političnem sistemu, če se bo po organizaciji in načinu dela vse bolj razvijala kot delovno telo, organizirano na samoupravni osnovi, in se s tem osvobodila elementov klasične parlamentarne institucije ter istočasno pridobila vse večjo samostojnost pri svojem delu in pri svojem odločanju.«⁷⁹⁵ Skupščinski sistem bi morali po mnenju predlagateljev razumeti kot ustrezno obliko premagovanja odtujevanja politične oblasti od družbe, zaradi česar mora imeti skupščina še vedno nujne funkcije politične oblasti z obliko samoupravne integracije socialistične družbe. Iz teh razlogov naj bi bilo tudi nujno bolj dosledno izvajanje delegatskega odnosa kot sistema trajnih vezi med delegatom in družbenopolitično osnovo. Težave in slabosti, s katerimi se je skupščina soočala v tedanjem razvoju,

793 Prav tam, str. 58.

794 Prav tam, str. 228.

795 AJ, fond 130, fascikel 529, Obrazložnje za pojedine ustavne amandmane, str. 1–2.

so bile torej le »določeni ostanki in elementi razrednega parlamentarizma in političnega predstavnštva«. ⁷⁹⁶ Iz teh razlogov je skupščina ohranila večzbornično strukturo, saj »enotni zbor proizvajalcev ne bi mogel izraziti avtentičnih potreb, interesov in konfliktov, ki nastajajo v družbeni bazi«. ⁷⁹⁷ Tako so politiki posredno priznali, da je očitno tudi jugoslovanska socialistična družba postala družba konfliktov, torej pluralna družba, v kateri je bila parola »enotnega delavskega razreda« le volilno geslo: »Dosedanja praksa je pokazala, da posamezni interesi ljudi iz različnih delovnih skupnosti niso vedno enotni in da se samo na bazi konfrontacije različnih interesov in potreb lahko pride do primernih rešitev.« ⁷⁹⁸ Vendar pa se pluralistično razumevanje družbe ni preneslo na pluralno organizacijo političnega življenja: volilni zakon, sprejet v začetku leta 1969 kot adaptacija na sprejete ustavne amandmaje, je ekskluzivno vlogo v kandidacijskih postopkih jamčil SZDLJ (čl. 16, 17, 47 in 81). Z večanjem pristojnosti skupščinske komisije za volitve in imenovanja pa se je večal tudi vpliv SZDL, ki je imela z ustavo iz leta 1963 v 208. členu zagotovljeno članstvo v tej komisiji.

Tudi spremenjena struktura zvezne skupščine – ukinitvev ZZ in organizacijsko-političnega zbora ter uvedba novega družbenopolitičnega zbora – naj bi podprla nadaljnji samoupravni razvoj federacije.

Celotni razpravi, ki je bila zelo vsebinska, je nekaj ideološke razlage pridal Milentije Popović, predsednik zveze skupščine in skupne ustavne komisije, ki je spremembe utemeljil z ožanjem prostora za samoupravljanje, ki je »zaradi objektivnih ekonomskih razlogov« nastopilo v letih 1963–1965. Zaradi teh pogojev tudi družbena vloga in vsebina dela ZKJ, SZDLJ, Zveze sindikatov Jugoslavije (v nadaljevanju ZSJ) in drugih družbenopolitič-

796 Prav tam, str. 4.

797 Prav tam, str. 8. Poleg tega bi združitev vseh samoupravnih zborov v eno zbornico kršila ustavno določbo o enakopravnosti družbeno-ekonomskega položaja delovnih ljudi v posameznih delovnih skupnostih in o enakopravnosti njihove vloge v izvajanju skupnih družbenih zadev.

798 Prav tam.

nih organizacij ni dobila »naravnega mesta v sistemu socialistične demokracije«. ⁷⁹⁹ Po njegovem mnenju je praksa pokazala upravičenost skupščine kot delovnega telesa, ki raste iz samoupravne osnove, ter potrdila, da klasični parlamentarni sistem ne ustreza odnosom samoupravljanja. V tem pogledu je bila tudi predlagana sprememba strukture skupščine smiselna in bi tako postala boljši izraz osnovne strukture samoupravljanja in neposredne socialistične demokracije. ⁸⁰⁰ Ustavne spremembe naj bi omogočile nadaljnje odmiranje države in partije: »Kolikor sta samoupravljanje in neposredna demokracija postala dominanten produkcijski in družbenopolitični odnos, toliko so ukinjeni temelji za partijsko politično grupiranje in strukturiranje.« V takšnem političnem sistemu, kjer klasično parlamentarno predstavništvo zamenjuje delegacija, so volitve oblika neposrednega odločanja, v katerem ima SZDLJ določeno vlogo lahko zato, »ker ni – in če ni – politična partija. Njena razvoja smer ni pot h klasični partiji, temveč nasprotno. Zaradi svoje neposredno demokratične narave in bistva je lahko okvir za preprečevanje slehernega monopola neke družbene kategorije neke skupine ali posameznika.« ⁸⁰¹

Zadnja razprava v ZZ je pokazala velike razlike znotraj skupščine v odnosu do ustavnih sprememb. Poslanci se niso toliko izražali proti reformam kot proti naglici, s katero se jih je skupščina znova lotila. Zelo kritična je bila Zagorka Jovanović, ki je opozorila na vsakokratno prilagajanje trenutku z nepopolnimi in kompromisnimi rešitvami, kot »sprejete pod pritiskom prehodnega časa in partikularnih interesov, a v skladu s trenutkom, v katerem so bili sprejeti«. ⁸⁰² Izrazili so zahteve po upoštevanju predlogov iz javne razprave, predvsem glede neposrednih volitev, Čedo Kapor pa je zaradi vseh nejasnosti predlagal, naj se razprava o ustavnih amandmajih kar preloži in se rešitve bolj izpili. Kritikom je odgovoril Zoran Polič, češ da nočejo videti globin sprememb, ki jih

799 10. skupna seja ZZ in ZN, 25. 11. 1968, stenografske beležke, str. 4.

800 Prav tam, str. 7–8.

801 Prav tam, str. 10.

802 79. seja ZZ, 17. 12. 1968, stenografske beležke, str. 25.

prinašajo amandmaji, ter da vztrajanje pri neposrednih volitvah ne pomeni krepitve demokratičnosti, ampak izogibanje odgovornosti. Opozoril je, da se samoupravljanje ne dogaja samo v neposredni proizvodnji, ampak tudi v odnosu federacije in republik, zato te ravni ne bi smeli zanemarjati. Po njegovem mnenju je vsak izgubljen čas za amandmaje pomenil tudi izgubljen čas za reformo in za novo, bolj natančno formuliranje družbenih odnosov.⁸⁰³ Ustavni amandmaji VII–XIX so bili tudi z glasovi proti sprejeti 26. decembra 1968, na 11. skupni sej ZZ in ZN.

Ustavne spremembe v letih 1967–1968 so temeljito posegle v strukturo skupščine in precej spremenile njeno vlogo v političnem sistemu, ne pa tudi skupščinskega sistema samega. Skupščina je še zmeraj ohranila položaj centralnega organa političnega odločanja, v nekaterih pogledih pa je celo okrepila svojo vlogo. Z amandmajem IX se je poudarek z delovnih teles, ki so v preteklih letih razvila precej veliko aktivnost, prenesel na zборе in skupščino v plenumu. Delovnim telesom je odredil predvsem pripravo materialov za delo skupščine in njenih zborov, kar lahko razumemo kot krepitev moči skupščine kot celote.⁸⁰⁴ Odbori, komisije in podkomisije so zadržali svojo aktivnost in samo v letu 1970 opravili kar 918 sej,⁸⁰⁵ v obdobju 1967–1968 pa so se pozicionirali kot drugi najpogostejši predlagatelj zakonodaje, takoj za ZIS.⁸⁰⁶ Z ustavnimi amandmaji so zbori delovnih skupnosti pridobili večji vpliv v zakonodajnem postopku na svojih področjih dela in z amandmajem XII tudi v postopku spreminjanja ustave, kjer so postali soodločevalci na svojem področju.

Že s številom ustavnih amandmajev, ki jih je skupščina sprejela v slabih treh letih, je izkazala svojo veliko aktivnost, eden izmed pokazateljev pa je tudi število opravljenih sej – teh so vsi zbori v letih 1963–1968 opravili 376 in na njih obravnavali

803 Prav tam, str. 38.

804 Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 77–78.

805 Informativni bilten zvezne skupščine (dalje IB ZS), leto II, 1970, št. 37–38, str. 65.

806 AJ, fond 130, fascikel 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 7 (referat Mijalka Todorovića, 8. 6. 1970).



Glasovanje v skupščini SFRJ
(Delo, Fotodokumentacija, št. 2343497, avtor: Igor Modic)

skupno 2891 točk, za govornico pa se je samo v letu 1970 zvrstilo 2514 govornikov.⁸⁰⁷

Skupščina se je v tem času okrepila tudi v svojem odnosu do ZIS. S tem ko je v amandmaju II zvezne sekretarje in bivše člane »po položaju« izločila iz ZIS, je iz njega naredila izključno politično-izvršilni organ, s tem pa od njega ločila tudi zvezno upravo, do katere je vzpostavila neposreden nadzorni odnos. Od ZIS je pravico do predlaganja nekaterih zveznih funkcionarjev prevzela skupščinska komisija za volitve in imenovanja, ZIS pa je zadržal pravico do mnenja v teh postopkih. Vloga ZIS v normativni dejavnosti se z amandmaji ni spremenila; v primerjavi z zakonodajno aktivnostjo skupščine je v uredbodajni aktivnosti zaostajal, ohranil pa je mesto daleč največjega pobudnika

807 Podatki iz Nikolić (*Skupštinski sistem*, str. 76–79), Ilić idr. (*Od Avnoja*, str. 499) in Informativni bilten zvezne skupščine, leto II, 1970, št. 37–38, str. 65. O veliki angažiranosti skupščine veliko pove tudi podatek, da so vsa delovna telesa, vsi odbori in komisije vseh zborov, v istem času skupaj obravnavali 9508 točk (Nikolić, *Skupštinski sistem*, str. 76).

zakonodaje s kar 70 % deležem v obdobju 1967–1968.⁸⁰⁸ Ker je bil ZIS hkrati v več kot 50 % predlagatelj sprejemanja zakona po skrajšanem in hitrem postopku, je nov poslovnik ukinil skrajšani postopek in ohranil samo rednega in hitrega. Tudi nadaljnje odnose med skupščino in ZIS je v večini urejal poslovnik, v katerem je bil velik poudarek na nadzorni funkciji. V 239. členu so bile sicer pravice skupščine glede uveljavljanja odgovornosti ZIS poverjene ZN in novemu družbenopolitičnemu zboru, vendar so imeli možnost vlaganja interpelacije vsi zbori, prav tako je izglasovanje nezaupnice v katerem koli zboru pomenilo hkrati tudi odstop ZIS.⁸⁰⁹ Poslanci vseh zborov so imeli pravico postavljanja poslanskih vprašanj, kar so dobro izkoristili, saj so samo v letu 1970 članom ZIS in funkcionarjem, ki jih je volila skupščina, zastavili 360 vprašanj,⁸¹⁰ kar kaže na velik porast glede na prejšnja leta, ko so poslanci skupščine od leta 1963 do decembra 1967 zastavili 498 poslanskih vprašanj.⁸¹¹ Poslovnik je člane ZIS obvezoval dajati odgovore in prisostvovati sejam zborov in njihovih delovnih teles, čeprav se je to v praksi slabo izvajalo, v veliki večini pa so ZIS zastopali funkcionarji zvezne uprave. Od 189 vložnih predlogov v skupščino v letu 1968 so jih samo v 20 primerih predstavljali člani ZIS, v ostalih pa zvezni funkcionarji, podobno pa so tudi odgovore na poslanska vprašanja v tem obdobju samo v petini primerov podali člani ZIS, ostale pa funkcionarji iz zvezne uprave.⁸¹²

V odnosu ZIS do skupščine se je konec šestdesetih let v veliki meri nadaljevala praksa iz prejšnjih let; poslanci so opazili zapostavljanje poročil kot načina informiranja poslancev o delu ZIS, zanemarjanje nekaterih področij, predvsem socialno-zdravstvenih zadev in področje izobraževanja, znanosti in kulture. Glede na veliko število stalnih delovnih teles odborov – v

808 AJ, fond 130, fascikel 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 7.

809 Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 29/1970, 9. 7. 1970.

810 Informativni bilten zvezne skupščine, leto II, 1970, št. 37–38, str. 65.

811 Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129.

812 AJ, fond 130, fascikel 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 10–13.

mandatu 1969–1974 je bilo teh skupno 53, poleg tega pa še 19 medodbornih komisij in še šest skupnih komisij vseh zborov ter nekaj začasnih delovnih teles⁸¹³ – je udeležba na vseh teh sejah predstavljala velik problem za ZIS. V medijih se je delo ZIS pogosto predstavljalo parcialno, poudarjalo se je nasprotna stališča med skupščino in ZIS ter celo dramatiziralo posamezne primere, kar je bil odraz tudi formalno vse večje ločitve funkcij oblasti, izhajajoče iz ustave 1963. V zvezi s tem se je v javnosti obnovila tudi »klasična terminologija«, kot je »parlament«, »vlada«, »minister«, ki je potrjevala to delitev.⁸¹⁴

Še največjo spremembo je skupščina z ustavnimi amandmaji doživela v svojem predstavniškem značaju. Z amandmajem I, s katerim je ZN dobil pravico enakopravno obravnavati vse zadeve iz samostojne pristojnosti ZZ po ustavi 1963, se je ne samo okrepil položaj republik in pokrajin, temveč tudi delegatski princip poslanca, ki pa kljub opozorilom iz razprav ni bil dovolj jasno opredeljen. Z ustavnimi spremembami leta 1968, predvsem amandmaja VIII in IX, se je še naprej spreminjal predstavniški značaj skupščine. Po eni strani se je z uvedbo novega, družbenopolitičnega zbora razširil spekter samoupravnih interesov še na predstavništvo družbenopolitičnih skupnosti kot na predstavništvo komun, njegova kvaliteta pa je bila predvsem v neposrednih volitvah. Za ostale zборе delovnih skupnosti so amandmaji in zakon o volitvah zveznih poslancev iz leta 1969 razširili volilno telo in pasivno volilno pravico – za Zbor narodov celo na vse občane posamezne republike oz. pokrajine. S prenosom pooblastil na ZN se je zagotovil vpliv republik in pokrajin na najpomembnejše odločitve v skupščini, vendar je v nasprotju s strahom nekaterih poslancev ZN obdržal le malo izključnih pristojnosti, ki jih je po ustavi iz leta 1963 imel ZZ: glede sprejemanja družbenega načrta v primeru nestrinjanja

813 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 693–695.

814 Prav tam, str. 14. Seveda Mijalko Todorović, ki je te podatke navedel v svojem poročilu, nad tem ni bil navdušen. Še eno klasično parlamentarno funkcijo je skupščini dodelil amandma V, ki je določal, da predsednika republike v njegovi zadržanosti nadomešča predsednik zvezne skupščine.

med zbori, pri imenovanju kandidata za predsednika republike, oblikovanju komisije za volitve in imenovanju drugih funkcionarjev ter pri volitvah Sveta federacije. V vse ostale izključne pristojnosti ZZ, kot so vprašanja zunanje politike, narodne obrambe ter državne varnosti, notranje politike, imenovanja in razreševanja ZIS, sodnikov ustavnega in vrhovnih sodišč, zveznih državnih in zveznih sekretarjev ter drugih, je bil po ustavnih spremembah enakopravno vključen tudi družbenopolitični zbor, ki je imel glede na čisto neposredno izvoljenost še večjo legitimiteto kot prejšnji ZZ. Na zvezni ravni se je tako okrepilo predstavništvo federativnih enot, pa tudi samoupravnih ekonomskih in družbenopolitičnih skupnosti, ki so z večjimi pristojnostmi samoupravnih zborov dobile večjo možnost vpliva na dogajanje v federaciji. Splošno voljena zbornica, družbenopolitični zbor, je v primerjavi z ZZ izgubila pomen in – ravno nasprotno od prejšnjega stanja – postala le ena izmed zbornic celotne zvezne skupščine. Ob takšni ureditvi je težko zaobiti vprašanje, ali ni bilo delovanje skupščine preveč zapleteno, da bi lahko bila učinkovita.

S spremembo načina volitev se je precej olajšalo delo poslancev, saj je dvoletna rotacija pomenila precej veliko izgubo znanja in časa. Njihova funkcija je bila še zmeraj opredeljena kot častna družbena funkcija, vendar je več drugih lastnosti govorilo o profesionalizaciji poklica: skupščina je zasedala stalno in razvila precej veliko aktivnost tako v plenumu kot po delovnih telesih, o čemer smo že pisali, kar je poslancem skoraj onemogočalo opravljanje njihovega poklica. Podatki za leto 1969 kažejo tudi, da je stopnja ponovne izvoljivosti še kar naraščala in je za ZN znašala 83,3 %, za družbenopolitični zbor pa še zmeraj visokih 69,2 %. Tudi v funkcionalnih zbornicah se je glede na prejšnja leta stopnja reelekcije zvišala kar za 15 %, na 36,7 %, v celotno skupščino pa se je po teh volitvah usedlo 53,4 % takšnih poslancev, ki so to funkcijo opravljali že prej.⁸¹⁵ Poslanska funkcija je bila le v manjši meri dostopna povprečnemu delavskemu

815 Cohen, *Conflict Management*, str. 128–129.

občanu: leta 1969 je prišlo 53 % vseh poslancev zvezne skupščine iz vodilnega osebja različnih sektorjev,⁸¹⁶ več kot 67 % jih je imelo visokošolsko izobrazbo,⁸¹⁷ za primerjavo pa povejmo, da je imelo glede na popis leta 1971 visokošolsko izobrazbo le 2 % celotnega prebivalstva SFRJ.⁸¹⁸ Skromnih 8 % je bila tudi udeležba žensk v skupščini.⁸¹⁹

Glavni namen amandmajev, povečati vpliv republik in pokrajin v državi, je bil s temi spremembami dosežen. S krepitvijo ZN in celo njegovo osamosvojitvijo se je zagotovil vpliv federativnih enot oz. se je spremenil koncept federacije, spremembe pa so segale tudi zunaj skupščine. Z amandmajema VII in XVIII sta postali avtonomni pokrajini konstitutivni enoti federacije z zagotovljenimi lastnimi viri financiranja, z amandmajem XVI se je omejila pristojnost federacije na področju zakonodaje, amandma XIX pa je podkrepil sicer že v ustavi iz leta 1963 zagotovljeno enakopravnost narodov in narodnosti. V tem smislu sta oba poslovnik, iz leta 1967 in 1970, zagotavljala enakopravnost jezikov in pisav vseh narodov, ne pa narodnosti, in prevajanje materialov za delo poslancev in skupščine ter govorov v vse jezike narodov. Poslancem je bila zagotovljena pravica govora v jezikih vseh narodov in narodnosti, kar je dodatno podprla še resolucija o enakopravnosti jezikov, sprejeta aprila 1969.⁸²⁰

Morda bi ustavne in družbene spremembe v letih 1967–1968 najlažje ponazorili s primerom volilne zakonodaje. V kratkem obdobju šestih let so bili sprejeti kar trije volilni zakoni, ki so vsak zase odražali potrebe zadnjih ustavnih sprememb, vendar v celoti niso pomenili večjega odstopanja od ustavnega skupščinskega koncepta; niso prinesli ne večje pluralizacije ne večje demokratizacije, ker so še vedno vključevali monopol SZDL nad kandidacijskimi postopki, omejevali volilno bazo in

816 Statistički godišnjak Jugoslavije, letnik XVII. Beograd, 1970, str. 63.

817 Statistički godišnjak Jugoslavije, letnik XVI. Beograd, 1969, str. 64.

818 Petranović in Zečević, *Jugoslovenski federalizam*, str. 771.

819 Prav tam.

820 Npr. VIII. poglavje Poslovnika zvezne skupščine iz leta 1970, čl. 261–265. Tudi stenografske beležke iz tega obdobja so se prevajale v jezike vseh narodov, kar je avtorici vsaj delno olajšalo raziskovanje.

volilno pravico ter civilno državljansko iniciativo. Vendar pa so se volitve v letih 1965, 1967 in 1969 med seboj precej razlikovale po vsebini, kar je vidno iz zapisnikov volilnih komisij, enako pa ugotavlja tudi Carterjeva v svoji analizi. Medtem ko so volitve leta 1963 potekale še pod dokaj striktnim nadzorom oblasti, se je v naslednjih letih že pokazal vpliv reformistov in se je ozračje sprostito, vendar pa so kandidatne liste običajno vsebovale le malo kje več kandidatov, kot je bilo mest. Ker se je volila le polovica skupščine, torej po šestdeset kandidatov, razen za ZZ, kjer so izvolili 61 kandidatov, so bile liste zelo skromne. Na zvezni ravni je bilo predlaganih 64 kandidatov za 61 mest v ZZ, 73 kandidatov za 60 mest v gospodarskem zboru, 69 za isto število v organizacijsko-političnem zboru ter po 70 kandidatov za prosvetno-kulturni in socialno-zdravstveni zbor za 60 mest.⁸²¹

Na naslednjih volitvah leta 1967 pa je bil vpliv liberalcev močnejši. Carterjeva je te volitve označila za najbolj svobodne in živahne do tistega trenutka v Jugoslaviji,⁸²² kar sovпада tudi z že omenjeno splošno oceno obdobja.⁸²³ Predlaganje t. i. divjih kandidatov nasproti tistim, ki jih je predlagala SZDLJ, je bilo zelo pogosto, zlasti na republiški ravni, kar je omogočal nov sproščen volilni zakon. Vendar pa so bile razlike v zakonskih določbah majhne in ne kaže si delati utvar, da so bile popolnoma svobodne. Zato gre večje število kandidatur in zmago »opozicijskih« kandidatov pripisati predvsem vplivu partijskih liberalcev in ustrezni sprostivni nadzora.⁸²⁴

Volilni zakon iz leta 1969 je prinesel kompromis med različnimi linijami znotraj ZKJ. Dejstvo, da so volitve za samoupravne zборе ostale posredne, Carterjeva pripisuje ugotovitvam srbskih liberalcev, da bi neposredne volitve okrepile protireformno krilo.⁸²⁵ Za zaščito pred »divjimi« kandidati pa je volilni zakon uvedel nov instrument kandidacijskih konferenc, sesta-

821 Ilić idr., *Od Avnoja*, str. 551–564.

822 Carter, *Democratic Reform*, str. 141.

823 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*; Petranović, *Istorija Jugoslavije*.

824 Carter, *Democratic Reform*, str. 142.

825 Prav tam, str. 150.

vljenih iz delegatov SZDLJ, ZSJ, združenj borcev in veteranov, zveze mladine ter drugih družbenopolitičnih organizacij, ki so imele glavno vlogo pri oblikovanju kandidacijskih list. Volivci so kljub temu našli in iznašli nove načine za izražanje svojega nestrinjanja, kot so bojkot volitev, oddaja praznih glasovnic in glasovanje proti kandidatu, kadar je bil ta en sam in je potreboval potrditev večine volivcev v volilni enoti.⁸²⁶

826 Prav tam, str. 152.

PARTIJA, FEDERALIZEM IN DELEGATSKI PRINCIP 1974

Na pragu novega desetletja, ko je bil partijski liberalizem na vrhuncu, je partija začela izgubljati svojo prejšnjo težo v politiki in družbi. V družbi se je kazala krepitev »kapitalističnih in tehnokratskih tendenc« z zaupanjem v liberalni princip *laissez fair*, nastajal je srednji sloj, oblikovale so se politične skupine v pluralistični obliki, vključno s »čisto« opozicijo, in mobilizirala se je nacionalna identifikacija v vseh nacionalnih okoljih, hkrati pa so se pojavljale zahteve po centralizaciji in monolitnosti. Tridesetletno etapo »monolitizma« ZKJ je začela zamenjevati etapa pluralizma idej in političnih usmeritev, kar je pomenilo tudi etapo odkrite konfliktnosti kot »naravnega stanja« stvari.⁸²⁷ Tito, ki se je ves čas zavzemal za monolitnost ZKJ in za njeno avtoritativno vlogo v družbi, ni dolgo puščal stvari svojemu toku in je apeliral na enotnost vseh vodstev zveze komunistov. 17. seja predsedstva ZKJ, ki se je ukvarjala s tem problemom, je sprejela sklep, da je »nacionalizem osnova za zbiranje vseh protikomunističnih sil, da spodkopuje zaupanje in enotnost narodov in narodnosti Jugoslavije ter vodi k spodkopavanju enotnosti ZKJ«. ⁸²⁸

827 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 403–404.

828 Prav tam, str. 408.

Nadaljnje ustavne reforme so zato znova potekale pod pokroviteljstvom ZKJ, kar je pomenilo tudi večji ideološki pritisk. Razprava je potekala že dlje časa, 22. aprila 1970 pa je bila pri predsedstvu ZKJ ustanovljena tudi delovna skupina za nekatera aktualna vprašanja. Predsedovanje tej skupini je bilo zaupano Edvardu Kardelju, ki se je po skoraj desetletnem premoru znova zavihtel na vrh ustavnega dogajanja. Inicijativo za nadaljnje ustavne amandmaje je dal kar Tito sam na 4. skupni seji vseh zborov, 18. novembra 1970, ko je k običajnemu poročilu o dogajanju v zunanji politiki dodal še predlog za ustanovitev novega oblastnega organa, predsedstva SFRJ. Takšno kolektivno politično telo, v katerem bi bile v enakem številu zastopane republike in v primernem številu tudi pokrajini, oz. njegovi člani »bi bili v celoti odgovorni za vse, kar se dogaja v državi, mora biti čim bolj učinkovito, v njem pa morajo biti ljudje, ki uživajo v državi največji ugled«. ⁸²⁹ Predsedništvo bi bilo prostor usklajevanja interesov in iskanja rešitev, nastale pa bi tudi drugačne možnosti za delo ZKJ, ki je bila po Titovem mnenju preveč obremenjena s konkretnimi gospodarskimi in drugimi vprašanji in bi se tako lahko bolje posvetila svoji temeljni vlogi, tj. idejnemu usmerjanju sil socialističnega družbenega razvoja. Poleg ustanovitve predsedstva je predlagal še nekatere spremembe predvsem ekonomskih funkcij federacije, vse skupaj pa naj bi zagotovo okre пило bratstvo in enotnost. ⁸³⁰

Kardeljeva delovna skupina je poleg omenjenih sprememb predlagala tudi nadaljnjo demokratizacijo skupščinskega sistema prek vse večje integracije s samoupravno bazo delovnih organizacij in komun, ki je nasproten organizaciji klasičnega parlamentarnega tipa. ⁸³¹ Skupščine bi morale postati središče zbiranja vseh vodilnih sil in primerno vplivati na zavest širokih ljudskih množic, katerih produkt so. Skupščine bi z ustavnimi spremembami postale mesto neposrednega dogovarjanja

829 4. skupna seja vseh zborov, 18. 11. 1970, stenografske beležke, str. 9.

830 Prav tam.

831 Kardelj, *Aktuelni problemi*, str. 264.

z delegati združenega dela in komun, ne pa splošnopolitična predstavniška parlamentarna telesa. Kardelj je hkrati napovedal tudi spremembe komunalnega sistema, brez katerega si je po njegovem mnenju nemogoče zamisliti delegatski skupščinski sistem.⁸³² V svojem govoru je namignil tudi na generacijski problem in se zavzel za kontinuiteto po normalni demokratični poti, brez »čarovniških konstruktov«, s čimer bi se zagotovila politična stabilnost in zavarovala revolucionarna preteklost družbe.⁸³³

V predlogu predsednika republike, poslanem skupščini in ZIS decembra 1970, sta opredeljena dva sklopa ustavnih sprememb. Prvi se je nanašal na uvajanje predsedstva, za katero je Tito predlagal, naj bo samostojen organ federacije, ki bi prevzel funkcije predsednika republike, vendar razpolagal z večjo politično in zakonodajno iniciativo, imel bi pravico predlagati ukrepe in merila na področju urejanja odnosov med federacijo, republikami in pokrajinami, narodne obrambe in zunanje politike. Ustanovitev predsedstva SFRJ naj ne bi vplivala na položaj skupščine v političnem sistemu ter na njene pravice in dolžnosti, delno pa bi posegala na področje dela ZIS. Ta bi še naprej ostal kolegialni izvršilni organ, v katerega bi bili znova vključeni zvezni sekretarji in drugi funkcionarji in bi dobil vlogo nekakšnega vrhunškega upravnega organa, odgovornega za izvajanje zveznih zakonov in drugih aktov skupščine.⁸³⁴ Ti in še nekateri drugi predlogi bi kljub nasprotnim lahko prinesli pomembne spremembe v skupščinskem sistemu, saj so nakazovali možnost oblikovanja zelo močnega političnega izvršilnega organa, katerega odgovornost ni bila jasno določena in bi lahko pomembno posegal v centralno vlogo skupščine.

Drugi sklop predlaganih sprememb se je nanašal na funkcije federacije, urejanje odnosov med federacijo, republikami in pokrajinami. Federacija bi se organizirala po načelu, da ji pripa-

832 Prav tam, str. 279–280.

833 Prav tam, str. 262.

834 AJ, fond 130, fascikel 529, Predlog za izmenu ustave SFRJ, 17. 12. 1970, str. 5–6.

dajo samo tiste funkcije, ki se nanašajo na skupen interes vseh narodov in narodnosti, med temi pa je naštel varovanje neodvisnosti države in boj za mir v svetu na osnovi politike neuvrščenosti, enotnost socialističnega samoupravnega sistema kot izraza kontinuirane revolucije, enotnost trga z vzajemno soodvisnostjo, funkcije v gospodarstvu pa bi federacija prevzela samo tam, kjer bi bilo to res potrebno.⁸³⁵

Skupna ustavna komisija vseh zborov skupščine je delo začela že oktobra 1970 in do konca leta pripravila teze o organih federacije. To je predstavljalo polovico načrtovanih sprememb v 1. fazi, kajti skupščina in komisija sta imeli v načrtu že tudi 2. fazo ustavnih sprememb, ki naj bi se bolj detajlno lotila skupščinskega sistema, komunalnega sistema in drugih ustavno-pravnih vprašanj. Prva faza naj bi bila po načrtu končana junija 1971, za drugo pa je bil predviden rok konec aktualnega mandata, torej pomlad 1973.

Teze skupne ustavne komisije o organih federacije v več različicah so večinoma sledile Titovim predlogom, med njimi pa se je znašlo tudi nekaj takšnih, ki bi bistveno spremenile celoten skupščinski sistem oz. bi ga razvrednotile. Med njimi je še posebej izstopala teza X, ki je obravnavala politično odgovornost predsedstva SFRJ skupščini. V različici B se je znašel predlog, po katerem bi imelo predsedstvo pravico zahtevati ukinitvev ali spremembo zakona ali drugega akta, ki bi ga skupščina sprejela proti njegovi prošnji, naj obravnavo tega akta odloži. Če bi skupščina takšno zahtevo zavrnila, bi se morala razpustiti.⁸³⁶ Tudi nekatere druge različice so predvidele, da se skupščina v primeru nesoglasja s predsedstvom razpusti, predsedstvu pa bi prav tako prenehal mandat. Takšne spremembe bi pomembno posegale v suverenost skupščine in njen centralni položaj ter jo podredile izvršnemu organu, kar bi pomenilo opuščanje načela enotnosti oblasti. Z demokratičnega vidika bi se postavilo

835 Prav tam, str. 7–8. Glede funkcij federacije na gospodarskem področju je Kardelj zatrdil, da ne smejo služiti kot izgovor za centralizacijo (Kardelj, *Aktuelni problemi*, str. 272).

836 AJ, fond 130, fascikel 529, Teze za promenu odredaba ustava o organima federacije, 25. 12. 1970, str. 17–18.

še vprašanje legitimnosti takšnega sistema, saj naj bi po načrtu predsedstvo volile republike in ne volivci neposredno. Spet druge teze so predvidevale močne nadzorne instrumente skupščine nad predsedstvom, tudi neke vrste ustavno obtožbo, po kateri bi predsedstvu prenehal mandat.⁸³⁷ Za Tita so bile zopet predvidene izjeme, vendar v osnutku še niso bile določene, ker je bilo treba najprej določiti natančno vsebino amandmajev.

V prvi razpravi v ZN so se pokazale razlike med različnim gledanjem istih ustavnih določb. Poslanci so se z amandmaji strinjali, v večjem delu pa so se ukvarjali s tistimi, ki so urejali gospodarske odnose samoupravljanja in funkcije federacij, kjer so mnogi opozarjali na vsebinsko neuskklajenost med amandmaji in z obstoječim ustavnim besedilom. Tako je Drago Lipič izrazil posebno zadovoljstvo slovenske delegacije z amandmaji XXI, XXII in XXIII, ki so urejali delavsko samoupravljanje, tisti, ki so se nanašali na zasebno iniciativo v gospodarstvu, na enotni trg ter na družbeni plan, pa so federaciji še vedno omogočali dovolj instrumentov za intervencijo.⁸³⁸ Pomembna »novost« amandmajev je bila poudarjanje težnje, da se odločitve ne sprejemajo s preglasovanjem večine, ampak z usklajevanjem različnih interesov.

Na spremembe v političnem sistemu so se navezovali bolj redki komentariji, čeprav so po vsebini spreminjale skupščinski sistem enotnosti oblasti in poudarile še večjo delitev funkcij oblasti.

Z ustanovitvijo predsedstva SFRJ je nastal močan kolektivni politično-izvršni organ s širokimi pooblastili in možnostmi poseganja v temeljne skupščinske pristojnosti. V obsežnem amandmaju XXXVI je bilo predsedstvo SFRJ opredeljeno kot organ, ki v okviru svojih pravic in dolžnosti uresničuje enakopravnost narodov in narodnosti in v ta namen usklajuje skupne koristi republik oz. avtonomnih pokrajin v skladu z njihovo odgovornostjo pri uresničevanju pravic in dolžnosti federacije.

837 Prav tam, str. 19–20.

838 24. seja ZN, 29. in 30. 3. 1971, stenografske beležke, str. 22.

Sestavljeno je bilo iz predsednikov republiških in pokrajinskih skupščin ter po dveh članov iz vsake republike in po enega iz vsake pokrajine, ki so jih izvolile njihove skupščine. Njegov mandat je trajal pet let, veljala je prepoved dvakratne zaporedne izvolitve ter enoletna rotacija predsednika in podpredsednika, po določenem vrstnem redu iz vsake republike, nikoli pa hkrati iz iste.⁸³⁹ Predsedstvo je prevzelo predstavniške in častne funkcije predsednika republike, od skupščine pa pravico predlagati sodnike ustavnega sodišča in člane sveta federacije. Dobilo je splošno pooblastilo za obravnavanje izvajanja politike, zakonov in drugih splošnih aktov skupščine, za zavzemanje stališč in dajanje mnenj. Predsedstvo je lahko skupščini predložilo posamezno vprašanje iz svoje pristojnosti in zahtevalo njeno stališče ter dalo mnenje o predlogu za spremembo ustave, zakona ali drugega splošnega akta, katerega predlagatelj ni bilo samo. V primeru nestrinjanja glede kakega akta je bil predviden spravni postopek, v končni fazi pa je lahko sledil razpust. Vendar pa se ni uresničila različica iz osnutka ustavnih sprememb, po kateri bi zavrnitev oz. ignoriranje predloga predsedstva avtomatično vodilo v razpust. Formalno je amandma določal odgovornost predsedstva za zakonitost in ustavnost svojega dela, vendar ni določal, ne pred katerim organom ne s kakšnimi instrumenti bi ta lahko razpolagal. Politično moč predsedstva je okrepilo še dejstvo, da so v njem sedele ene izmed politično najpomembnejših oseb v Jugoslaviji.

V odnosu do ZIS je predsedstvo SFRJ prevladalo: prevzelo je pravico do predlaganja mandatarja, potem pa dobilo še splošno pooblastilo za dajanje mnenj glede izvajanja politike skupščine, imelo je pravico sklicati sejo ZIS in postaviti zadevo na dnevni red ter celo zadržati izvršitev predpisa ZIS, ki so bili

839 Z amandmajem XXXVII je bila uvedena izjema za Josipa Broza Tita, ki ga je lahko skupščina izvolila za predsednika, s tem pa je postal po položaju tudi predsednik predsedstva in izvajal vsa pooblastila, ki jih je dobil že z ustavo 1963, kar je bilo sicer več, kot je pripadalo predsedniku predsedstva. S tem je nastala neka anomalija znotraj že tako zapletenega sistema, ki je omogočala soobstoj predsednika države in hkrati kolektivnega predsednika.

splošnejšega političnega pomena. Predsedstvo je lahko tudi zastavilo vprašanje zaupnice ZIS v zvezni skupščini, ZIS pa mu je bil dolžan poročati o vprašanjih iz svoje pristojnosti. S tem je iz predsedstva nastal organ, ki spominja na prezidij iz prve jugoslovanske ustave iz leta 1946, kateremu pa formalno niso nikoli priznali predstavniške vloge. Z oblikovanjem predsedstva se je še poudarila delitev funkcij oblasti, saj je predsedstvo v odnosu do skupščine nastopalo kot samostojni izvršni organ, ki je skupščino držalo v šahu z razpustom, hkrati pa ta ni imela instrumentov, s katerimi bi ga nadzirala. Z močno vlogo v zakonodajnem procesu in tudi s pravico izdajanja uredb z zakonsko močjo v vojnem času je predsedstvo krepko poseglo v njeno centralno odločevalsko vlogo in pravzaprav postalo soodločevalec glede na to, da skupščina mimo njegove volje ni mogla sprejeti zakona.

Tudi v odnosu med ZIS in skupščino so nastopile velike spremembe. Z ustanovitvijo predsedstva je bilo ZIS odvzeto precej politične vsebine, tako da je postal bolj vrh zvezne uprave oz. je dobil bolj »uradniški značaj«. ⁸⁴⁰ Člani ZIS se niso več volili le izmed članov skupščine, če pa so bili v to funkcijo izvoljeni kakšni poslanci, jim je prenehal mandat. Zvezni sekretarji so znova postali člani ZIS, članstvo pa je moralo ustrezati tudi enakopravni zastopanosti republik in pokrajin. Z amandmajem XXXVIII je ZIS dobil ustavno pravico do postavljanja zaupnice, ki je hkrati, kot tudi interpelacija, prvič v Jugoslaviji postala ustavni nadzorni instrument skupščine. ZIS naj bi okrepilo in poenotilo to, da so bili zvezni sekretarji voljeni izmed njegovih članov, dodatne pristojnosti pa je dobil z zakonom o ZIS, in sicer nove funkcije pri medrepubliškem usklajevanju z ustanavljanjem medrepubliških komitejev, ki so jih vodili člani ZIS. ⁸⁴¹ Po teh ustavnih amandmajih je politični sistem SFRJ ostal skupščinski le še toliko, kolikor je ohranil mrežo skupščin in delegatski princip predstavljanja samoupravnih skupnosti, od načela enotnosti oblasti pa ni ostalo skoraj več nič.

⁸⁴⁰ Ribičič, *Skupščinski sistem*, str. 147.

⁸⁴¹ Prav tam, str. 146.

Amandmaji iz leta 1971 so pripomogli tudi k enakopravnosti republik in pokrajin, ki sta dobili status »avtonomnih socialističnih samoupravnih družbenopolitičnih skupnosti«. Z novo določitvijo funkcij federacije so se znova okrepile federalne enote, ki so z amandmajem XXXII prvič dobile tudi pravico za podajanje predloga za spremembo ustave, njihovo soglasje pa je bilo potrebno za začetek vsakega postopka spreminjanja in za sprejetje vseh sprememb ustave. Ukinjen oz. močno omejen je bil monopol federacije nad financiranjem investicij, kar je bil prej glavni vir moči zvezne administracije.

Takoj po sprejetju teh amandmajev je skupščina nadaljevala priprave naslednjih sprememb. V političnem življenju pa je nastopil čas obračuna s partijskimi liberalci. Ustavne reforme niso prinesle zelenega učinka in poleti 1971 so na Hrvaškem privrele na dan odkrite nacionalistične zahteve, ki so med drugim vodstvo hrvaške zveze komunistov obtoževale narodne izdaje in razglašale Jugoslavijo za ječo Hrvaške. Tito je zato na sestanku s hrvaškim vodstvom 4. julija 1971 dogajanje na Hrvaškem⁸⁴² označil za vprašanje razrednega boja, v katerem bo zmagal nacionalizem ali socializem, in pozval k reševanju politične krize.⁸⁴³ Ni pa bila Hrvaška edina, kjer je potekalo notranjepolitično vrenje. Tudi v Srbiji se je bil boj med partijskimi liberalci in konservativci za prihodnji razvoj Srbije, kjer si je t. i. alternativa prizadevala za moderno Srbijo, gospodarsko organizirano po zahodnem vzoru in osvobojeno nacionalnega vprašanja, vendar ni potekal toliko na očeh javnosti kot na Hrvaškem. Podobni procesi, ki so se v Sloveniji odkrito pokazali s cestno afero, so potekali tudi v drugih republikah.

Ker jeseni 1971 ni bilo videti, da bi se razmere stabilizirale, je Tito in njegovi liniji zvest partijski kader, vključno s Kardeljem, na 21. seji predsedstva ZKJ v začetku decembra 1971 odločno zavzel stališče o obsodbi nacionalizma ter da ima pred-

842 Več o »pestrem« disidentskem, opozicijskem in odporniškem dogajanju glej v Spehnjak in Cipek (*Disidenti*).

843 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 410–411.

sedstvo ZKJ pravico vmešavati se v delo republiških vodstev, kar pa naj ne bi zmanjševalo njihove suverenosti, ker so v vodstvu ZKJ zastopane vse republike. Le nekaj dni po tej seji je odstopilo vodstvo Zveze komunistov Hrvaške, na čelu s Savko Dabčević-Kučar, Perom Pirkerjem in Miko Tripalom, posledično pa je hrvaško vodstvo ukrepalo proti 1152 osebam.⁸⁴⁴ V začetku leta 1972 je sledila še II. konferenca ZKJ, ki je dala podporo akcijskemu načrtu za kritično spraševanje lastne prakse in analize izvora protisocialističnih tendenc v družbi, v ideološkem pogledu pa znova poudarila razrednost. Sledil je obračun v Srbiji in od najbolj vidnih odstop Marka Nikezića, Latinke Perović, v Makedoniji Milosavljevskega in Crvenkovskega, v Sloveniji Staneta Kavčiča in drugih.⁸⁴⁵

V času do X. kongresa ZKJ leta 1974 je nastopilo obdobje obnove oblasti partije, ki jo je napovedal Tito v intervjuju za Politiko: »Po VI. kongresu je KPJ precej izgubila na prestižu, ker so jo hoteli eliminirati kot najpomembnejši faktor v razvoju socializma. Drugega faktorja ne more biti. Ni dovolj, da ima partija vlogo samo, da usmerja, ona mora imeti v svojih vrstah take člane in tako disciplino, da bi idejno usmerjala množice in onemogočila razrednemu sovražniku, da zavzame pozicije, kakršne ima danes v raznih oblikah v naši državi.«⁸⁴⁶ Znova se je okrepilo načelo demokratičnega centralizma ter politično-ideološka in teoretična plat z ustanavljanjem marksističnih centrov, ki so bili pristojni, da »sistematično spremljajo dogajanje na področju teorije in družbenih znanosti ter uresničujejo organiziran vpliv ZKJ na smeri družbenih raziskovanj z uporabljanjem njihovih rezultatov v praksi ZKJ, programiranje ideološkega dela, njegovo organiziranje in usmerjanje«.⁸⁴⁷ Z naraščanjem delavstva med članstvom, njihov delež je leta 1972 znašal 39,7 %, je ZKJ spremenila svojo socialno sestavo in se bolj približala ideji delavske stranke, okrepila je svojo vlogo v kadrovski politiki, svoj

844 Burg, *Conflict*, str. 158.

845 Petranović, *Istorija Jugoslavije*, str. 580–581.

846 Čavoški, *Tito*, str. 211–212.

847 Bilandžić, *Zgodovina Socialistične*, str. 433.

vpliv na družbenopolitične organizacije, pri čemer se je izrazila proti političnemu partnerstvu in strankarskemu pluralizmu.⁸⁴⁸ Na X. kongresu je bilo ugotovljeno, da je ZKJ enotna in okrepljena v idejnopolitičnem, organizacijskem in kadrovskem oziru. Nastopila so svinčena leta.⁸⁴⁹

V takšnem okolju političnega obračunavanja je ZKJ že na II. konferenci sprejela sklep, da je ustavne reforme treba nadaljevati in da morajo še bolj utrditi razredno in demokratično bistvo političnega sistema in odnose popolne nacionalne enakopravnosti, kot temelj bodočega skupščinskega sistema pa uvesti delegacije samoupravnih skupnosti, ki bi pomenile korak naprej v prevladi politično-predstavniške narave skupščinskega sistema.⁸⁵⁰

V naslednjih dveh letih sta skupščina in še posebej njena komisija za ustavna vprašanja razvili zelo velik obseg aktivnosti na tem področju. Samo Arhiv Slovenije hrani v svojih zbirkah okrog 50 škatel zapisnikov s sej republiške in koordinacijske zvezne komisije za ustavna vprašanja ter drugih materialov, vezanih na ustavne spremembe, kar zagotovo ostaja izziv za nadaljnje raziskovanje. Kljub temu smo lahko živahnemu dogajanju v komisiji in skupščinskih zborih sledili prek Informativnega biltena zvezne skupščine, ki je začel izhajati leta 1968 in je redno prinašal precej natančna poročila o dogajanju v zvezni skupščini in o vsebini razprav na vseh področjih.⁸⁵¹

S tem se je začela t. i. druga faza ustavnih sprememb, ki jo je predsednik zvezne skupščine in skupne komisije vseh zborov zvezne skupščine za ustavna vprašanja Milentije Popović napovedal že konec marca 1971 in naj bi zajemala reforme skupščinskega in komunalnega sistema ter na novo uredila nekatera druga ustavnopravna vprašanja.⁸⁵² Ker so bila predvidena po-

848 Prav tam.

849 Gabrič, *Intelektualci*.

850 IB ZS, leto IV, št. 88–89, 1972, str. 6–7.

851 Povrh vsega je, skladno s poslovníkom zvezne skupščine, ki je določal enakopravnost jezikov vseh narodov in tudi pripravo vseh materialov za delo poslancev v vseh jezikih, izhajal tudi v slovenščini.

852 24. seja ZN, 28. 3. 1971, stenografske beležke, str. 10. Popović je umrl 8. maja 1971, na mestu predsednika zvezne skupščine in skupne ustavne komisije pa ga je nadomestil Mijalko Todorović.

dročja reform zelo obsežna in raznolika, je komisija ustanovila več delovnih podskupin, za njihovo medsebojno usklajevanje pa še koordinacijsko komisijo, ki jo je vodil Edvard Kardelj in tako znova dobil pregled nad celotnim ustavnim projektom. Koordinacijska komisija je na svoji seji v začetku februarja 1972 sklenila, da ne bo sprejemala novih amandmajev, niti ne bo pisala povsem nove ustave, temveč bo pripravila teze za predvidena področja, potem pa nove spremembe uskladila z besedilom ustave iz leta 1963 in ustavnih amandmajev iz let 1967–1968 in 1971 ter vse skupaj sprejela kot integralno besedilo. Rok za to delo je bil zopet kratek: po prvih načrtih naj bi skupščina osnutek sprejela tako, da bi lahko šel konec julija v javno razpravo, konec leta pa naj bi bila nova »ustava« nared za sprejetje.⁸⁵³

Hkrati je po pol leta nastopil tudi čas za ocenjevanje dela skupščine v novih razmerah po zadnjih ustavnih amandmajih. Predsedstvo zvezne skupščine je na podlagi razprav s poslanci ugotovilo, da delo ne poteka po pričakovanjih: nekateri poslanci so izrazili bojazen, da bi njihovo povečanje pobud razlagali kot ogrožanje načel o samostojnosti republik ter zahtevali, da se skupščina bolj aktivno vključi v medrepubliško dogovarjanje, ki ga je dominiral ZIS. Predsedniki vseh zborov so ugotovili, da so skupščina in poslanci v zakonodajnem procesu preveč pasivni, da poslanci premalo sodelujejo v fazi priprave in oblikovanja politik. Del krivde za takšno stanje so pripisali ZIS, ki po stari navadi še vedno ni pošiljal svojih članov na seje zborov in odborov, med njimi in med poslanci pa se je ustvaril odnos »avtorjev« in »kritikov«. Poslanke je pri njihovem angažiranju v razpravah zaviralo tudi dejstvo, da so o zadevah razpravljali šele takrat, ko so medrepubliški komiteji že sprejeli rešitve in torej nanje niso mogli kreativno vplivati. Takšni odnosi so negativno vplivali na delo skupščine, jo pasivizirali in dali občutek, da skupščina čepi v ozadju vsega dogajanja. Poslanci in predsedniki zborov so prav tako opazili upadanje sestankov med zvezno in republiški skupščinami, zmanjšalo se je tudi sodelovanje z

853 IB ZS, leto IV, št. 76, 1972, str. 2–8.

družbenopolitičnimi organizacijami, za kar so »krivdo« zopet pripisali ZIS, saj je večina usklajevanja interesov potekala prek ZIS. Zaradi vseh teh razlogov se skupščina ni dovolj uveljavila kot dejavnik, ki vsem zainteresiranim organom in organizacijam omogoča neposrednejše vplivanje na njeno politiko.⁸⁵⁴ Med svoje uspehe je skupščina štela ravno delo ustavne komisije in tudi ostalih zborov, ki so sicer pokazali precej veliko samoiniciativnost. Vendar pa se v praksi sklepi skupščine niso pokazali za obvezujoče, zato se je skupščina zavezala k preverjanju uresničevanja sprejetih zakonov in zopet podala kritiko na ZIS, ki da ne upošteva rokov, ne pripravlja gradiv pravočasno ter ne upošteva predlogov, mnenj in pobud skupščinskih teles. Vse to je pri poslancih krepilo sum, da politiki z reformami niso resno računali na aktivno skupščinsko delo, zato je bil končni sklep predsedstva, da mora skupščina postati kraj za samoupravna dogovarjanja.⁸⁵⁵

Te ugotovitve so bili neke vrste grobi napotki ustavni komisiji, kje se naj loti dela. Že konec februarja 1972 je koordinacijska komisija razpravljala o težah za skupščinski sistem in pri tem izhajala iz ugotovitve, da za zdaj ni šel v korak z doseženo stopnjo samoupravljanja in s tem spremenjeno vlogo delavskega razreda, zato je velik del odločanja ostal zunaj samoupravnih struktur. Razpravljavci so obsodili precejšnjo stopnjo profesionalizacije predstavnikov kot »prodor birokratskih, tehnično-menedžerskih in drugih nesamoupravnih struktur«, kar je onemogočalo vpliv delovne baze, poslance pa je bilo težko zamenjati. Tudi člani zborov delovnih skupnosti niso delovali kot delegati, niso prevzeli svojih odgovornosti do baze in so se obnašali bolj kot predstavniki. Po drugi strani je komisija ugotovila, da ima jugoslovanski skupščinski sistem prednost pred katerim koli enostrankarskim ali večstrankarskim sistemom, ker naj bi zakoni resnično postajali vse bolj družbeni dogovo-

854 IB ZS, leto IV, št. 74, 1972, str. 3–5.

855 Prav tam, str. 5.

ri.⁸⁵⁶ Koordinacijska komisija je razpravljala naprej o uvedbi popolnega delegatskega načela, ki naj bi drugače od parlamentarizma zagotovil najbolj neposreden nadzor delavskega razreda in vseh delovnih ljudi, hkrati pa uresničeval težnjo, da skupščina in politični sistem ne bi bila monopol političnih profesionalcev, »marveč ustrezen izraz in dosledno uresničenje marksističnega pojmovanja vladavine delavskega razreda, organiziranega kot država«. ⁸⁵⁷ Po tem tolmačenju je odnos politične oblasti nujno predstavniški, zato si mora samoupravna baza prisvojiti družbeno politiko in uveljaviti drugačno delegatsko naravo odnosov. Ker samo zastopanje delavskega razreda ni dovolj za ta cilj, je koordinacijska komisija oblikovala stališče proti ločevanju funkcij samoupravljanja od politične oblasti in se zavzela za idejo enotnosti samoupravljanja in politične oblasti. Glavni vzrok za neuspešnost pa je po njihovem mnenju tičal v še vedno velikem vplivu parlamentarnih tradicij.⁸⁵⁸

Teze, objavljene konec marca, so vsebovale več različic za vsa področja, nekatere med njimi pa so prav zanimive: druga različica za zvezno skupščino je predvidela ne le zmanjšanje števila zborov, temveč celo enodomen zbor, z razlago, da dosledno izvajanje delegatskega principa pomeni, da je dvodomno odločanje odveč.⁸⁵⁹ Za republiške zbornice pa je ena izmed različic predvidevala nestalno sestavo skupščine, pri čemer bi vsakič zasedale delegacije tistih samoupravnih struktur, ki bi imele v svoji pristojnosti odločanje o zadevah na dnevnem redu.⁸⁶⁰

V nadaljnjih razpravah se je koordinacijska komisija ukvarjala tudi z vprašanjem družbenopolitičnih organizacij v ustavnem sistemu, potem pa sprejela mnenje, da to ni ustavna materija, kar pa »ne izključuje potrebe, da ustava opozori na posebne naloge in odgovornost ZKJ, SZDLJ in sindikatov v našem po-

856 IB ZS, leto IV, št. 78, 1972, str. 2.

857 Prav tam, str. 3.

858 Prav tam, str. 4.

859 IB ZS, leto IV, št. 79, 1972, str. 34–35.

860 Prav tam, str. 26–27.

litičnem sistemu«. ⁸⁶¹ Ustava naj bi vseeno izrazila revolucionarno, idejno in usmerjevalno moč ZKJ, SZDLJ pa opredelila kot široko fronto vseh socialističnih sil in politični temelj samoupravljanja.

29. junija 1972 je skupna komisija vseh zborov skupščine za ustavna vprašanja sprejela sklep, da ZN poda predlog za nadaljnje spremembe ustave, o njem pa je ZN razpravljala na 43. seji, kjer je tudi sprejel stališče, da obstaja visoka stopnja soglasja glede ustavnih sprememb, in sklep, da se začnejo pripravljati ustavne spremembe na področju družbenoekonomskih odnosov samoupravljanja, skupščinskega in komunalnega sistema, funkcij federacije, pravosodnega sistema in ustavnega sodstva. ⁸⁶² Sočasno je koordinacijska komisija objavila tudi teze za spremembo ustave SFRJ, ki so bile še vedno zapisane v več različicah. V njih je bil dokaj natančno že razdelan predlog o samoupravnem sistemu, temeljnih odnosih v združenem delu in drugih družbenoekonomskih odnosih, ki je prinašal nekaj novosti glede organizacij združenega dela in uvajal nove samoupravne pravice.

Velike so bile novosti v komunalnem sistemu, ki so definirale komuno kot temeljno družbenopolitično skupnost, v kateri občani »ustvarjajo in zagotavljajo pogoje za svoje življenje in delo, usmerjajo družbeni razvoj, usklajujejo in uresničujejo svoje interese in vzajemno zadovoljujejo skupne potrebe, izvajajo politično oblast in opravljajo druge družbene zadeve«. ⁸⁶³ Glede na teze naj bi občine postale vir demokratične legitimacije kot prva stopnja v delegatski mreži in uresničevale tudi nekatere oblike neposrednega odločanja, kot so zbori delovnih ljudi, zbori občanov, zbori volivcev, referendumi, stanovanjski sveti ipd. Sklop tez na področju skupščinskega sistema je vseboval nekaj organizacijskih novosti, kot so sprememba števila zbornic, trajanje mandata pa tudi možnost ukinitve omejitev za

861 IB ZS, leto IV, št. 88–89, 1972, str. 5.

862 AJ, fond 160, fascikli 290–292, Tekst prijedloga da se pristupi promjeni ustava SFRJ.

863 IB ZS, leto IV, št. 92, 1972, str. 35.

ponovno izvolitev. Največja novost je bila seveda uvedba delegatskega principa, ki pa še ni bila povsem izdelana. Predvidevala je npr. tri skupnosti, iz katerih bi se volile delegacije (temeljne organizacije združenega dela, krajevne skupnosti in skupnosti delovnih ljudi, ki delajo s svojimi sredstvi v kmetijski, obrtni ali drugi dejavnosti, ter delavcev, ki jih tu zaposlujejo), in nekatera temeljna načela, glede zvezne skupščine pa še ni bilo veliko jasnega. Teze so na novo definirale funkcije federacij in vpeljevale soglasje republiških skupščin na vse več področij, npr. v sprejemanje družbenega plana. V pravosodju pa se je predvidela institucionalizacija »samoupravnega obravnavanja sporov v obliki široko odprtega procesa izvajanja sodne funkcije v samoupravnem reševanju konfliktov v samoupravnem sistemu s pomočjo samoupravnih sodnih organov kot specializiranih organov samoupravnega sodnega in arbitrarnega obravnavanja«. ⁸⁶⁴ Te teze so šle v nadaljnje usklajevanje z republikami in pokrajinami in jeseni je postalo jasno, da ustavne spremembe ne bodo nared po načrtu, torej do konca rednega mandata. Zato je ustavna komisija zopet predlagala podaljšanje mandata, že tretje v šestih sklicih socialistične Jugoslavije.

Že novembra 1972 je iz republik in pokrajin prispelo več kot 460 strani pripomb na ustavni osnutek, nadaljnje usklajevanje stališč pa je Todorović pospremil z besedami, da so ustavne spremembe del revolucionarne akcije in da morajo biti konkretni ustvarjalni prispevek k napredovanju v že določeni generalni smeri. Bile naj bi zagotovilo proti težnjam in poskusom, da bi dogmatske ter konservativne sile in drobna buržoazija zapejlale na krivo pot in zlorabile veliko sedanjo akcijo ZKJ. Zato bi morale biti novo besedilo orodje v idejnem in praktičnem političnem boju komunistov. ⁸⁶⁵ Na tej točki ga je podprl Kardelj, ki pa je opozoril, da bo še potrebno razčiščevanje vprašanj tudi v okviru ZKJ, ne samo medrepubliško usklajevanje. Ni bil preveč navdušen nad pariteto povsod, ki so jo zahtevale republike, češ

864 Prav tam, str. 62.

865 IB ZS, leto IV, št. 97, 1972, str. 5–6.

da je primerna samo za politično odločanje, sicer pa se lahko vrne skozi zadnja vrata v strukturo dela in povzroči tudi zmanjšanje kompetenc, kar bi posledično pomenilo slabšanje rezultatov dela.⁸⁶⁶

Spomladi 1973 je osnutek dobival že precej končno obliko, večina živahne razprave pa je potekala v okviru skupne ustavne komisije. Na njeni seji 21. maja 1973, preden je šel osnutek v potrditev v ZN, je Kardelj znova podal oceno jugoslovanske družbe in socializma. Kot pred desetimi leti ob sprejemanju ustave je znova poudaril, da bi socialistična družba lahko nastala tudi v drugih oblikah političnega sistema, npr. v klasičnem parlamentarnem, če bi bili seveda izpolnjeni družbenozgodovinski in demokratični pogoji. Vendar to ne pomeni, da bi šla Jugoslavija lahko v to smer, kajti ta družba »je plod globoke ljudske revolucije, revolucija pa ima svoje zakone. Kdor se v revoluciji vrne nazaj, kdor se vrača, izgubi bitko.«⁸⁶⁷ To »vračanje nazaj«, razvoj v smeri meščanskega parlamentarizma, bi bilo po njegovem mnenju protisocialistično in protisamoupravno. Delegatski sistem, ki ga je uvajal osnutek ustave, pa naj bi utrjeval jugoslovanske dosežke, ker »pomeni prav tisto, v čemer je Marx videl glavno značilnost diktature proletariata, tj. delavski razred, organiziran kot država«.

V razpravi, ki se je razvila na ustavni komisiji, so mnogi opozorili na konkretne probleme osnutka. Sergej Kraigher je izrazil nezadovoljstvo, ker da stvari niso dovolj precizirane in da še vedno obstaja neskladje med idejo in dejanskim stanjem. Kritiziral je možnost, da temeljne organizacije združenega dela stopajo v zakonska in pogodbeno razmerja mimo delavcev, tudi glede njihovih osebnih dohodkov, vendar njegova kritika ni zalegla in določilo je ostalo zapisano v 122. členu ustave.⁸⁶⁸ Še vedno so se našli glasovi, ki so se spraševali o primernosti osnutka in rešitev (npr. Ljuboslav Marković).

866 Prav tam, str. 8–9.

867 IB ZS, leto V, št. 117, 1973, str. 6.

868 Prav tam, str. 13.

Vsebinsko osnutka je po zaključeni razpravi na seji ustavne komisije zboru narodov 7. junija 1973 predstavil podpredsednik zvezne skupščine, vodja delovne skupine komisije za svobosčine, pravice in dolžnosti človeka in občana, za ustavnost in zakonitost, pravosodje in ustavno sodstvo ter član redakcijske komisije, dr. Marijan Brecelj. V predstavitvi osnutka je kot najpomembnejšo novost označil delegatski sistem, ki naj bi postal »sredstvo za zgodovinsko odpravljanje vsakršnega političnega odtujevanja in uresničevanje popolne vladavine delavskega razreda in vseh delovnih ljudi«, pri čemer bo nujna aktivna vloga vseh »subjektivističnih družbenih sil«, torej družbenopolitičnih organizacij in drugih razrednih organizacij.⁸⁶⁹ Ugotovil je še, da država ne odмира, ampak še naprej ohranja pomembno vlogo kot instrument delavskega razreda.

Poslanci so soglasno potrdili načela. Razprava je bila sicer obsežna, vendar brez velikih vsebinskih razlik. Osnutek je tako romal v javno razpravo⁸⁷⁰ in jeseni na posamezne zборе zvezne skupščine ter njihove odbore, od koder je prišlo več predlogov. Samo površno spremljanje procesa oblikovanja in sprejemanja tega megalomanskega projekta, ki je rezultiral v 406 členov dolgi ustavi, nam pove, da je bilo usklajevalno in redakcijsko delo res naporno, skozi evolucijo tez pa lahko vidimo, da je prihajalo do končne podobe po načelu kolaža, kjer so se na zastavljeno strukturo lepili posamezni predlogi vseh udeleženi. Redakcijska komisija je poskušala osnutku dati končno podobo, vendar so ostale neizpolnjene vrzeli. Ob močno ideološko podprti razpravi je dostikrat zmanjkalo časa za bolj precizno dodelavo načel in usklajevanja posameznih delov ustave med seboj. Predlagan delegatski princip se je npr. tepel z logiko tudi že prekaljenih poslancev, kot je bil Zdenko Has, ki je opozoril, da »če želimo z delegatskim sistemom zagotoviti kar najbolj neposreden vpliv

869 IB ZS, leto V, št. 118, 1973, str. 7.

870 Tudi javna razprava je bila zelo obsežna, o čemer priča podatek, da je bilo samo v Beogradu organiziranih več kot 2000 zborov volivcev, z ozemlja celotne republike pa je na ustavno komisijo prispelo več tisoč strani predlogov, samo njihov strnjen povzetek je obsegal 1500 strani (IB ZS, leto VI, št. 134, 1974, str. 2).

baze v vseh sferah odločanja o družbenih zadevah in skrčiti posrednost na najmanjši obseg, potem ni lahko braniti stališča, da je predlagani način zastopanja delovnih ljudi v ZZ v skladu z načeli delegatskega sistema«. ⁸⁷¹

Čeprav se je ustavna komisija razglasila za odprto za predloge in je tudi iz javne debate upoštevala vse pripombe, so med »vse« spadale samo tiste, ki »so bili v skladu z značajem in funkcijo skupščine kot celote«, zato so zavrnili npr. tudi predlog po enakopravni udeležbi obeh predvidenih zborov za obravnavanje vseh zadev. ⁸⁷² Sprejet ni bil niti predlog poslanca ZN Nikole Džuverovića, ki je predložil amandma o predpisanem obveznem večjem številu kandidatov na volilno enoto, kot je bilo mest. ⁸⁷³

Potem ko je svojo privolitev v osnutek ustave v začetku januarja dala tudi ZKJ, je bilo treba počakati le še na privolitev republiških in pokrajinskih skupščin. Nova ustava je bila nato uradno razglašena 21. februarja 1974.

Delegatska skupščina

Največje premike je ustava iz leta 1974 prinesla v političnem sistemu. Izhajala je iz že prejšnje narave skupščine kot organa družbenega samoupravljanja in najvišjega organa oblasti v družbenopolitični skupnosti ter poudarjala predvsem njeno samoupravno naravo. S tem je želela poudariti enotnost samoupravljanja in politične oblasti. Na novo je bilo urejeno načelo o samoorganizaciji delovnih ljudi, ki je s to ustavo postalo pravica do oblikovanja, organizacije in urejanja pristojnosti skupščin družbenopolitične skupnosti in njim odgovornih organov po enotnih načelih.

Ustava je glede na sklepe II. konference ZKJ poudarjala razrednost družbe: 88. člen ustave je določal, da delavski ra-

871 IB ZS, leto V, št. 124, 1973, str. 9.

872 IB ZS, leto VI, št. 134, 1974, str. 8.

873 Prav tam, str. 10.

zred in vsi delovni ljudje uresničujejo oblast in upravljajo druge družbene zadeve, organizirani v organizacije združenega dela in druge samoupravne organizacije in skupnosti ter v razredne in druge družbenopolitične in družbene organizacije. Ustava je predvidela nekatere oblike neposrednega odločanja (referendumi, zbori volivcev itd.), predvsem pa uvajala delegacije kot instrument odločanja v vseh samoupravnih skupnostih in na vseh ravneh. V družbenopolitičnih skupnostih so skupščine ohranile položaj organa družbenega samoupravljanja in najvišjega organa oblasti v mejah pravic in dolžnosti družbenopolitične skupnosti (krajevne skupnosti, občine, republike/pokrajine, zveza). Za vse organe samoupravljanja v vseh oblikah samoupravnih organizacij in skupnosti je ustava določila štiri »vire« delegacij: temeljne organizacije združenega dela; kmetijstvo, obrt in podobne druge dejavnosti z zasebnimi delovnimi sredstvi; delovne skupnosti državnih organov, družbenopolitičnih organizacij in društev, aktivne vojaške osebe in civilne osebe v službi v oboroženih silah SFRJ; ter krajevne skupnosti. Skupščine družbenopolitičnih skupnosti s predvideno trozbornično strukturo (zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti/občin in družbenopolitični zbor) so dobile pristojnost določati politiko in odločati o temeljnih vprašanjih, ki so pomembna za politično, gospodarsko, socialno in kulturno življenje ter družbeni razvoj, sprejemati družbeni plan, proračun, predpise in druge splošne akte, imenovati določene funkcionarje, ustanavljati upravne organe ipd. Delovna področja in način odločanja zborov skupščin so si le-te same določile z ustavo oz. statutom, lahko pa so o posameznih vprašanjih razpisovale referendum, katerih odločitev je bila obvezna.

Na zvezni ravni, v zvezni skupščini, je ustava prinesla bistvene novosti. Najprej je zvezno skupščino preimenovala v Skupščino Socialistične federativne republike Jugoslavije, kar naj bi odražalo nov položaj funkcij federacije ter odgovornost republik in pokrajin. Skupščina je bila opredeljena v okviru pravic in dolžnosti federacije, kar ji je dajalo enak položaj, kot so

ga imele ostale skupščine v svojih družbenopolitičnih skupnostih. Število zbornic se je zdaj skrčilo le na dve: zvezni zbor se je konstituiral iz delegacij samoupravnih organizacij in skupnosti ter družbenopolitičnih organizacij v republikah in avtonomnih pokrajinah (voljenih v občinah), zbor republik in pokrajin (dalje ZRP) pa so sestavljale delegacije skupščin republik in pokrajin. Umanjkala je samostojna zbornica združenega dela oz. s podobno vsebino, kar je bilo za socialistično samoupravno državo nenavadno. Tako je struktura skupščine na zvezni ravni vsaj na zunaj privzela klasično federalno obliko. Z novo strukturo se je praktično prepolovilo število članov,⁸⁷⁴ saj so v spremenjen ZZ republike pošiljale po 30 in pokrajini po 20 delegatov, v ZRP pa republiške po 12 in pokrajinske skupščine po 6 delegatov. Mandat je bil omejen na štiri leta, delegat pa je bil lahko v isto skupščino izvoljen največ dvakrat zaporedoma.

Vpeljava delegatskega mandata za vse zборе, tudi ZZ, po eni strani ni bila tako radikalna in revolucionarna novost, kakor so zavzeto ponavljali Kardelj, Tito, Todorović in Breclj ter za njimi vsi ostali. Že zbor proizvajalcev, ki ga je uvedel ustavni zakon leta 1953, je bil izvoljen po delegatskem principu, kakor tudi vsi zbori samoupravnih skupnosti po ustavi iz leta 1963. Še celo ZZ je bil po ustavi iz leta 1963 voljen posredno, ker so občani neposredno volili izmed kandidatov, ki so jih izbrale občinske skupščine. Z ustanovitvijo družbenopolitičnega zbora z amandmaji iz leta 1968 so se vrnila tudi povsem neposredne volitve za ta zbor, za vse ostale je veljal delegatski princip. Možnost odpoklica poslancev je prvič uredil že volilni zakon iz leta 1950, ustava, volilni zakoni in poslovnik pa so nalagali odgovornost poslancem za upoštevanje predlogov iz volilne baze, čeprav nikoli niso uvajali inštrukcij.

Razlika med delegatskim sistemom do leta 1974 in po njem je predvsem kvalitativna oz. v njegovi ideološki vsebini.

874 Predsednik skupščine Todorović je na obisku pri Titu že 27. 3. 1973 opozoril, da bo zaradi tega »nastal problem za določeno število starejših in revolucionarnih kadrov« (IB ZS, leto V, št. 110, 1973, str. 3).

Medtem ko je družbenopolitično osnovo delegatstva po ustavi iz leta 1963 predstavlja občina-komuna in samoupravne organizacije v njej, je predvsem z (delno) neposrednimi volitvami v splošni politični zbor ohranjala dvojnost politične oblasti in samoupravljanja, delegatski sistem po letu 1974 pa naj bi presegal ravno to dvojnost.⁸⁷⁵ Ustava iz leta 1974 naj bi pomenila le vrh integralnega delegatskega sistema, pri celotni sliki pa naj bi imelo bistveno vlogo družbeno samoupravljanje, kajti predstavlja preobrazbo klasične strukture države, samega bistva države, politične oblasti in politike, ki naj bi vse bolj postajala funkcija družbe. Z uvajanjem družbenega samoupravljanja in vgradnjo delegatskega principa ter nadaljnjo krepitevijo socialistične demokracije kot posebne oblike diktature proletariata naj bi se ustvarile posebne razmere, potrebne, da država prerase v obliko organiziranega delavskega razreda in delovnih ljudi,⁸⁷⁶ končni cilj marksizma. Delegatski princip naj bi torej razrešil dilemo reprezentativne meščanske demokracije, ki temelji na dualizmu konkretnega človeka in političnega človeka z združitvijo oblastne (politične) in proizvodjalske (družbenoekonomske) komponente, z integracijo dela in politike.⁸⁷⁷

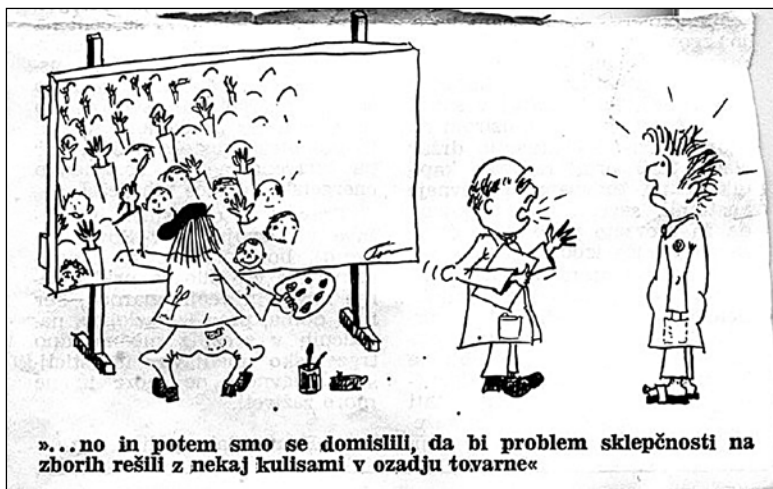
Uvajanje delegatskega načela na zunaj pomeni pretrganje še zadnje povezave s predstavniškim principom, čeprav je ustava v svojem bistvu ohranila svobodni mandat: v 141. členu je zapisala, da delegati ravnajo v skladu s smernicami svojih samoupravnih organizacij in skupnosti,⁸⁷⁸ vendar so samostojni pri opredeljevanju in glasovanju. Po drugi strani naj bi bil delegatski sistem oblika neposredne demokracije, ker nosilci programiranja in kontinuitete dela skupščin in njihovega odločanja niso več odborniki in poslanci, temveč delovni ljudje v temeljnih samoupravnih skupnostih. Delovni ljudje in občani naj bi

875 Djukić-Veljović, *Delegatstvo*, str. 90–97.

876 Djukić-Veljović, *Delegatstvo*, str. 98.

877 Ribarič, *Delegatski sistem*, str. 1136.

878 Ribarič je nekaj mesecev po sprejetju ustave analiziral delo sicer republiške skupščine v novih razmerah in prišel do zaključka, da je pošiljanje gradiva iz skupnosti do svojih delegatov zelo problematično, večkrat prepozno kot ne (Ribarič, *Prve izkušnje*, str. 888–889). Enak problem je na zvezni ravni opazil Ribičič (1978, 195).



Samoupravljanje, karikatura iz leta 1980.

Vir: Anton Tomažič, (<http://tomazic.info/images/sala1.jpg>, datum dostopa: 27. 6. 2016)

po svojih delegacijah usklajevali interese, potrebe in stališča ter najpomembnejše družbene odločitve brez kakršnega koli posrednika kot »osamosvojenega« predstavnika njihovih potreb in interesov.⁸⁷⁹ Leta 1977 je npr. v delegatski strukturi delovalo okrog dva milijona članov, od tega polovica v proizvodnji, v procesu neposrednega odločanja v samoupravnih organizacijah in družbenopolitičnih organizacijah.⁸⁸⁰ Delegatski sistem je na ta način uvedel koncept *antipredstavništva*.⁸⁸¹

Odmik od predstavniškega načela predstavlja poleg uvažanja delegatskega mandata tudi nova oblika reprezentance, če smemo v tem hipu uporabiti ta izraz le dobesedno, brez konceptualne vsebine, ki smo jo predstavili v prejšnjih poglavjih. Z

879 Ribičič *Razvoj*, str. 185.

880 AJ, fond 160, fascikel 815, Uvodno izlaganje Davida Kekića, predsednika Saveznog veća Skupštine SFRJ u vezi s nekim iskustvima funkcionisanja Saveznog veća Skupštine SFRJ na delegatskim osnovima, str. 7.

881 Rogowski, *Representation*, str. 401–403.

uvajanjem delegacij iz članov družbenopolitičnih organizacij je Jugoslavija v politični sistem vnesla inovacijo t. i. političnega predstavništva, drugače od splošnega predstavništva državljanov in funkcionalnega predstavništva. S 139. členom, ki je določal, da v skupščine družbenopolitičnih skupnosti svoje delegate delegirajo delavci ter drugi delovni ljudje in občani, organizirani v družbenopolitične organizacije, ki so združene v SZDLJ, je ustava razdelila državljanke na člane in nečlane družbenopolitičnih organizacij, čeprav zgolj formalno.⁸⁸² Poleg tega so člani družbenopolitičnih delegacij volili svoje delegate še v samostojni občinski zbor republiške oz. pokrajinske skupščine, kar je povzročalo še večjo neenakost. Kot opozarja Goati, je bilo s tem omogočeno, da je nekdo kot član več družbenopolitičnih organizacij zastopan večkrat, medtem ko drugi sploh niso bili, in se sprašuje, kako lahko takšno članstvo daje ekskluzivne pravice, ki so v nasprotju z načeli vseh temeljnih deklaracij o človekovih pravicah, tudi npr. francoske.⁸⁸³

Uvedba delegacij je pomenila konec klasičnih volitev v Jugoslaviji, čeprav so osnovne kriterije za demokratične volitve tudi sicer izpolnjevale le delno. Volitve pomenijo le prvo stopničko v demokratičnem procesu, na kateri se je ustava že kar takoj spotaknila. Strøm idr. naštevajo na prvem mestu politično tekmovalnost, ki predpostavlja svobodo združevanja, svobodo izražanja mnenja, alternativne vire informacij, svobodo kandidiranja, potem pa neodvisno in kompetentno administracijo za izvedbo volitev ter primerna pravna telesa,⁸⁸⁴ dejavnike, ki smo jih že komentirali in od katerih v socialistični Jugoslaviji tudi po ustavi 1974 ni bil izpolnjen niti eden.

Tudi rezultati raziskav o funkcioniranju delegatskega sistema na Hrvaškem v letih 1974–1984 so pokazali, da ima nje-

882 Neformalno je bila SZDLJ, podobno tudi ZSJ, organizacija brez članstva, brez članarine, članske izkaznice in drugih podobnih znakov pripadnosti, v katero so bili na neki način vključeni vsi državljani. Če kdo izrecno ni želel biti član SZDLJ, je to pomenilo zaznamek v kartoteko in je s seboj prineslo tudi politične posledice.

883 Goati, *Politična anatomija*, str. 134.

884 Strøm idr., *Parliamentary Democracy*, str. 19.

gova neposredna demokratičnost trhle temelje: sestanki z bazo so bili redki, 48 % delegacij nikoli ni dobilo nobene iniciative za razpravljanje o kakšnih zadevah, 63 % jih tudi samih ni nikoli začelo razprave o kakšnih zadevah pred svojo delegatsko bazo, zbori delovnih ljudi pa v 72,2 % niso nikoli obravnavali dela svoje delegacije. Delegacije so se izkazale za slabe iniciatorje razprav, saj jih kar 67 % ni nikoli dalo predloga za razpravljanje o konkretnih vprašanjih v skupščini, 24,5 % delegacij pa je podalo eno ali dve iniciativi. Precej slabo se je uresničevalo tudi delo znotraj delegacij; delegati so redko zahtevali sestanek delegacije (v 21 %), le 23 % delegatov je redno spoštovalo ustavno obvezo o poročanju delegaciji glede zavzemanja stališč v skupščini, več kot 26 % delegatov pa te določbe sploh ni spoštovalo.⁸⁸⁵ Podobne rezultate bi verjetno dobili tudi v drugih republikah. Kljub tem slabostim in zapletenosti je delegatski sistem nekako deloval in omogočal, da so v zvezno skupščino prišla tudi neposredna in provokativna vprašanja, ter takšna, ki so bila po vsebini tudi kontradiktorna.⁸⁸⁶

O zadevah, za katere je bila skupščina pristojna, zbora ni sta odločala enakopravno – določba, ki je ustavna komisija ni bila pripravljena spremeniti ne na podlagi velikega števila predlogov iz javne razprave ne na predlog poslancev. ZZ je ohranil prejšnji status splošno-političnega zbora in je v njegovo pristojnost padlo tudi odločanje o spremembi ustave, pri čemer so bile zdaj republike in pokrajine udeležene neposredno; določanje temeljev notranje in zunanje politike države, sprejemanje zveznih zakonov, razen tistih, ki so spadali v pristojnost ZRP, in njihova avtentična razlaga; določanje politike izvrševanja zakonov; sprejemanje proračuna in zaključnega računa federacije, odločanje o spremembi meja; odločanje o vojni in miru; ratificiranje nekaterih mednarodnih pogodb; obravnavanje poročil ZIS in zveznih organov, ustavnega sodišča itd. ZRP je ustava pripri-

885 Djukić-Veljović, *Delegatstvo*, str. 135.

886 Glej sejo gospodarskega zbora 27.–28. 12. 1972, v IB ZS, leto V, št. 102, 1973, str. 24–25.

sala nalogo usklajevanja stališč skupščin republik in pokrajin, na podlagi njihovega soglasja pa je ZRP sprejemal družbeni plan Jugoslavije, določal politiko in sprejemal zakone na področjih (predvsem finančnih in gospodarskih), ki so jih skupno urejale zvezna in republiške ter pokrajinske skupščine, določal obseg izdatkov proračuna federacije, odločal o ustanovitvi skladov in prevzemanju obveznosti federacije, ratificiral nekatere mednarodne pogodbe itd. Enakopravno sta oba zbora sodelovala le pri volitvah predsedstva skupščine, predsednika in članov ZIS, sodnikov ustavnega in zveznega sodišča ter drugih zveznih funkcionarjev. Skupščinska zakonodajna aktivnost je glede na prejšnja dva mandata nominalno padla, kar je videti predvsem pri delu ZZ (glej tabelo na str. 230–321). V mandatu po sprejetju ustave je ZZ obravnaval skoraj pol manj točk kot v prejšnjih dveh mandatih ZZ oz. ZN, normativni output pa je padel za tretjino glede na mandat 1963–1969.⁸⁸⁷ Ribičič beleži predvsem manjšo aktivnost delegatov, ki so v letih 1974–1977 predlagali le 16 dopolnil k zakonodaji, medtem ko so delovna telesa ohranila svojo visoko angažiranost in v istem obdobju predlagala 1242 dopolnil.⁸⁸⁸

Glede odnosov do ZIS in predsedstva SFRJ ustava ni prinesla bistvenih novosti. Po 346. členu je ZIS prenašal odgovornost pred skupščino za vsa področja družbenega življenja, za izvajanje politike in izvrševanje zveznih zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov skupščine, pri čemer je skupščina ohranila pravico do določanja politike izvajanja svojih aktov. Nadzor nad delom ZIS sta izvajala oba zbora vsak na svojem področju in skupaj, v ustavi je ostala zapisana pravica do interpelacije, kolektivnega odstopa, dolžnost poročanja, možnost skupščine, da razveljavi akte ZIS, poslovnik pa je bolj natančno opredelil še druge nadzorne instrumente in npr. določil, da je za izglasovanje nezaupnice ZIS dovolj že odločitev v enem zboru in da mora ZIS imenovati svoje stalne predstavnike pri odborih

887 Upoštevati moramo sicer, da je peti sklic 1963–1969 trajal šest let ter da je bila skupščina po obsegu članov še enkrat večja in organizirana v pet zbornic.

888 Ribičič, 1978, 195.

skupščine.⁸⁸⁹ Vendar pa podatki kažejo, da je nadzorna aktivnost skupščine po sprejetju ustave padla: če primerjamo samo število zastavljenih poslanskih vprašanj, vidimo, da jih v celotnem mandatu ni zastavila niti pol toliko, kolikor so jih poslanci postavili samo v letu 1970 (glej tabelo na str. 230–321). Po drugi strani je določeno samostojnost ZIS od skupščine poleg možnosti kolektivnega odstopa določalo še predvsem dvoje: da je mandatarja predlagalo predsedstvo SFRJ in da se njegovo članstvo, ki pa je moralo odražati enakopravnost vseh republik in pokrajin, ni volilo samo izmed poslancev skupščine; tem je, če so bili izvoljeni, prenehal mandat. V praksi je ZIS še naprej ohranil položaj skoraj edinega predlagatelja zakonov in drugih aktov skupščine, celo tistih, za katere je prišla pobuda iz delegatskih vrst. Pomembno vlogo je ohranil tudi v medrepubliškem usklajevanju, čeprav je bil pretežni del teh nalog prenesen na skupščino. V letih 1974–1976 so imeli medrepubliški komiteji ZIS kar 128 sej s 473 točkami dnevnega reda in obravnavali 147 predpisov.⁸⁹⁰ Z aktivno vlogo ZIS v medrepubliškem usklajevanju je v praksi prišlo do prekrivanja treh institucij na tem področju; poleg ZRP in ZIS je ustava usklajevanje skupnih interesov republik in pokrajin v skladu z njihovo odgovornostjo pri uresničevanju pravic in dolžnosti federacije kot glavno nalogo pripisala tudi predsedstvu SFRJ.

Ustavne določbe glede predsedstva so bile skoraj dosledno povzete iz amandmajev iz leta 1971, s to razliko, da je v njegovo sestavo po položaju sedaj prišel tudi predsednik ZKJ, kar je še okrepilo vlogo komunistov v vodenju države. Predsedstvu so torej pripadle klasične predsedniške funkcije, ki jih je še vedno v večini opravljal predsednik republike Josip Broz Tito – tudi izjemno določbo o tej funkciji je ustava 1974 prevzela iz amandmajev. Kot specifičen delegatski organ republik in pokrajin ga je v nekaterih določilih ustava postavila ob bok skupščini, s tem ko

889 Poslovnik Skupščine SFRJ, UL SFRJ 6/1975.

890 Ribarič, *Delegatski sistem*, str. 206.

mu je podelila pravico predlagati določitev notranje in zunanje politike, zavzemati stališča do izvajanja politike in izvrševanja aktov skupščine ter celo zahtevati od ZIS, naj ukrepa na tem področju, v izrednem stanju vojne ali njeni neposredni grožnji pa pravico izdajati tudi uredbe z zakonsko močjo. Predsedstvo je ohranilo pravico sklicati sejo ZIS in dajati posamezna vprašanja na njegov dnevni red, zadržati predpise ZIS in postaviti zaupnico ZIS v skupščini, s čimer je v neki meri prevzela nase tudi nadzor, klasično funkcijo predstavniških zakonodajnih teles. Ob takšnem razmerju med vrhovnimi političnimi organi na zvezni ravni je bila skupščina kot center enotne politične oblasti močno oslABLJENA, k temu pa je z demokratičnega vidika prispevala tudi ukinitve neposrednih volitev na zvezni ravni. Ustavni položaj skupščine, ki je de facto potrdil sistem delitve funkcij oblasti, ob že ustaljeni vlogi ustavnega sodišča, je slabilo še dejstvo, da v primeru predsedstva ni razpolagala z nobenim instrumentom nadzora.

Federacija

Tudi pri federaciji in opredelitvi njenih funkcij je ustava prevzela veliko rešitev iz ustavnih amandmajev. V prvem členu je opredelila Jugoslavijo kot zvezno državo, kot skupnost prostovoljno združenih narodov in njihovih socialističnih republik ter socialističnih pokrajin. Republike je opredelila kot države, ki temeljijo na suverenosti naroda ter na oblasti in samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi, pokrajine pa kot avtonomne socialistične samoupravne demokratične družbenopolitične skupnosti. V temeljna načela so ustvarjalci zapisali pravico naroda do samoodločbe s pravico do odcepitve in odločanje v federaciji po načelih sporazumevanja republik in pokrajin, solidarnosti in vzajemnosti, enakopravne udeležbe republik in avtonomnih pokrajin v organih federacije ter po načelu odgovornosti republik in avtonomnih pokrajin za lasten razvoj in razvoj socialistične skupnosti kot celote.

Enako kot prejšnje ustave je tudi ta določala enakopravnost narodov in narodnosti ter njihovih jezikov in pisav. Med pravicami in dolžnostmi federacije je opredelila najprej skrb za neodvisnost in teritorialno neokrnjenost SFRJ, varovanje njene suverenosti ter odločanje o vojni in miru, potem pa zagotavljanje sistema socialističnih samoupravnih družbenoekonomskih odnosov, varovanje pravic delavcev v združenem delu in urejanje temeljnih obligacijskih razmerij, temeljev družbenega planiranja, sistema ljudske obrambe, skrb za varstvo ustavnega reda, kontrolo nad prometom blaga in storitev itd. (čl. 281). V ustavne ureditve republik in pokrajin zvezna ustava ni posegala, razen splošnih določil glede skupščinskega sistema in načel dogovarjanja, o čemer smo že govorili. Na zvezni ravni je bila zagotovljena pariteta v praktično vseh, tudi najvišjih političnih organih – v skupščini, ZIS, predsedstvu, zvezni upravi in celo delovnih telesih skupščine. Uvajanje paritetnega načela je imelo svojevrsten učinek v tem, da je na zvezni ravni izginilo predstavništvo splošnih skupnih interesov po načelu »en človek, en glas«, ki jih je v prejšnjih ustavah zastopal ZZ oz. družbenopolitični zbor, kajti v novi ureditvi je bil tudi ZZ sestavljen iz enako številčnih delegacij iz republik in ustreznega števila delegatov iz avtonomnih pokrajin. Struktura skupščine, načelo soglasja pri sprejemanju odločitev ZRP in paritetna sestava v praktično vseh oblastnih organih so iz federativne naredili skoraj konfederativno Jugoslavijo. Edina kohezivna institucija je ostal predsednik republike, Josip Broz - Tito, in seveda partija, ki je po X. kongresu znova okrepila načelo demokratičnega centralizma.

Repe ocenjuje, da je ustava iz leta 1974 prvič po vojni v osnovi zadovoljila Slovenijo pri mednacionalnih odnosih, vendar le za desetletje.⁸⁹¹ Po desetih letih se je pokazalo pomanjkanje veziva, ki ga po smrti Tita in Kardelja ni bil sposoben zapolniti nihče več. Drugi dejavnik slabšanja mednacionalnih odnosov, ki naj bi jih rešila federacija, izpostavlja Brezovšek, ko ugotavlja, da samo primerna struktura federacije ni dovolj za

891 Repe, *Slovensci*, str. 231.

njeno uspešno delovanje. Poudarjanje federalne strukture namreč podcenjuje vlogo centra in posebnega nadzornega mehanizma s strani centralizirane in hierarhično organizirane ZKJ ter običajno celo spregleda, da federalna struktura dejansko zastruje te napetosti z zagotavljanjem odločne organizacijske podlage za politične voditelje, da izkoristijo nacionalizem.⁸⁹² Federalna struktura brez federalnih procesov, ki temeljijo predvsem na enakopravni udeležbi v pogajanjih, je namenjena bolj potlačitvi etničnih konfliktov kot pa njihovi rešitvi in omogoča krepitev regionalnih voditeljev na račun drugih enot v federaciji. Podobno tudi Repe ocenjuje, da sta k razpadu jugoslovanske federacije pripomogla izigravanje obstoječe zakonodaje ter odmik od temeljev enakopravnosti, demokracije in strpnosti predvsem ene izmed republik.⁸⁹³ Iz podobnih razlogov in upoštevajoč koncepte modernega federalizma pa Janjić ocenjuje, da slednjega v Jugoslaviji sploh ni bilo. Federalizem namreč predpostavlja pluralizem (in posledično demokracijo), v zgodovini jugoslovanskega federalizma pa ta dva nista bila nikoli združena.⁸⁹⁴ Janjić še ocenjuje, da so bili modeli reševanja nacionalnega vprašanja v socialistični Jugoslaviji neuspešni, in sicer zaradi »bistvene omejitve dosedanjega državnega socializma, ki ga označujeta suspenz demokracije in izkoriščanje t. i. diktature proletariata za vzpostavljanje političnega monopola vladajočih elit v imenu komunistične partije«.⁸⁹⁵

Partija

Z ustavo iz leta 1974 so odločilno vlogo v političnem življenju, kakor smo do sedaj že večkrat poudarili, prevzele družbenopolitične organizacije oz. komunistična partija s svojimi tran-

892 Brezovšek, *Federalizem*, str. 84–85.

893 Repe, *Slovenci*, str. 236.

894 Janjić, *Socializam*, str. 326.

895 Prav tam.

smisijami, pokazali pa smo tudi že na njeno ideološko strnitev vrst in krepitev z ustanavljanjem marksističnih centrov. Pred razglasitvijo je Tito poudaril, da bo ta ustava močno orožje v rokah komunistov.⁸⁹⁶ ZKJ se je odločila po II. konferenci vzeti stvari v svoje roke in znova napeti moči za zadržanje partijskega monolita in ideološkega monopola. Če je že dopuščala raznolike poglede na posamezne zadeve, se pri vprašanju družbe ni strinjala z odstopanji. Različne poglede na družbo je Kardelj označil za razredna in podobna nasprotja, ki pa ne vodijo več v boj mnenj, ampak v spopad nasprotnih si interesov, ki objektivno izključujejo drug drugega. »Zato naša revolucija in naša socialistična družba nista nikoli skrivali tega, da pri nas ne more biti svobode za družbeno delovanje političnih in ideoloških sil, ki stoje na okopih kontrarevolucije, fašizma, birokratsko-tehnokratskega despotizma ali velikodržavnega hegemonizma in reakcionarnega nacionalizma.«⁸⁹⁷

Takšnim pogledom primerno je bil spisan tudi ustavni status ZKJ in drugih družbenopolitičnih organizacij oz. »subjektivističnih sil«. Jugoslavijo je ustava opredelila za socialistično samoupravno demokracijo kot posebno obliko diktature proletariata, ki naj bi jo med drugimi zagotavljala tudi družbenopolitična dejavnost socialističnih sil, organiziranih v družbenopolitične organizacije (razdelek IV). V temeljnih načelih je ZKJ dobila podobno mesto kot v prejšnji ustavi, kot organizirana vodilna idejna in politična sila, ki je to postala po zakonitosti zgodovinskega razvoja in je glavni pobudnik in nosilec politične dejavnosti, SZDLJ pa najširši temelj družbenopolitične dejavnosti, v kateri vse družbenopolitične organizacije, vključno z ZKJ, ZSJ, Zvezo borcev, Zvezo socialistične mladine in druge, uresničujejo politično in akcijsko enotnost socialističnih sil ter usmerjajo družbeni razvoj (VIII. razdelek). SZDLJ je še naprej ohranila monopol nad postavljanjem kandidatov in kandidacijskimi postopki, vanj pa so se sedaj pri organizaciji kandidatur za

896 IB ZS, leto VI, št. 131, 1974, str. 3.

897 Kardelj 1973, *Temeljni vzroki*, str. 20.

temeljne samoupravne organizacije in skupnosti lahko vključevali tudi sindikati.

Korak dalje od ustave iz leta 1963 v ideološkem monopolu in korak nazaj od demokracije je naredila nova ustava s členom 139, v katerem je določila, da »v skupščine družbenopolitičnih skupnosti (torej občin, republik/pokrajin, zveze) delegirajo svoje delegate *delavci in drugi delovni ljudje in občani, organizirani v družbenopolitične organizacije* (poudarila M. R.), ki so združene v SZDLJ, ali kot člani organizacij SZDLJ«. S tem je odvzela pravico do delegiranja kandidatov vsem tistim, ki niso bili člani SZDLJ ali njenih družbenopolitičnih organizacij. To je ustvarjalo neenakost med državljani, ki je bila v nasprotju tudi s statutom ZKJ iz leta 1986, ki v svojem 11. členu določa, da iz članstva v ZKJ ne izhajajo nobeni privilegiji niti poseben družbeni položaj.⁸⁹⁸

Poleg tega so družbenopolitične organizacije prvič dobile svoj samostojen institucionalni odraz v skupščini v obliki družbenopolitičnega zbora, v katerega so svoje delegate pošiljali delovni ljudje in občani, organizirani v družbenopolitičnih organizacijah (čl. 144), vendar le na občinski in republiški/pokrajinski ravni, v zvezno skupščino pa družbenopolitične organizacije niso pošiljale delegatov v samostojen zbor, temveč skupaj s samoupravnimi organizacijami in skupnostmi v ZZ. Ob tem je bil vpliv družbenopolitičnih organizacij v zvezni skupščini zagotovljen še po dveh poteh: prek postavljanja in organizacije kandidatov ter prek volitev delegatov, saj so se o izvolitvi delegatov v skupščine širših družbenopolitičnih skupnosti na podlagi liste kandidatov izjavljali zbori delegatov v občinskih skupščinah (čl. 291). S takšno vlogo SZDLJ so družbenopolitični zbori postali nekakšni partijski zbori.⁸⁹⁹

Vpliv nad kadrovske politiko je SZDLJ izvajala tudi neposredno prek skupščinske komisije za volitve in imenovanja, v kateri ji je glede na poslovnik pripadalo 6 od 19 mest. Komisija

⁸⁹⁸ Goati, *Politička anatomija*, str. 134.

⁸⁹⁹ Kasapović v Goati, *Politička anatomija*, str. 135.

je imela pristojnost predlagati v imenovanje (in razrešitev) vse kandidate iz pristojnosti skupščine, vključno z vodstvom skupščine SFRJ in njenih zborov ter sestavo njenih delovnih teles in skupnih komisij, člane ZIS, zvezne sekretarje in druge funkcionarje, predsednika in sodnike zveznega sodišča, zveznega družbenega pravobranilca, zveznega javnega tožilca itd.⁹⁰⁰

ZKJ je bilo po položaju zagotovljeno mesto v predsedstvu SFRJ prek predsednika ZKJ. Ustava pa je hotela poskrbeti tudi za bodoči kader, s tem ko je za temeljna načela zapisala, da »vzgoja in izobraževanje temeljita na dosežkih sodobne znanosti in zlasti na marksizmu kot osnovah znanstvenega socializma« (razdelek V).

V praktičnem delovanju se je ZKJ izkazala za resnično avantgardo in elito, saj je bila velika večina, »razen peščice ljudi«,⁹⁰¹ politikov in funkcionarjev njenih članov. Delež delavcev v CK ZKJ je znašal nekje med 18 in 19 % v letu 1986, kar je bistveno manj od njihovega deleža med članstvom, ki je znašal 29 %, delež članov z višjo ali visoko izobrazbo pa istega leta 74 %.⁹⁰² Tako elitistično je bila sestavljena tudi zvezna skupščina, v kateri je delež vodilnega osebja v letih 1963–1986 nihalo nekje med tremi četrtinami in dvema tretjinama vseh članov.

Na X. kongresu konec maja 1974 je bilo res lahko ugotovljeno, da je ZKJ enotna in okrepljena v idejnopolitičnem, organizacijskem in kadrovskega pogledu.

»Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja«

V svojem delu *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja* iz leta 1977 je Kardelj naprej razvijal svoje poglede na socialistični samoupravni skupščinski sistem

900 Poslovnik skupščine SFRJ, Uradni list 6/1975, čl. 62.

901 Carter, *Democratic Reform*, str. 125.

902 Goati, *Politička anatomija*, str. 182–183.

in na novo obliko političnega sistema – o pluralizmu samoupravnih interesov. Kardelj se tudi v tej razpravi ni mogel izogniti vprašanju parlamentarizma in medsebojnega odnosa med zahodnim parlamentarnim sistemom ter socialističnim skupščinskim modelom in je temu vprašanju namenil skoraj tretjino prostora. V njegovi razpravi ni več zaznati tiste bojevitosti iz začetnih let, čeprav na parlamentarizem gleda skozi marksistično prizmo in ga zato eksplicitno zavrača.

V začetku je parlamentarizmu priznal zasluge za zgodovinski napredek, posebno glede pospeševanja demokratičnih in človekovih pravic, v nadaljevanju pa ga obsodil, da je do tega napredka prišlo v imenu tistih vodilnih sil, ki se bojujejo za ohranitev izkoriščevalskih odnosov, zato je v takšnem sistemu v najboljšem primeru svobodna samo abstraktna in splošna politična misel, vsi ostali konkretni razredni, življenjski in delovni interesi delavcev pa so bolj ali manj brezpravni ali podrejeni kapitalistični družbi. »Tako se politični pluralizem dejansko izraža kot oblika zatiranja avtentičnih interesov človeka, predvsem pa razrednih interesov delavca.«⁹⁰³ Tudi zaradi teh razlogov po Kardeljevem mnenju parlamentarizem ni primeren za socialistične samoupravne družbe.

V nadaljevanju Kardelj razvije tezo, da je tudi aktualni kapitalistični parlamentarizem samo prehodna stopnja v socialistično demokracijo – eden izmed instrumentov, s katerim bo lahko delavski razred uresničil svoj cilj tako, da bo socialistično samoupravljanje počasi prodrlo v klasični parlament. Na zahodni parlamentarizem gleda torej kot na fazo v razvoju, ki bo po zgodovinski nujnosti pripeljala do samoupravne socialistične skupnosti. Zato je izrazil podporo evrokomunizmu, ki se bori za ohranitev institucij političnega pluralizma.⁹⁰⁴ Parlamentarni sistem po njegovem mnenju zagotavlja daleč največ svobode državljanom kot kateri koli drug politični sistem kapitalistične družbe, vendar ne more ustrezati vsem fazam razvoja socializma.⁹⁰⁵

903 Kardelj, *Smeri razvoja*, str. 30.

904 Prav tam, str. 35.

905 Prav tam, str. 46–47.

Kardelj prav tako v principu zavrača enopartijski sistem, ker je »nezdružljiv z družbenoekonomskimi in demokratičnimi odnosi socialističnega samoupravljanja in z njegovim demokratičnim pluralizmom samoupravnih interesov«. ⁹⁰⁶ Prihodnost naj bi prinesla nove naprednejše oblike demokratičnega sistema in s tem tudi nove diferencirane oblike idejne in politične organizacije. Kardelj je priznaval raznolikost mnenj, vendar zavračal strankarsko obliko političnega pluralizma. Te nove oblike naj bi torej ne bile politične stranke, temveč oblika organiziranosti, v kateri se odraža gibanje družbenih zavesti in razvoja ustvarjalnih sil gibanja družbe. ⁹⁰⁷ V družbi naj bi imele približno tak položaj, kakršnega imajo organizacije znanosti, kulture in podobno, ne pa položaja monopolnega nosilca politične oblasti, kakršnega imajo v meščanskih demokracijah. Samoupravna demokracija namreč istoveti splošne družbene interese s samoupravnimi interesi delovnega človeka, medtem ko politični strankarski pluralizem istoveti interese vladajočega interesa s splošnimi družbenimi interesi. ⁹⁰⁸

Kardelj je priznaval, da v družbi poleg razrednih konfliktov obstajajo tudi druge idejne in politične razlike in konflikti, vendar le na osnovi socialističnih odnosov. Zato bi morala biti izhodiščna točka nadaljnjega razvoja samoupravnega političnega sistema le preseganje pluralizma političnih monopolov z resničnim samoupravnim političnim pluralizmom. ⁹⁰⁹ Kardelj je predvideval nadaljnji razvoj delegatskega in skupščinskega sistema.

Nadaljnji razvoj samoupravne socialistične družbe po Kardelju torej ne gre samo v smeri odmiranja države kot instrumenta prisile in odmiranja strank kot organizacije interesov vladajočega razreda, temveč tudi v smeri odmiranja *političnega* kot posebne sfere človeške družbe. Po drugi strani odmiranje *političnega* in njegovo stapljanje z *družbenim* pomeni konec *abstraktnega* in življenje *konkretnega*, ki se izraža v neposrednih praksah demokratičnega odločanja.

906 Prav tam, str. 49.

907 Prav tam, str. 84.

908 Prav tam, str. 85.

909 Prav tam, str. 89.

V praktičnem razvoju naj bi skupščinski sistem še naprej ohranjal delegatsko strukturo skupnosti samoupravnih interesov, svoje odločanje pa bi morala bolj odpreti za vplive »celotne strukture subjektivnega družbenega faktorja«, da bi s tem preprečila nastajanje centrov politične moči zunaj delegacij.⁹¹⁰ Delegatska skupščina bi morala biti odprta do družbe tako, da bi pri njenem odločanju lahko neposredno sodelovala celotna samoupravna družbena struktura.

V organizacijskem smislu se je postavil proti praktični težnji, da se zmanjša vloga skupščin samoupravnih skupnosti nasproti zborom skupščin družbenopolitičnih skupnosti. Tudi delegacije družbenopolitičnih organizacij po njegovem mnenju niso delovale v duhu ustave, niso ažurno in stalno spremljale problematike na dnevnem redu skupščine ter niso podajale iniciativ. Delegacije družbenopolitičnih organizacij v družbi niso igrale predvidene vloge, kar je Kardelj pripisal tudi dejstvu, da med delegati ni bilo veliko ljudi iz vodilnih sestavov družbenopolitičnih organizacij, kar očitno ni bilo v redu. »Delegatske skupščine morajo biti koncentracija ustvarjalne moči naše socialistične družbe in dejavnik povezovanja in usklajevanja vseh družbenih vplivov na politiko in prakso, ne samo skupščin, ampak tudi njihovih izvršilnih organov.«⁹¹¹

910 Prav tam, str. 160.

911 Prav tam, str. 162.

ZADNJE SPREMEMBE

Naslednje ustavne spremembe v SFRJ so prišle na vrsto v času po smrti Tita kot karizmatičnega vodje in Kardelja kot uradnega ideologa in glavnega arhitekta družben(opolitičn)ega sistema, ko je bila jugoslovanska družba že v globoki politični krizi in na skupščinski sistem niso imele večjega vpliva. Prvi del amandmajev iz leta 1981 je uvajal le manjše spremembe v zvezni skupščini in je institucionalno ni spreminjal. Drugi del, sprejet konec leta 1988, pa je prišel prepozno na dnevni red, kajti Jugoslavija je bila takrat že v vrtincu širših družbenih sprememb, ki so vodile do razpada federacije.

Prvi sklop osmih amandmajev je iniciiral še Tito pred smrtjo in so v glavnem urejali kolektivno vodenje zveznih organov. V skupščinskem sistemu je prišlo le do manjših sprememb: z amandmajem III se je skrajšal mandat predsedniku in podpredsedniku skupščine SFRJ na eno leto, vsako leto pa je moral biti izbran iz druge republike oz. avtonomne pokrajine. Z amandmajem V pa se je okreplil vpliv SZDLJ na izbiro predsednika in članov ZIS, kjer je v skladu s prvim odstavkom potekal predho-

dni izborni postopek. Nova je bila tudi določba, da predsednik ZIS ni mogel biti na isto mesto izbran dvakrat zaporedoma.⁹¹²

Kriza, ki se je po smrti Tita in Kardelja, »enega največjih despotov 20. stoletja« in njegovega »Antonija«,⁹¹³ razširila tudi na gospodarsko področje, je sprostila frustracije v mednacionalnih odnosih. Sredi osemdesetih let se je ponovno začela debata o ustavnih spremembah. Dokument o analizi stanja v političnem sistemu je obravnaval tudi ZRP na svoji 45. seji 14. marca 1985 in sprejel stališče, da so za krizo krive deformacije sistema, ne sistem sam, in torej ni podlage za spreminjanje ustave.⁹¹⁴ Javna razprava, ki jo je organizirala SZDLJ, je to stališče podprla, neuradno pa se je razplamtela zelo živahna debata prek časopisov, televizijskih in radijskih oddaj, raznih okroglih miz in posvetovanj, v tistem času pa je bilo po nekaterih ocenah napisanih tudi več kot petdeset knjig o jugoslovanskem političnem sistemu.⁹¹⁵ V razpravi sta se oblikovali dve smeri: prva je kritizirala predvsem elemente konfederalizma v ustavi iz leta 1974 ter zagovarjala ponovno centralizacijo Jugoslavije, druga pa se je zavzemala za še večjo samostojnost republik.

Vse glasnejšim zahtevam po reviziji ustave, h katerim so prispevale vsak dan bolj napete razmere na Kosovu in neuspešno krotenje gospodarske krize, je končno popustilo tudi vodstvo federacije in predsedstvo SFRJ je 12. novembra 1986 v 27 točkah predstavilo področja, kjer naj bi bile potrebne spremembe, med njimi v gospodarstvu in družbeni lastnini, političnem sistemu ter odnosih v federaciji. Čeprav predlog ni bil popolnoma usklajen, je tudi slovenska republiška skupščina privolila in ZZ je predlog predsedstva sprejel 11. februarja 1987 ter ga poslal v presojo republiškim skupščinam. Vendar je v tokratnem procesu spreminjanja ustavne ureditve prišlo do novega obrata. Medtem ko je pri oblikovanju prve ustave leta 1946 in ustavnega zakona

912 Ustavni amandmaji, Uradni list SFRJ 38/1981.

913 Kardelj je bil v odnosu do Tita kot Antonij v odnosu do Cezarja (Čavoški, *Tito*, str. 21 in 301).

914 45. seja ZRP, 14. 3. 1985, stenografske beležke, str. 24.

915 Repe, *Jutri*, str. 160.



Albanski poslanec v jugoslovanski skupščini 1989
(Delo, Fotodokumentacija, št. 2343498, avtor: Igor Modic)

1953 odločilno vlogo igrala vlada, je pri nastajanju ustave iz leta 1963 taktirko prevzela zvezna skupščina in njena ustavna komisija. Skupščinske ustavne komisije so osrednjo vlogo odigrale tudi pri ustavnih spremembah v letih 1967–1971. V osemdesetih letih, zlasti pri nastajanju zadnjih ustavnih sprememb, se je težišče ustavnega pogajanja preneslo na republiška vodstva, k čemur je pripomogla tudi ustavna ureditev iz leta 1974, ki je zahtevala soglasje republiških skupščin. Prav tako je v razpravo samoiniciativno posegala civilna družba, ki se je ponekod organizirala zunaj uradnih družbenopolitičnih organizacij. V teh in tudi nadaljnjih pogovorih republike niso sprejemale federacije kot partnerja v pogajanjih.

Težnja ustavnih amandmajev je bila predvsem na odnosih med federacijo in republikami ter pokrajinami, iz javne de-

bate pa so prihajale ostre kritike na račun federalizma, ki da je preveč konfederalen, spodbuja dezintegracijo Jugoslavije, kar onemogoča tudi gospodarsko učinkovitost federacije. Drugi komentariji so opozarjali na odmik od avnojske ureditve, ki da je zadostno urejala federativne odnose, na pomanjkanje finančne samostojnosti federacije, krivili so samoupravljanje na politični ravni za neučinkovitost ipd., med komentariji pa se je znašla tudi ocena, da na zvezni ravni manjka zastopništvo združenega dela in državljanov.⁹¹⁶ Na nasprotnih bregovih sta se znašli predvsem dve republiki: iz Slovenije so v glavnem prihajale zahteve po še večji avtonomiji republik in spoštovanju ustavnega reda, ki naj bi po mnenju slovenske skupščine zadostno reguliral posamezna področja, iz Srbije pa po krepitvi enotnosti Srbije in moči federacije.

V zelo obsežni javni razpravi, v kateri je kot pomemben dejavnik sodelovala tudi slovenska civilna družba, so prah dvigale predvsem nekatere centralistične zahteve, kot so širjenje pristojnosti federacije na področju vzgoje in izobraževanja, odločanje v ZRP z dvotretjinsko večino (še posebej po tem, ko je ustavna komisija zvezne skupščine uvedla princip preglasovanja), širjenje pristojnosti federacije v davčni politiki, spreminjanje naziva avtonomne pokrajine Kosovo ter spreminjanje financiranja Jugoslovanske ljudske armade (dalje JLA),⁹¹⁷ vendar ti predlogi na koncu niso bili sprejeti.

Republika Slovenija je v tem burnem dogajanju ubrala svojo pot, zaradi česar si je kmalu prislužila etiketo dežurnega krivca za neuspešne poskuse reševanja krize v federaciji. Od začetkov razprav o ustavnih spremembah se je v civilni družbi organizirala pobuda v okviru več društev, ki je pripravila teze za nov nacionalni program, teze za novo ustavo, ustanovila odbor za varovanje človekovih pravic, ustanovljale so se alternativne zveze znotraj SZDL in zunaj nje ipd. Oblast v Sloveniji proti tem novim akterjem javnega dogajanja ni ukrepala, prav tako pa ni

916 Ribičič, *Aktuelne polemike*, str. 27–33.

917 Prav tam, str. 91.

podprla njihovih stališč, kadar je prišla grožnja s strani federacije. Po drugi strani je v okviru institucionalnih možnosti tudi sama protestirala proti napovedanim ustavnim spremembam, kar se je odrazilo v 14 točkah, ki jih je sprejela Skupščina Socialistične republike Slovenije (dalje Skupščina SRS) konec maja 1988. V svojem mnenju k osnutku sprememb ustave SFRJ je skupščina zapisala, da so v vsebini osnutka tudi predlogi, ki niso sprejemljivi in h katerim ne bo dala soglasja. V splošnem delu se je Skupščina SRS zavzela za hitrejši razvoj proizvodnih sil in socialističnih samoupravnih proizvodnih odnosov, za doslednejše uveljavljanje ustavnega položaja in vloge delavskega razreda, za nadaljnjo krepitev enakopravnosti narodov in narodnosti, za dosledno in učinkovitejšo uveljavljanje ustavnosti in zakonitosti, za večjo svobodo v gospodarskem organiziranju, zmanjševanje vloge pooblastil in možnosti državnih organov za poseganje v pravice delavcev v organizacijah združenega dela, za manj predpisovanja na področju samoupravnega organiziranja ter za širjenje možnosti neposrednih volitev.⁹¹⁸ Slovensko stališče proti centralizaciji je Skupščina SRS razčlenila v 14 točkah, v katerih se je opredelila proti monopolnemu dohodku države, proti posebnemu položaju delavcev v velikih tehnično-tehnoloških sistemih, za ohranjanje pravice republik do normativnega urejanja vzgoje in izobraževanja kot integralnega dela in samobitnosti vsakega naroda, proti prevladi zveznih zakonov nad republiškimi v primeru spora, proti enotnemu davčnemu sistemu, proti enotni strategiji tehnološkega razvoja, proti uvajanju namenskih virov za financiranje JLA, proti zveznemu urejanju temeljev združevanja v družbenopolitične organizacije, proti spreminjanju pristojnosti ZRP, proti opustitvi načela soglasja v prvi fazi zakonodajnega postopka v ZRP, proti centralizaciji sodstva in tožilstva ter za ukinitev kriterija primernosti za opravljanje sodniške funkcije.⁹¹⁹ Poleg tega je Skupščina SRS pripravila še 44 amandmajev k predlaganim ustavnim amandmajem.

918 Poročevalci Skupščine SRS z dne 30. 5. 1988, str. 2.

919 Prav tam, str. 2–5.

S tem ko vse njene zahteve v zvezni skupščini niso bile sprejete, čeprav je Skupščina SRS privolila v sprejetje amandmajev, se ustavna razprava v Sloveniji ni končala, temveč se je nadaljevala o spremembah republiške ustave, k njej pa so bile povabljene tudi alternativne zveze in organizacije iz civilne družbe.

Amandmaji, ki so bili v ZZ sprejeti konec oktobra 1988, novembra pa so jih potrdile še republike, so v nekaterih točkah spremenili odnose v federaciji, vendar niso zadovoljili nikogar: npr. razširili so zakonodajne pristojnosti federaciji in ukinili potrebno soglasje republik in pokrajin za izvršne predpise, kar je bilo za nasprotnike centralizacije še preveč, za zagovornike pa odločno premalo.

Z nekaterimi dopolnili je bil narejen korak k večji demokratizaciji političnega sistema. Amandmaja XXVI in XL sta razširila pravico predlaganja kandidatov za delegate in končno določila, da mora biti število določenih kandidatov za delegate večje od števila delegatov, ki se voli. Z amandmajem XL se je spremenila sestava skupščine, tako da bi se popravil primanjkljaj predstavnštva združenega dela, ni pa uvajal tudi splošnega političnega predstavnštva: ponovno so se uvedle neposredne volitve za ZZ, v katerem je moralo biti več kot pol delegatov iz združenega dela, prav tako tudi v ZRP, ki je ostal sestavljen iz delegacij republik in pokrajin. Z amandmajem je bila razširjena pristojnost ZRP s tem, ko so se nekatere funkcije iz republik in pokrajin prenesle na zvezno raven, poenostavljen pa je bil tudi postopek sprejemanja odločitev v ZRP v prvi fazi zakonodajnega postopka. Amandma je poleg tega znova podaljšal mandat skupščinskih funkcionarjev na štiri leta.⁹²⁰ V odnosu do predsedstva SFRJ so republiške oz. pokrajinske skupščine pridobile pravico razrešiti člana, ki so ga izvolile, pred iztekom mandata, iniciativo za razrešitev pa sta dobili tudi SZDLJ in zvezna skupščina. Slednja določba je začela veljati 15. maja 1989, medtem ko so bile druge vezane na nove volitve.

Vendar pa so bila ta ustavna dopolnila, ki so v skupščinski sistem sicer uvedla pomembne spremembe, prepozna in

920 Amandmaji k ustavi SFRJ, Uradni list SFRJ, 70/1988.

dejansko niso imela učinka, ker ni bilo novih volitev, ki bi jih realizirale: spomladi 1990, ko so bile na vrsti redne volitve, je zvezna skupščina podaljšala mandat delegatom, funkcionarjem skupščine, članom ZIS in guvernerju narodne banke, najdlje do 31. decembra 1990,⁹²¹ enako tudi konec leta, kjer se je omenjal rok 15. maj 1991, vendar nobeden ni bil realiziran.⁹²² Razprava o ustavnih spremembah pa je šla naprej in se zaključila z odločitvijo, da se začne pisati popolnoma nova ustava. Ne predsedstvo SFRJ ne ZIS nista bila uspešna pri reševanju mednacionalne in gospodarske krize, in kot je opozoril slovenski delegat Marolt, bi se morala oba organa zveze bolj nasloniti na zvezno skupščino in na republiške skupščine, če sta želela dosegati rezultate.⁹²³

Jugoslavija je v naslednjih mesecih poskušala delati velike korake v smeri demokratizacije: še aprila 1989 je predsednik predsedstva SFRJ Raif Dizdarević v zvezi z novo ustavo trdil, da je politični pluralizem v obliki večstrankarskega sistema zgodovinsko preživela forma, ki zapira demokratizacijo v zastarele okvire in razmišljanje, ki vodi le k strankarskemu boju za oblast in zmanjševanju človekovih pravic ter njegovega neposrednega vpliva na vodenje države.⁹²⁴ Slabo leto kasneje je nov predsednik predsedstva, Janez Drnovšek, predlagani osnutek ustave predstavil z besedami, da ta uvaja politični pluralizem, vključno z večstrankarskim sistemom, ker so pri pisanju izhajali iz stališča, da ne more imeti v ustavi nihče vnaprej zagotovljenega monopola oblasti, ampak si mora to zaupanje ljudstva vsakič pridobiti na volitvah.⁹²⁵ Le nekaj mesecev prej je Republika Slovenija sama naredila ta korak s spreminjanjem svoje ustave, s čimer je omogočila prve pluralne volitve v Sloveniji po 2. svetovni vojni, ki so sledile aprila 1990. Slovenija je v zvezi še naprej zagovarjala federacijo in pripravila celo načrt konfederacije, temu pa je ostro

921 Ustavni zakon o podaljšanju mandata delegatov v skupščini SFRJ, Uradni list SFRJ, 20/1990.

922 62. redna seja ZRP, 28. in 29. 12. 1990, stenografske beležke, str. 13.

923 11. skupna seja ZZ in ZRP, 20. 4. 1989, stenografske beležke, str. 32.

924 Prav tam, str. 7.

925 14. skupna seja ZZ in ZPR, 7.–9. 2. 1990, stenografske beležke, str. 6.

nasprotovala Srbija, ki je šla z amandmaji k svoji ustavi februarja 1989 v smer centralizacije in definiranja Srbije kot enotne republike. Srbija je enostransko ukinila avtonomni status pokrajin znotraj svojega ozemlja, s tem dejanjem pa je praktično prelomila ustavni red SFRJ iz leta 1974. Nadaljnji pogovori o preoblikovanju zveze v smislu konfederacije, kar sta zastopali Slovenija in Hrvaška, niso obrodili sadov in dve severni republiki sta 25. junija 1991 razglasili samostojnost in neodvisnost.

POVZETEK

**PARLAMENTARNE
PRAKSE
SOCIALISTIČNE
JUGOSLAVIJE**

Podoba političnega sistema druge, socialistične Jugoslavije skozi oči njenega zakonodajnega telesa je odraz kompleksnega dogajanja na specifičnem geografskem območju in v specifičnem zgodovinskem času, revolucionarne zagnanosti v gradnji novega sistema ob neuspešnem reševanju starih težav in eksperimentiranja brez otipljivih zgledeov. Rezultat tega štiri desetletja in pol trajajočega poskusa je bila izgradnja in nenehno spreminjanje socialističnega samoupravnega skupščinskega sistema, ki ni hotel biti parlamentarizem, a je kljub temu vseboval nekatere bistvene elemente parlamentarne vladavine, in ki je hotel biti demokratičen, a si je že v ustavah zagotovil možnosti totalitarnega nadzora in avtoritarnega vladanja.

Z vidika sodelovanja Slovencev pri ustavnih projektih je bil Kardeljev prispevek pri nastajanju jugoslovanskega političnega sistema tudi nasploh največji, tako da bi predvsem zato lahko rekli, da je bil slovenski delež pri teh procesih velik. Sicer pa je težko »meriti« oz. vrednotiti prispevek posameznih narodov k izgradnji celotnega projekta socialističnega sistema. Eden izmed razlogov za to je načelo, ki je temeljilo na Avnojskih sklepih, da so narodi med sabo enakopravni, kar se je v praksi odražalo v paritetni sestavi skupščinskih teles, tudi kadar to ni bilo eksplicitno določeno (npr. po en podpredsednik prezidija iz vsake republike, sestava ustavnih komisij, razdelitev funkcij ipd.). V prvih povojnih letih slovenski poslanci v zvezni skupščini niso odigrali takšne vloge, kot bi jim jo morda radi pripisali danes, torej vloge nekakšnih varuhov suverenosti republik oz. narodov in demokracije. Niti v razpravah na ustavnih odborih niti na plenumu se niso zavzemali za uveljavitev znamenite pravice do odcepitve, čeprav je očitno, da je ta debata potekala nekje druge, vsekakor ne v skupščini. Razlaga je vsaj delno gotovo tudi v dejstvu, da je slovenska Osvobodilna fronta poenotila svoje vrste že med vojno in v njej uveljavila ekskluzivni primat komunistov, pri čemer so se morale ostale politične skupine znotraj nje odpovedati svoji samostojni organizaciji in identiteti tudi za povojni čas. Slovenski poslanci v ustavodajni skupščini in v vseh nasle-

dnjih so tako zagovarjali enotno politično usmeritev komunističnega vodstva, pogosto pa sploh nisto sodelovali v razpravah, medtem ko so sicer znotraj Ljudske fronte Jugoslavije obstajale še nekatere stare meščanske stranke, npr. Hrvaška republikanska kmečka stranka, Jugoslovanska republikanska demokratska stranka, Narodna kmečka stranka, Zveza kmetovalcev idr. Te so vsaj na začetku ohranile nekatere svoje programske cilje iz predvojnega obdobja, njihovi poslanci pa so bili navajeni tudi nastopanja in dela v skupščini. Nekatere markantne slovenske politične osebe so seveda pustile svoj pečat na delu skupščine, vendar nič bolj ali manj kot politiki iz drugih narodov. Izpostavljeno delovanje slovenskih poslancev in delegatov pa lahko zaznamo v obdobjih, ko je republika Slovenija oz. slovenski narod kot celota očitno izbiral alternativne usmeritve nasproti centru, tj. v šestdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja.

V petinštiridesetih letih obstoja se je tako v Jugoslaviji izoblikoval svojevrsten socialistični samoupravni skupščinski sistem, ki je imel kljub pogostim ustavnim spremembam nekaj temeljnih značilnosti. Ena najbolj vidnih je gotovo ideja enotnosti oblasti oz. prizadevanje za čim večjo koncentracijo politične moči v skupščini, skladno z marksistično politično teorijo, ki zavrača delitev funkcij oblasti kot način ločevanja in odtujevanja politične sfere od zasebne. Jugoslovanski ustavni sistem je preizkusil štiri modele organiziranja enotne oblasti. Prvo rešitev je prinesla ustava leta 1946, ki je oblikovala skupščino in vlado, voljeno v njej, brez funkcije predsednika države in ustavnega sodišča, ki jo je izvajala skupščina sama po svojem organu – prezidiju. Praktično je idejo centralnega položaja skupščine najbolj ogrožala ustavna pravica vlade izdajati uredbe z zakonsko močjo, ki je iz vlade naredila glavnega zakonodajalca in potisnila skupščino na skrajni rob političnega odločanja. Drug model je bil predstavljen z ustavnim zakonom leta 1953. Po njem je državo vodila skupščina, ki je iz sebe izvolila izvršilni organ kot nekakšen poseben odbor – zvezni izvršni svet, izvolila pa je tudi predsednika države, ki je bil hkrati predsednik

zveznega izvršnega sveta. Tudi v tem modelu je še vedno obdržala ustavnosodno funkcijo, ustavni zakon pa je že vseboval zametke samoupravnega sistema komun na lokalni ravni. Vlada je obdržala tudi pravico izdajati uredbe z zakonsko močjo na gospodarskem področju, kar je močno izkoristila in še vedno nadvladovala skupščino v funkciji zakonodajalca. Ta model je doživel nekaj pomembnih modifikacij z ustavo leta 1963, ki so nastalo oblastno strukturo pomaknile dosti bližje klasični delitvi funkcij oblasti. Funkcija predsednika države je postala samostojna, čeprav še vedno voljena v skupščini, z obsežnimi predstavniško-izvršilnimi pristojnostmi, hkrati se je nekoliko bolj samostojno pozicioniral tudi zvezni izvršni svet. Zakonodajna aktivnost skupščine je v tem času narasla in v celoti prvič presegla delež izvršilne oblasti v normativni dejavnosti, močno pa se je razširilo tudi funkcionalno predstavništvo v skupščinah. Z uvedbo ustavnega sodišča se je skupščina odpovedala še presojanju ustavnosti in zakonitosti. Po drugi strani je ta ustava prispevala h krepitvi skupščinskega sistema z uvajanjem političnega samoupravljanja na ravni komun v obliki mreže skupščin v vseh družbenopolitičnih skupnostih. Četrty model se je izoblikoval z ustavnimi amandmaji 1967–1971 in ustavo 1974. Uvedla je kolektivni predsedniški organ, ki je dobil pristojnosti posegati tako v zakonodajno funkcijo skupščine kot v izvršilno funkcijo zveznega izvršnega sveta. Prvič v zgodovini socialistične Jugoslavije je bila med nadzornimi instrumenti ustavno zagotovljena pravica do interpelacije. Rezultat vse večje neodvisnosti zveznega izvršnega sveta od skupščine je bila vzpostavitev klasičnega odnosa zavor in ravnotežij oz. *checks and balances*, v katerem sta si skupščina kot celota in njen izvršilni organ pogosto stala na nasprotnih bregovih, v tem odnosu pa zvezni izvršni svet ni razpolagal z vetom ali možnostjo razpusta skupščine. Centralnost skupščine v političnem sistemu je bolj kot izvršna veja ogrožalo predsedstvo, ki je z mnenji posegalo v skupščinsko delo in na nekaterih področjih konkuriralo izvršni veji, nad katero je opravljala tudi nadzor. Poleg tega je opravljala

pomembno vlogo v medrepubliškem dogovarjanju, vse do leta 1988 pa je bil član tega telesa po položaju tudi najvišji predstavnik Zveze komunistov Jugoslavije. Šele amandmaji leta 1988 so ukinili to članstvo predstavnika zveze komunistov po položaju, prvič pa je bil vzpostavljen tudi instrument nadzora nad člani predsedstva v obliki pravice republike, da svojega člana predčasno razreši s funkcije. Vse te značilnosti so kazale na veliko moč predsedstva vse do razpada Jugoslavije, ki je bila takšna tudi zaradi ustavnega načela odločanja s soglasjem vseh federalnih enot.

V vseh letih svojega delovanja je skupščina s poslovniki precej uspešno institucionalizirala svojo organizacijo in delo. Od začetkov pa do sredine sedemdesetih let je naraščala njena zakonodajna oz. bolj natančno deliberativna aktivnost, posebej po skupščinskih odborih, čeprav demokratična ljudska iniciativna ni bila omogočena. Glavni iniciator zakonodaje je bil zvezni izvršni svet, samostojni poslanci oz. kasneje delegati in njihove delegacije redko, bolj pogosto pa skupščinski odbori, zlasti po sprejetju nove ustave 1963, ko je delo po odborih postala prevladujoča oblika dela v skupščini. Posamezni poslanci so sicer občasno zahtevali večjo demokratizacijo postopkov, neposredne volitve in racionalizacijo števila zbornic, glavna pobuda političnih sprememb pa je kljub celotni odločevalski strukturi prihajala iz ozkega partijskega gremija, ki se je pozicioniral zunaj ustavnega reda.

Jugoslovanska socialistična skupščina je zelo visoko razvila svojo nadzorno funkcijo, pri čemer je kot edina med socialističnimi skupščinami široko razvila institut poslanskih vprašanj.⁹²⁶ Poslanci so svojo vlogo očitno dojemali resno in so od predstavnikov izvršne oblasti zahtevali prisotnost in pogosto protestirali, ko jih ni bilo na seje. Znali so postavljati zelo neposredna in neprijetna vprašanja, sprejetje zakonov in drugih aktov pa od šestdesetih let ni bilo več samoumevno. Izvršni svet se je temu prilagodil in akte, ki niso imeli podpore, že prej umaknil iz postopka. Ustavni amandmaji iz leta 1971 so celo eksplicitno nava-

⁹²⁶ Mezey, *Comparative Legislatures*.

jali možnost interpelacije, čeprav je bila kot možnost nakazana že tudi prej, npr. v ustavnem zakonu iz leta 1953. Po drugi strani ustavni red ni nikoli predvidel nobenih instrumentov preverjanja odgovornosti organov oz. organa v funkciji predsednika države, kar se je zlasti v zadnjih letih izkazalo za veliko pomanjkljivost skupščinskega sistema. Šele amandmaji leta 1988 so predvideli možnost predčasne razrešitve člana predsedstva.

Naslednja značilnost jugoslovanskega socialističnega samoupravnega skupščinskega sistema je vztrajno negiranje pluralizma. Politično vodstvo je ves čas izrecno zavračalo uvedbo strankarskega pluralizma in se tudi v zadnjih letih zavzemalo bolj za uveljavitev »nestrankarskega« sistema kot pa večstrankarskega. Kandidatne liste na volitvah so bile skromne in so le redkokdaj in redkokje vsebovale več kandidatov, kot je bilo na razpolago mest. Potem ko je pluralizem postal politična nujnost in je tudi vladajoča komunistična oblast priznala konfliktnost družbenih interesov, se je v politični sferi uveljavil koncept pluralizma samoupravnih interesov. Ta pa ni dopuščal organizacije izven vserežimske Socialistične zveze delovnega ljudstva Jugoslavije, ki je delovala kot nekakšen dežnik, pod katerim so se zbirale različne družbenopolitične organizacije. Institucionalni vpliv socialistične zveze je z leti le še naraščal, saj je ves čas obdržala monopol nad kandidacijskimi postopki za volitve v vse državne institucije in funkcije. Ustavne spremembe v smeri večstrankarskega pluralizma so prišle od spodaj, iz republik, za njihovo uveljavitev na zvezni ravni pa je bilo že prepozno.

Prav tako se je realsocialistični politični sistem odrekel konceptu predstavništva, čeprav v skrajni fazi organizacije brez nekih predstavniških institucij ni šlo. Nezaupanje v posredne metode demokracije je privedlo do postopnega uvajanja delegatskega mandata in do dokončne ukinitve neposrednih volitev z ustavo 1974. S tem je bilo v jugoslovanski politični sistem uvedeno načelo antipredstavništva. Nova struktura delegatske skupščine naj bi preseгла dvojnost samoupravljanja in politične oblasti, ki se je do leta 1974 še ohranjala v obliki neposrednih vo-

litev v splošno predstavniško zbornico. Neposredno pošiljanje delegacij izmed članov družbenopolitičnih organizacij v zvezno skupščino je vzpostavilo novo obliko – politično predstavništvo, ob ohranjenem funkcionalnem pa je bilo ukinjeno splošno predstavništvo.

Ravno velika ideološka zavezanost politične elite skupščinskemu sistemu je bila ključna za razmeroma pomemben položaj skupščine v socialistični Jugoslaviji, kar jo je tudi ločevalo od zakonodajnih zborov v drugih komunističnih državah. Na koncu pa so zahteve po demokratizaciji in parlamentarizaciji prišle iz civilne družbe in iz širše politične kulture. Ta naklonjenost politične kulture močni vlogi parlamenta v političnem sistemu je vidna tudi v slovenski ustavi, ki je v svoji sodobni demokratični parlamentarni ureditvi ohranila precej elementov skupščinskega sistema.

Med najvidnejšimi elementi marksizma v jugoslovanskem socialističnem samoupravnem sistemu najprej omenimo opredelitev, da je vsakokratna državna ureditev odražala diktaturo proletariata, torej prehodno stopnjo pred dokončnim odmrtnjem države in resnično popolno neposredno demokracijo. S tem povezano je tudi podružbljenje in s tem poddržavljenje zasebne lastnine, pri čemer pa je morala oblast v imenu učinkovitosti in delovanja na trgu kmalu sprejemati kompromise in dopuščati tudi zasebno iniciativo in odpiranje tržnim zakonitostim. Druga značilnost, ki smo jo že omenili, je vztrajanje pri monolitni oblasti enotne ideologije in ene partije, znotraj katere je veljalo načelo demokratičnega centralizma. Komunistična partija Jugoslavije je tudi po preimenovanju ohranila za zgled boljševiško avantgardno partijo, kar je bila predvsem Titova zasluga, po njegovi in Kardeljevi smrti pa je tudi vloga ideologije, in s tem partije, začela upadati. Poleg omenjenih moramo izpostaviti še spodbujanje praks neposredne demokracije v obliki samoupravljanja in komunalni sistem, ki naj bi sledil vzoru pariške komune. Vendar ta sistem ni prinesel resnične samouprave na lokalni ravni, temveč predvsem dekoncentracijo in decentrali-

zacija državne oblasti, zaradi česar so organi na ravni komun posvečali več časa izvrševanju nalog države kot pa izpolnjevanju lokalnih interesov.

Jugoslovanski skupščini si v celoti ni uspelo izboriti centralnega položaja v političnem sistemu. Nad njo je nadzor ves čas izvajala komunistična partija in odraz svobode v skupščini je bil znak razpadanja monolita Zveze komunistov Jugoslavije. Politiki in poslanci so se načrtno distancirali od zahodnega parlamentarnega sistema iz ideoloških razlogov, s katerimi so zavračali strankarski pluralizem in legalno organiziranje opozicije. Jugoslovanski socialistični samoupravni skupščinski sistem se je hotel pozicionirati med meščanskim parlamentarizmom in sovjetskim sistemom, in se tudi je, kot sistem z delitvijo funkcij oblasti in nekaterimi neposrednimi demokratičnimi praksami, z vse bolj pluralno družbo, a do zadnjih let pod nadzorom komunistične partije.

Predstavljena študija pomeni le košček sestavljanke v raziskovanju socialističnih (ne)parlamentarnih praks. Njen namen je bil zaorati ledino pri raziskovanju jugoslovanskega in s tem tudi slovenskega parlamentarizma ter vzpostaviti ogrodje, ki bi omogočalo nadaljnje raziskovanje. Ugotovitve še zdaleč ne odgovarjajo na vsa vprašanja v zvezi z delovanjem zvezne skupščine, česar pa zaradi obsega raziskave tako po času kot po strukturi tudi ni bilo mogoče pričakovati. Neodgovorjena ostajajo vprašanja o širših postopkih sprejemanja politik, o konkretnem delu poslancev (npr. raziskovanje s pomočjo glasovanja roll-call), o drugih neformalnih oblikah odločanja in predvsem o vseh drugih funkcijah skupščine, o posameznih procesih spreminjanja ustav, o raznolikosti političnega razvoja v posameznih republikah in pokrajinah. Zaradi širokega časovnega razpona nam ni npr. uspelo natančno raziskati samonadzorne funkcije jugoslovanske skupščine in njene učinkovitosti, ki se je izkazala za posebnost v socialističnem taboru. Po drugi strani pa smo med raziskovanjem prišli do nekaterih novih podatkov in ugotovitev, ki v tej študiji niso našle prostora in ki potrebujejo

nadaljnjo kritično obdelavo. Vsekakor pa bogata zapuščina jugoslovanske zvezne socialistične skupščine v različnih arhivih na ozemlju nekdanje Jugoslavije ponuja veliko možnosti za raziskovanje v prihodnje in pomeni izziv vsem raziskovalcem različnih parlamentarnih praks tako z vidika (ne)demokracije kot npr. delovanja v večnacionalnem okolju.

SUMMARY

**PARLIAMENTARY
PRACTICES
OF SOCIALIST
YUGOSLAVIA**

The outlook on the political system of the second, socialist Yugoslavia from the viewpoint of its legislative body is a reflection of complex developments in a specific geographical area and at a certain historical time, of a revolutionary imperative to build a new system while unsuccessfully solving old problems and experimenting without any tangible models. The result of this experiment, lasting for four decades and a half, was the construction and constant adaptation of the socialist self-management parliamentary system which refused to be parliamentarism. It nevertheless contained certain elements of parliamentary government and aspired to be democratic, but had already in its constitutions ensured the possibility for totalitarian control and authoritarian government.

From the viewpoint of the Slovenian cooperation in the constitutional projects, Kardelj's contribution to the creation of the Yugoslav political system was the most substantial of all, and thus we can state that the Slovenian contribution to these processes was significant. Otherwise it is difficult to "measure" or evaluate the contribution of the individual nations to the construction of the whole socialist system project. One of the reasons for this is the principle, based on the decisions of the Anti-Fascist Council for the National Liberation of Yugoslavia, that the nations are equal among themselves. In practice this was reflected in the parity structure of the Assembly bodies, even when this was not specified explicitly (e.g., one Vice President of Presidium from each of the republics, structure of the constitutional commissions, division of functions, etc.). In the first post-war years the Slovenian members of the Federal Assembly did not play such a role as we might wish to ascribe to them today, so they were not some kind of guardians of the sovereignty of the republics, nations, or democracy. Not even in the discussions that took place in the constitutional committees did they argue for the implementation of the celebrated right to secession. It is obvious that this debate was taking place somewhere else, but by no means was it discussed in the Assembly.

The explanation certainly, at least partly, stems from the fact that the Slovenian Liberation Front had unified its ranks already during the war, introducing an exclusive primacy of the communists, while the other political groups within it had been forced to renounce their independent organisation and identity even in the post-war period. Thus the Slovenian members of the Constitutional Assembly and in all subsequent Assemblies argued for a unified orientation of the communist leadership, and often they did not participate in the discussions at all, while otherwise certain old bourgeois parties – for example the Croatian Republican Peasant Party, Yugoslav Republican Democratic Parties, National Peasant Parties, Peasant Unions etc. – persevered within the People's Front of Yugoslavia. At least initially these parties preserved some of their programme goals from the pre-war period, and their members were also used to speaking and working in the Assembly. Naturally, certain notable Slovenian politicians did leave their mark on the work of the Assembly, but no more or less than the politicians from the other nations. We can, however, note a more visible activity of Slovenian members of Assembly and delegates in the periods when the Republic of Slovenia or the Slovenian nation as a whole openly opted for alternative orientations against the centre, that is, in the 1960s and 1980s.

During the forty-five years of its existence, a unique sort of a socialist self-management Assembly system was therefore established in Yugoslavia, which, despite its frequent constitutional changes, retained certain basic characteristics. One of the most visible of these was undoubtedly the idea about the unity of authority or the efforts to concentrate the largest possible amount of political power in the Assembly, in accordance with the Marxist political theory, which rejects the division of the functions of authority as a manner of separating and alienating the political sphere from the private sphere. The Yugoslav constitutional system tested four models of organising the unified authority. The first solution was implemented by the Constitu-

tion of 1946, which established the Assembly and the government elected within this Assembly, without the functions of the President of the State and the Constitutional Court, which the Assembly carried out itself through its own body, the Presidium. In practice the idea of the central position of the Assembly was threatened the most by the constitutional right of the government to adopt legally binding regulations, which transformed the government into the main legislator and pushed the Assembly to the very brink of political decision-making. The second model was presented with the Constitutional Act of 1953. According to this Act the state was led by the Assembly, which had to elect from among its members its executive body as a sort of a special committee – the Federal Executive Council. It also elected the President of the State, who was at the same time the President of the Federal Executive Council. Even in accordance with this model the state still retained its Constitutional Court function, while the Constitutional Act already contained some basic elements of the self-management system of communes at the local level. The government also retained the right to adopt legally binding regulations in the economic field, which it took advantage of and kept controlling the Assembly in the function of the legislator. This model saw a few important modifications with the Constitution of 1963, which changed the existing structure of authority, approximating it considerably to the classic division of the functions of authority. The function of the President of the State became independent, although it was still subject to elections in the Assembly, with extensive representative and executive powers. Simultaneously the Federal Executive Council became somewhat more independent as well. At this time the Assembly's legislative activities increased, for the first time exceeding the participation of the executive authority in the normative activities, while the functional representation in the Assemblies expanded significantly as well. With the introduction of the Constitutional Court the Assembly also renounced its power to assess constitutionality

and legality. On the other hand this Constitution contributed to the strengthening of the Assembly system by introducing political self-management at the level of communes, in the form of a network of Assemblies in all socio-political communities. The fourth model was established with the constitutional amendments between 1967 and 1971 and with the 1974 Constitution. This Constitution implemented a collective presidential body with the power to intervene in the legislative function of the Assembly as well as in the executive function of the Federal Executive Council. For the first time in the history of the socialist Yugoslavia, the right to interpellation was guaranteed by the Constitution, among other supervisory instruments. The increasing independence of the Federal Executive Council from the Assembly resulted in the establishment of the classic relationship between checks and balances, in which the Assembly as a whole and its executive body often held different opinions. However, the Federal Executive Council did not have the right to veto or any option to disband the Assembly. The central position of the Assembly in the political system was threatened by the Presidency more than by the executive branch of power. The Presidency and its opinions would intervene in the work of the Assembly, in certain aspects representing a competition to the executive branch, which it also supervised. Furthermore, the Presidency also played a vital role in the negotiations between the republics, and until as late as 1988 the highest representative of the League of Communists of Yugoslavia in terms of position was also a member of this body. The 1988 amendments, however, abolished this membership of the representative of the League of Communists on the basis of their position, and for the first time the instrument of supervision over the members of the Presidency was implemented in the form of the right of the republics to impose the early termination of office on their member. All of these characteristics revealed the significant power that the Presidency preserved until the very dissolution of Yugoslavia, and which also stemmed from the constitutional

principle of adopting decisions with the agreement of all the federal units.

During all the years of its activities the Assembly quite successfully institutionalised its organisation and work with the Rules of Procedure. Since the beginnings until the middle of the 1970s its legislative or, more precisely, deliberative activity was increasing, especially in the Assembly Committees, even though a democratic public initiative was not provided for. The main initiator of the legislation was the Federal Executive Council, while independent members of the Assembly – or later delegates and their delegations – rarely had this role. The Assembly Committees, however, initiated new legislation more often, especially after the adoption of the new Constitution in 1963, when the work in Committees became the predominant form of work in the Assembly. Individual members of the Assembly may have in fact occasionally called for a greater democratisation of the procedures, direct elections and rationalisation of the number of chambers, but the majority of political change initiatives nevertheless, despite the whole decision-making structure, originated in a narrow Party group, positioned outside of the constitutional order.

The Yugoslav Socialist Assembly developed its supervisory function meticulously, and it was the only one among the socialist Assemblies to possess a well-developed institute of parliamentary questions.⁹²⁷ Obviously, the members of the Assembly took their role seriously. From the representatives of the executive power they demanded that they be present, and they often protested in cases of their absence from the sessions. They were capable of asking very direct and unpleasant questions, and after the 1960s the adoption of legislation and other instruments was no longer self-evident. The Executive Council adapted to this situation and would remove the acts that lacked sufficient support from the procedure preliminarily. The constitutional amendments of 1971 even explicitly provided for the possibil-

927 Mezey, *Comparative Legislatures*.

ity of interpellation, although this option had already been indicated before, for example in the Constitutional Act of 1953. On the other hand the constitutional order never foresaw any instruments to monitor the responsibility of the institutions or the body in the function of the President of the State. This turned out to be a severe shortcoming of the Assembly system, especially in the final years. As late as in 1988 did the amendments provide for the possibility of imposing the early termination of office upon members of the Presidency.

The persistent negation of pluralism was another characteristic of the Yugoslav self-management Assembly system. Throughout its existence the political leadership explicitly rejected the introduction of any party pluralism. Even in its final years this leadership preferred the introduction of a “non-party” system to a multi-party system. The lists of candidates at elections were modest: seldom, in only a few places, they contained a number of candidates that exceeded the number of available positions. After pluralism had become a political necessity and even the ruling communist authorities admitted to the conflict of social interests, the political sphere introduced a concept of the pluralism of self-management interests. However, this solution did not allow for any organisations outside of the all-encompassing Socialist Alliance of Working People of Yugoslavia, which functioned as a sort of an umbrella that encompassed the various socio-political organisations. The institutional influence of the Socialist Alliance only kept increasing with time, as it preserved its monopoly over the candidateship procedures for the elections for all state institutions and functions. Constitutional changes, oriented towards enacting multi-party pluralism, came from below, from the individual republics, but it was already too late to enforce this on the federal level.

Furthermore, the real-socialist political system had renounced the concept of representation, even though, at the last stage of organisation, some representative institutions were unavoidable. The lack of trust in the indirect methods of de-

mocracy led to a gradual introduction of the delegate mandates and to the final abolishment of direct elections with the 1974 Constitution. Thus the principle of anti-representationalism was introduced into the Yugoslav political system. The new structure of the delegate Assembly was supposed to overcome the duality of self-management and political authority, which had, until 1974, been preserved in the form of direct elections for the general chamber of representatives. The direct appointment of delegations from among the members of socio-political organisations into the federal Assembly gave rise to a new phenomenon: political representation. While functionality was preserved, general representation was abolished.

It was precisely the considerable ideological adherence of the political elite to the Assembly system which was of key importance for the relative importance of the Assembly in the socialist Yugoslavia. This was what separated this country from the legislative assemblies in the other communist states. Finally the demands for the democratisation and parliamentarisation originated from the civil society and wider political culture. This favourable disposition of the political culture – to enable a strong Parliament in the contemporaneous political system – is also obvious in the Slovenian Constitution, which has preserved quite a few elements of the Assembly system in its modern democratic parliamentary form.

Among the most visible elements of Marxism in the Yugoslav socialist system we should primarily underline the definition that each of the state systems reflected the proletarian dictatorship: that is, the stage before the final abolishment of the state and the true, completely direct democracy. This also involved the socialisation and thus nationalisation of private property. However, in this regard the authorities soon had to start reaching compromises and also allow for private initiatives as well as accept market characteristics in the name of efficiency and functioning of the market. The insistence on the monolithic power of a single ideology and one Party, within which the prin-

ciple of democratic centralism was adhered to, was another characteristic that we have already mentioned. Even after it had renamed itself, the Communist Party of Yugoslavia kept modelling itself after the Bolshevik avant-garde Party, which can mostly be attributed to Tito. After his death and the death of Kardelj the role of the ideology and thus also of the Party started to diminish. Aside from what we have already mentioned we should also underline the encouragement of the practices of direct democracy in the form of self-management as well as the system of communes, which was supposed to follow the example of the Paris Commune. However, this system did not result in true self-management at the local level. Mostly it just deconcentrated and decentralised the state authority, which is why the authorities at the level of the communes focused on carrying out the functions of the state rather than fulfilling the local interests.

The Yugoslav Assembly failed to ensure the central position in the political system for itself. Throughout its existence it was supervised by the Communist Party and the freedom in the Assembly reflected the decline of the monolithic position of the League of Communists of Yugoslavia. The politicians and members of Assembly made a point of distancing themselves from the Western parliamentary system due to ideological reasons, rejecting party pluralism and the legal organisation of any opposition. The Yugoslav socialist self-management Assembly system wanted to position itself between the bourgeois parliamentarism and the Soviet system. It managed to achieve this goal by dividing the functions of the authorities and implementing certain direct democratic practices within the increasingly plural society. However, until the very last years it was supervised by the Communist Party.

The present study is only a piece in the puzzle of researching the socialist (non)parliamentary practices. Its purpose was to finally delve into the matter and start researching the Yugoslav and thus also Slovenian parliamentarism as well as estab-

lish the framework for further exploration. The conclusions that have been reached are by no means able to answer all the questions with regard to the functioning of the Yugoslav Federal Assembly. However, this was not even expected due to the limited extent of research in terms of time as well as its structure. Many questions remain unanswered: those about the more far-reaching procedures involved in adopting the policies, the concrete work of the members of Assembly (e.g. researching roll-call vote), other informal forms of decision-making, and, above all, all other functions of the Assembly, individual processes of amending the constitutions, and the diversity of the political development in the individual republics and provinces. For example, due to the extensive temporal frame we have been unable to analyse the self-control function of the Yugoslav Assembly and its efficiency, which has turned out to be a peculiarity within the socialist camp. On the other hand, our research has revealed new information and discoveries which could not be included in the present study and which require further critical analysis. By all means, the rich heritage of the Federal Assembly of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia kept in the various archives in the territory of the former Yugoslavia provides for many opportunities for further research. It represents a challenge for all the researchers of parliamentary practices, not only with regard to (non)democracy but also, for example, from the viewpoint of functioning in the multi-national environment.



**VIRI IN
LITERATURA**

Arhivski viri

AJ – Arhiv Jugoslavije

fond 3 – Ministarstvo za konstituantu

fond 130 – Savezno izvršno veće

fond 160 – Savezna skupština

ARS – Arhiv Republike Slovenije

AS 1549 – Zbirka fotografij Zgodovinskega arhiva centralnega komiteja Zveze komunistov Slovenije

Periodični tisk

Informativni bilten Zvezne skupščine

Poročevalec Skupščine SRS

Statistički godišnjak SFRJ

Stenografske beležke

Uradni list FLRJ

Uradni list SFRJ

Internetni viri:

CIA, Central Intelligence Agency, The World Factbook, dostopno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> (15. junij 2010).

Freedomhouse, poročilo Freedomhouse in the World 2010, dostopno na <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> (11. junij 2010).

Interparlamentarna unija (IPU), dostopno na: <http://www.ipu.org/parline-e/mod-oversight.asp> (11. junij 2010).

Jakobinska ustava 1793, dostopno na: http://oll.libertyfund.org/index.php?Itemid=264&id=862&option=com_content&task=view (7. oktober 2010).

Zvezna ustava Švicarske konfederacije, dostopna na: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (7. oktober 2010).

Literatura

- Ágh, Attila (ur.). *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- Almond, Gabriel A. in Verba, Sidney. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston in Toronto: Little, Brown and Company, 1965.
- Arendt, Hannah. *Totalitarizam*. Zagreb: Politička kultura, 1996.
- Arter, David (ur.). *Comparing and Classifying Legislatures*. New York: Routledge, 2009.
- Bagehot, Walter. *The English Constitution*. 2. izd. Garden City: Dolphin Books, 1965.
- Berglund, Sten in Aarebrot, Fran. *The Political History of Eastern Europe in the 20th Century. The Struggle between Democracy and Dictatorship*. Cheltenham in Lyme: Edward Elgar Publishing, 1997.
- Bernik, Ivan. Od autoritarizma do demokratije. *Sociologija: časopis za sociologiju, socialnu psihologiju i socialnu antropologiju*, 34, 1992, št. 2, str. 371–382.
- Bertsch, Gary K. *Power and Policy in Communist Systems*. New York idr.: John Wiley and Sons, 1978.
- Bertsch, Gary K. (ur.) in Ganschow, Thomas W. (ur.). *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Models*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1976.
- Beyme von, Klaus. *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München: R. Piper & Co. Verlag, 1970.
- Beyme von, Klaus. *Parteien in westlichen Demokratien*. München: R. Piper & Co. Verlag, 1982.
- Beyme von, Klaus. *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilisation, Reconsolidation 1789–1999*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.
- Bilandžić, Dušan. *Zgodovina Socialistične federativne republike Jugoslavije. Glavni procesi*. Ljubljana: Partizanska knjiga, 1980.
- Birch, Anthony. *Representation*. London: Pall Mall Press, 1971.
- Birch, Anthony. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. 3. izd. London in New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2007.
- Blondel, Jean. *Comparative Government. An Introduction*. 2. izd. London: Harvester and Wheatsheaf, 1995.

- Borejsza, Jerzy W. Italian Fascism, Nazism and Stalinism: Three Forms of Totalitarianism from a Twenty-first-century Perspective. V: Borejsza, Jerzy W. (ur.) in Ziemer, Klaus (ur.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. New York in Oxford: Berghahn Books, 2006, str. 3–22.
- Brezovšek, Marjan. Federalizem in demokratizacija. Razpad jugoslovanske večnacionalne socialistične skupnosti. V: Fink-Hafner, Danica (ur.) in Haček, Miro (ur.). *Demokratski prehodi II*. Ljubljana: Založba FDV, 2001, str. 78–93.
- Britovšek, Marjan. *Leninov boj za revolucionarno marksistično stranko in njegova vizija socializma. I. del*. Ljubljana: Zavod SRS Slovenije za šolstvo, 1979.
- Britovšek, Marjan. *Leninov boj za revolucionarno marksistično stranko in njegova vizija socializma. II. del*. Ljubljana: Zavod SRS Slovenije za šolstvo, 1979.
- Brooker, Paul. *Non-Democratic Regimes*. 2. izdaja. Houndmills et al.: Palgrave Macmillan, 2009.
- Brunner, Otto (ur.), Conze, Werner (ur.), Koselleck, Reinhart (ur.). *Geschichtliche Grundbegriffe: Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Zv. 4. Stuttgart: Klett-Cotta, 1994.
- Brzezinski, Zbigniew. *Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner's Book, 1993.
- Bučar, France. *Rojstvo države. Izpred praga narodove smrti v lastno državnost*. Radovljica: Didakta, 2007.
- Budge, Ian. Direct Democracy: Setting Appropriate Terms in Debate. V: Saward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concepts in Political Science*, Volume III. London in New York: Routledge, 2007, str. 194–211.
- Burg, Steven L. *Conflict and Cohesion in Socialist Yugoslavia. Political Decision Making Since 1966*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- Carter, April. *Democratic Reform in Yugoslavia. The Changing Role of the Party*. London: Frances Pinter Publishers, 1982.
- Cipek, Tihomir. Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca – ancien regime. V: Graovac, Igor (ur.) in Fleck, Hans-Georg (ur.). *Dijalog povjesničara-istoričara 2*. Zagreb: Friedrich-Neumann Stiftung, 2000, str. 291–305.
- Cohen, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. V: Saward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concepts in Political Science*, Volume III. London in New York: Routledge, 2007, str. 233–252.

- Cohen, Lenard J. Conflict Management and Political Institutionalization in Socialist Yugoslavia: A Case study of the Parliamentary System. V: Eldridge, Albert F. (ur.). *Legislatures in Plural Societies: The Search of National Cohesion and Development*. Durham: Duke University Press, 1977, str. 122–163.
- Copeland, Gary W. (ur.) in Patterson, Samuel C. (ur.). *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1997.
- Collin, Peter Hodgson. *Dictionary of Government and Politics*. London: Peter Collin Publishing, 1997.
- Čavoški, Kosta. *Tito – tehnologija vlasti*. Beograd: Dosije, 1991.
- Čepič, Zdenko. Partijski liberalizem. V: Fischer, Jasna (ur.) idr (ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005, str. 1057–1059.
- Čepič, Zdenko. Volitve v Ljudsko skupščino Federativne ljudske republike Jugoslavije v luči volilne zakonodaje. V: Rajšp, Vincenc (ur.), Bratož, Rajko (ur.), Cvirn, Janez (ur.), Fischer, Jasna (ur.), Lukan, Walter (ur.) in Marušič, Branko (ur.). *Melikov zbornik. Slovenci v zgodovini in njihovi srednjeevropski sosede*. Ljubljana: Založba ZRC, 2001, str. 1051–1059.
- Dahl, Robert A. *Democracy, Liberty and Equality*. London idr.: Norwegian University Press, 1986.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven in London: Yale University Press, 1971.
- Damgaard, Erik. The Strong Parliaments of Scandinavia: Continuity and Change of Scandinavian Parliaments. V: Copeland, Gary W. (ur.) in Patterson, Samuel C. (ur.). *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, str. 85–103.
- Davies, Norman. *Europe. A History*. London: Pimlico, 1997.
- Deželak Barič, Vida. Zakon o zaščiti države in KPJ. V: Fisher, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije*. 1. del. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005, str. 253–255.
- Djilas, Milovan. *Nesavršeno društvo. I dalje od nove klase*. Beograd: Narodna knjiga, 1990.
- Djindjić, Zoran. *Izabrana dela Zorana Djindjića /1, Jugoslavija kao nedovršena država*. Beograd: Narodna biblioteka Srbije in Fond Dr. Zorana Djindjića, 2010.

- Djordjević, Jovan. *Elementi političke teorije in društveno-politički sistem samoupravnog socializma*. Beograd: Izdavačko-informativni centar studenata, 1975.
- Džukić-Veljović, Zlatija. *Delegatstvo i demokratija*. Beograd: Naučna knjiga, 1988.
- Duverger, Maurice. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. V: Lijphart, Arend (ur.). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 2002, str. 142–149.
- Džaja, Srećko M. *Politička realnost jugoslovenstva (1918–1991). S posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo, Zagreb: Svjetlo riječi, 2004.
- Eldridge, Albert F. Introduction: On legislatures in Plural Societies. V: Eldridge, Albert F. *Legislatures in Plural Societies: The Search for National Cohesion and Development*. Durham: Duke University Press, 1977, str. 3–12.
- Elster, Jon, Offe, Claus, Preuss, Ulrich Klaus, Boenker, Frank, Goetting, Ulrike in Rueb, Friedbert W. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1998.
- Femia, Joseph V. *Marxism and Democracy*. 1993. Dostopno na <http://www.oxfordscholarship.com> (30. junij 2009).
- Ferenc, Tone. *Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945. 2. Narod si bo pisal sodbo sam*. Ljubljana: Založba Borec, 1985.
- Fink Hafner, Danica. *Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije*. Ljubljana: Založba FDV, 1992.
- Fink Hafner, Danica. *Politične stranke*. Ljubljana: Založba FDV, 2001
- Fink Hafner, Danica. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V: Fink Hafner, Danica (ur.) in Lajh, Damjan (ur.). *Analiza politik*. Ljubljana: Založba FDV, 2002, str. 7–28.
- Fink Hafner, Danica (ur.), Haček, Miro (ur.). *Demokratski prehodi I. Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*. Ljubljana: Založba FDV, 2000.
- Fink Hafner, Danica (ur.), Haček, Miro (ur.). *Demokratski prehodi II. Slovenija v primerjavi z drugimi nekdanjimi jugoslovanskimi republikami*. Ljubljana: Založba FDV, 2001.
- Fischer, Jasna (idr. ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 1. in 2. del, Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005.

- Fish, Steven M. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy*, 17, 2006, št. 1. Dostopno na: <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Fish-17-1.pdf> (23. februar 2009).
- Fish, Steven M. in Kroenig, Matthew. *The Handbook of National Legislatures: a Global Survey*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Fishkin, James S. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven in London: Yale University Press, 1991.
- Friedrich, Carl J. The Unique Character of Totalitarian Society. V: Friedrich, Carl J. (ur.). *Totalitarianism*. Cambridge: Harvard University Press, 1954, str. 47–60.
- Furet, François. *Minule iluzije*. Ljubljana: Mladinska knjiga, 1998.
- Gabrič, Aleš. Intelektualci v primežu »svinčenih let«. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005, str. 1125–1127.
- Gabrič, Aleš. Opozicija v Sloveniji po letu 1945. *Prispevki za novejšo zgodovino*, XLV, 2005, št. 2, str. 97–120.
- Gabrič, Aleš. Pregarjanje političnih nasprotnikov. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005, str. 860–865.
- Gabrič, Aleš. Volitve v Ustavodajno skupščino novembra 1945. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga, 2005, str. 854–858.
- Goati, Vladimir. *Politička anatomija jugoslovenskog društva*. Zagreb: Naprijed, 1989.
- Godeša, Bojan, Mlakar, Boris, Šorn, Mojca in Tominšek Rihtar, Tadeja. Žrtve druge svetovne vojne v Sloveniji. *Prispevki za novejšo zgodovino* XLII, 2002, št. 1, str. 121–130.
- Gosnell, Harold Foote. Representative Democracy. V: Pitkin, Hana F (ur.). *Representation*. New York: Atherton Press, 1969, str. 98–118.
- Grad, Franc. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije, 2000.

- Greenstein, Fred I. (ur.) in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science*. Reading idr.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Groombridge, Brian. Parliament and the Future: Learning from Finland. *The Political Quarterly* 77, 2006, št. 2.
- Gurian, Waldemar. 1954. Totalitarianism as Political Religion. V: Friedrich, Carl J. (ur.). *Totalitarianism*. Cambridge: Harvard University Press, 1954, str. 119–129.
- Hague, Rod in Harrop, Martin. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 7. izd. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- Hirst, Paul. Associational Democracy. V: Seward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concepts in Political Science*, Volume I. London in New York: Routledge, 2007, str. 375–395.
- Hix, Simon, Noury, Abdul G., Roland, Gérard. *Democratic Politics in the European Parliament*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Hobson, Christopher. Revolution, Representation and the Foundations of Modern Democracy. *European Journal of Political Theory*, 2008, št. 7.
- Huntington, P. Samuel in Dominguez, Jorge I. 1975. Political Development. V: Greenstein, Fred I. (ur.) in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory* (Vol. 3). Reading idr.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, str. 1–114.
- Huntington, Samuel. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman in London: University of Oklahoma Press, 1993.
- Igličar, Albin. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1994.
- Ilić, Branislav (ur.), Šuković, Ljubinka (ur.) in Janjetović, Liljana (ur.). *Od Avnoja do delegatske skupštine. Većnici, poslanici, delegati, dokumenta*. Beograd: Radnička štampa, 1984.
- Ivanič, Martin (ur.). *Dachauski procesi*. Ljubljana: ČZDO Komunist, 1990.
- Inkeles, Alex. The Totalitarian Mystique: Some Impressions of the Dynamic of Totalitarian Society. V: Friedrich, Carl J. (ur.). *Totalitarianism*. Cambridge: Harvard University Press, 1954, str. 87–108.

- Jancar, Barbara. Yugoslavia: The case for a Loyal Opposition under Communism. V: Bertsch, Gary K. (ur.) in Ganshow, Thomas W. (ur.). *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Model*. W. H. Freeman and Company, 1976, str. 205–220.
- Jančar, Drago (ur.). *Temna stran meseca. Kratka zgodovina totalitarizma v Sloveniji 1945–1990*. Ljubljana: Nova revija, 1998.
- Janjić, Dušan. Socijalizam, federalizam i nacionalizam u (bivšoj) Jugoslaviji: pouke koje bi trebalo naučiti. *Sociologija: časopis za sociologiju, socijalnu psihologiju i socijalnu antropologiju* 34, 1992, št. 3, str. 313–328.
- Jennings, Ivor. *Parliament*. 2. izd. London in New York: Cambridge University Press, 1969.
- Jeraj, Mateja. *Slovenke na prehodu v socializem. Vloga in položaj ženske v Sloveniji 1945–1953*. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije, 2005.
- Kant, Immanuel. *Perpetual Peace*. New York: Cosimo, 2005.
- Kardelj, Edvard. Aktuelni problemi daljeg razvoja našeg političkog sistema. V: *Politički sistem socialističkog samupravljanja*. Izbor iz dela III. Beograd: Izdavački centar Komunist, 1979, str. 259–283.
- Kardelj, Edvard. O narodnoj demokratiji. V: *Politički sistem socialističkog samupravljanja*. Izbor iz dela III. Beograd: Izdavački centar Komunist, 1979, str. 23–63.
- Kardelj, Edvard. O programu SKJ. V: *Savez komunista Jugoslavije*. Izbor iz dela VII. Beograd: Izdavački centar Komunist, 1979, str. 121–147.
- Kardelj, Edvard. Povodom novog uredjenja srezova i opština. V: *Politički sistem socialističkog samupravljanja*. Izbor iz dela III, Beograd: Izdavački centar Komunist, 1979, str. 147–169.
- Kardelj, Edvard. *Razvoj slovenskega narodnega vprašanja*. 2. izd. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1957.
- Kardelj, Edvard. *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja*. Ljubljana: ČZP Komunist, 1977.
- Kardelj, Edvard. Socijalizem i demokratija. V: *Politički sistem socialističkog samupravljanja*. Izbor iz dela III. Beograd: Izdavački centar Komunist, 1979, str. 69–99.
- Kardelj, Edvard. *Temeljni vzroki in smeri ustavnih sprememb*. Ljubljana: ČZP Komunist, 1973.
- Kasapović, Mirjana. Komunizam. V: Prpić, Ivan (ur.), Puhovski, Žarko (ur.) in Uzelac, Maja (ur.). *Leksikon temeljnih pojmova politike*. Zagreb: Školska knjiga, 1990, str. 41–42.

- Kautsky, Karl. Socijalna revolucija. *Politička misao*, 14, 1977, št. 2, str. 305–314.
- Kidrič, Boris. O osnutkih novih gospodarskih zakonov. V: *Zbrano delo, IV. knjiga*. Ljubljana: ČZ, 1976, str. 279–307.
- Kidrič, Boris. Razprava na VI. kongresu KPJ. V: *Zbrano delo, IV. knjiga*, str. 494–505. Ljubljana: ČZ, 1976, str. 494–505.
- King, Anthony. Executives. V: Greenstein, Fred I. (ur.) in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science, Governmental Institutions and Processes* (Vol. 5). Reading idr.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, str. 137–156.
- Kirchheimer, Otto. The Catch-all Party. V: Mair, Peter (ur.). *The West European Party System*. New York: Oxford University Press, 1990, str. 50–60.
- Kitschelt, Herbert. Class Structure and Social Democratic Party Strategy. *British Journal of Political Science*, 23, 1993, št. 3, str. 299–337.
- Kitschelt, Herbert, Mansfeldova, Zdenka, Markowski, Radoslav, Tóka, Gábor. *Post-communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-party Cooperation*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008.
- Komel, Dean. Ideološko nasilje kot etični problem slovenstva. V: Glob, Janvit (ur.) idr. (ur.). *Žrtve vojne in revolucije*. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije, 2005, str. 134–147.
- Kornberg, Allan. Perception and Constituency Influence on Legislative Behavior. *The Western Political Quarterly*, 19, 1966, št. 2. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/445192> (20. julij 2010).
- Koštunica, Vojislav in Čavoški, Kosta. *Stranački pluralizam ili monizam. Obnova i zatiranje posleratne opozicije*. Beograd: Privredno-pravni priručnik, 1990.
- Kranjc, Stane. Uvod. V: Kranjc, Stane (ur.) in Strmičnik, Berni (ur.). *Parlamentarizem, dileme in perspektive, zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran 31. 5.–1. 6. 1991*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1991, str. I–IX.
- Krašovec, Alenka. *Moč v političnih strankah*. Ljubljana. Založba FDV, 2000.
- Kristan, Ivan. Federalizem in demokratični centralizem. V: Kranjc, Stane in Strmičnik, Berni (ur.). *(Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1990, str. 37–54.

- LaPalombara Joseph in Myron Weiner. The Origin of Political Parties. V: Mair, Peter (ur.). *The West European Party System*. New York: Oxford University Press, 1990, str. 25–30.
- Laski, Harold. *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New York: Routledge, 2003.
- Lefort, Claude. *The Political Forms of Modern Society. Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Cambridge: Polity Press, 1986.
- Lehner, Detlef. Sozialismus. V: Meyer, Thomas (ur.), Klär, Karl-Heinz (ur.), Miller, Susanne (ur.), Novy, Klaus (ur.) in Timmermann, Heinz (ur.). *Lexikon des Sozialismus*. Köln: Bund-Verlag, 1986, str. 561–564.
- Lenin, Vladimir Ilič. Centralni komite Ruske socialnodemokratske delavske partije (boljševikov). V: *Izbrana dela*. III. Zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1949, str. 308–312.
- Lenin, Vladimir Ilič. Država in revolucija. V: *Izbrana dela*. III. Zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1949, str. 182–287.
- Lenin, Vladimir Ilič. Teza o ustavodajni skupščini. V: *Izbrana dela*. III. Zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1949, str. 316–320.
- Lenin, Vladimir Ilič. *What Is To Be Done? Burning Questions of Our Movement*. 1902 Marxist Internet Archive, dostopno na: <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/download/what-itd.pdf> (16. avgust 2010).
- Lešnik, Avgust. *Od despotizma k demokraciji. Razvoj ustavnosti in parlamentarizma*. Ljubljana: Modrijan, 2000.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press, 1977.
- Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder in London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Linz, Juan J. Totalitarian and Authoritarian Regimes. V: Greenstein, Fred I. (ur.) in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science, Macropolitical Theory* (Vol. 3). Reading idr.: Addison - Wesley Publishing Company, 1975, str. 175–441.
- Linz, Juan J. in Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996.
- Lipset, Marin Seymour. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd., 1960.
- Lipset, Marin Seymour. The Centrality of Political Culture. V: Lijphart, Arend (ur.). *Parliamentary versus Presidential Government*. 207–211. New York: Oxford University Press, 2002, str. 207–211.

- Lipset, Seymour Martin in Stein, Rokkan. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. V: Mair, Peter (ur.), *The West European Party Systems*. New York: Oxford University Press, 1990, str. 91–138.
- Lively, Jack. The Meaning of Democracy. V: Saward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concepts in Political Science*. London in New York: Routledge, 2007, str. 23–56.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. 6. izd. Ponatis: Forgotten Books, 1746.
- Loewenberg, Gerhard (ur.), Patterson, Samuel C. (ur.) in Jewell, Malcolm E. (ur.). *The Handbook of Legislative Research*. Cambridge idr.: Harvard University Press, 1985.
- Lukšič, Igor. Corporatism Packaged in Pluralist Ideology: the Case of Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 36, 2003, str. 509–525.
- Lupia, Arthur. Delegation and its Perils. V: Strøm, Kaare (ur.), Müller, Wolfgang C. (ur.) in Bergman, Torbjörn (ur.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, 2003, str. 33–54. Dostopno na www.oxfordscholarship.com (4. marec 2010).
- Lupia, Arthur in Matsusaka, . Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. V: Saward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concepts in Political Science*, Volume III. London in New York: Routledge 2007, str. 212–232.
- Madison, James. 1982. Federalist Paper No. 10. V: Wills, Garry (ur.). *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. New York et al: Bantam Books, 1982, str. 42–49.
- Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1997.
- Mansbridge, Jane. Rethinking Representation. *The American Political Science Review*, 97, 2003, št. 4.
- Mansbridge, Jane. Should Blacks Represent Black and Women Represent Women? A Contingnet »Yes«. *The Journal of Politics*, 61, 1999, št. 3.
- Martin, Lanny W. in Vanberg, Georg. Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science*, 2004, št. 1.
- Marx, Karl. Državljska vojna v Franciji. Zihlerl, Boris (ur.). *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih*. IV. zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1977, str. 234–335.

- Marx, Karl. Osemnajsti brumaire Ludvika Bonaparta. V: Ziherl, Boris (ur.). *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih*. IV. zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1977, str. 447–574.
- Marx, Karl. Prispevek h kritiki politične ekonomije. V: Ziherl, Boris (ur.). *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih*. IV. zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1977, str. 111–124.
- Marx, Karl in Engels, Friedrich. 1976. Komunistični manifest. Ziherl, Boris (ur.). *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih*. IV. zvezek. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1977, str. 567–631.
- Mattei, Paola. Party System Change and Parliamentary Scrutiny of the Executive in Italy. *The Journal of Legislative Studies*, 2005, št. 1.
- McClelland, J. S. *A History of Western Political Thought*. London in New York: Routledge, 1996.
- McLellan, David. *Marxism after Marx*. 4. izd. Houndmills idr.: Palgrave Macmillan, 2007.
- Mény, Yves in Knapp, Andrew. *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*. New York: Oxford University Press, 1998.
- Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press, 1979.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. New York: Forum Books, 1958.
- Nelson, Daniel. Communist Legislatures and Communist Politics. V: Nelson, Daniel (ur.) in White, Stephan (ur.). *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press, 1982, str. 1–13.
- Nešović, Slobodan (ur.). *Tretje zasedanje Avnoj in zasedanje Začasne ljudske skupščine Demokratične federativne Jugoslavije 7.–26. avgust 1945*. Ljubljana: Komunist, 1975.
- Nešović, Slobodan (ur.). (ur.). *Zasedanje Ustavodajne skupščine. 19. november 1945–1. februar 1946*. Ljubljana: Komunist 1977.
- Neumann, Franz. *The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*. London: Collier-Macmillan, 1964.
- Newell, James L. Characterising the Italian Parliament: Legislative Change in Longitudinal Perspective. V: Arter, David (ur.). *Comparing and Classifying Legislatures*. New York: Routledge 2009, str. 129–146.
- Nikolić, Pavle S. *Skupštinski sistem*. Beograd: Savremena administracija, 1973.

- Nohlen, D., Schulze, R., Schüttemeyer, S. *Lexikon der Politik*. München: C. H. Beck, 1998.
- Norris, Pippa. Campaign Communication. V: LeDuc, Lawrence (ur.), Niemi, Richard G. (ur.) in Norris, Pippa (ur.). *Comparing democracies 2: new challenges in the study of elections and voting*. London idr.: Sage, 2002, str. 127–147.
- Norton, Philip. *Does Parliament Matter?* London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Norton, Philip. (ur.). *Legislatures and Legislators*. Aldershot, Brookfield, VT: Ashgate, 1998.
- Norton, Philip. (ur.). *Parliaments and Governments in Western Europe*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2004.
- Norton, Philip. Representation of Interests: The Case of British House of Commons. V: Copeland, Gary W. (ur.) in Patterson, Samuel C. (ur.). *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997, str. 13–28.
- Olson, David M. *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*. Armonk, London: M. E. Sharpe, 1994.
- Olson, David M. in Norton, Philip. *Postcommunist and Post-Soviet Parliaments: the Initial Decade*. London, New York: Routledge, 2008.
- Perovšek, Jurij (ur.), Prunk, Janko (ur.) in Pleterski, Janko (ur.). *Razprava o nacionalnem vprašanju v KPJ leta 1923. Dokumenti o oblikovanju federacinega nacionalnega programa KPJ*. Ljubljana: Parizanska knjiga, 1990.
- Pesek, Rosvita. *Osamosvojitve Slovenije: Ali naj Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država?* Ljubljana: Nova revija, 2007.
- Petranović, Branko. *Istorija Jugoslavije: 1918–1978*. Beograd: Nolit, 1980.
- Petranović, Branislav (ur.) in Zečević, Momčilo (ur.). *Jugoslovenski federalizam. Ideje i stvarnosti. Drugi tom 1943–1986*. Beograd: Prosveta, 1987.
- Petranović, Branko in Zečević, Momčilo. *Agonija dve Jugoslavije*. Beograd: Zaslou, 1991.
- Pikalo, Jernej. Kozmopolitska demokracija: včeraj, danes, jutri, nikoli več? *Teorija in praksa*, 46, 2009, št. 5, 559–576.
- Pirjevec, Jože. *Jugoslavija 1918–1992. Nastanek, razvoj in razpad Karadjordjevičeve in Titove Jugoslavije*. Ljubljana: Založba Lipa, 1995.

- Pirjevec, Jože. King Alexander, Ante Pavelić and Josip Broz - Tito: Three Experiments in Totalitarianism. V: Borejsza, Jerzy W. (ur.) in Ziemer, Klaus (ur.). *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*. New York in Oxford: Berghahn Books, 2006, str. 343–353.
- Pitamic, Leonid. *Država*. Ljubljana: Pravna obzorja, 1996.
- Pitkin, Hanna. Hobbes's Concept of Representation – I. *The American Political Science Review*, 58, 1964, št. 2.
- Pitkin, Hanna. Hobbes's Concept of Representation – II. *The American Science Review*, 58, 1964, št. 4.
- Pitkin, Hanna. Representation. V: Saward, Michael (ur.). *Democracy, Critical Concept in Political Science*, Vol. III. London in New York: Routledge, 2007, str. 309–329.
- Pitkin, Hanna. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, 27, 2004, št. 3.
- Pizzorno, Alessandro. Parties in Pluralism. V: Mair, Peter (ur.). *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, 1990, str. 61–71.
- Pleterski, Janko. *Narodi, Jugoslavija, revolucija*. Ljubljana: Komunist in Državna založba Slovenije, 1986.
- Plotke, David. Representation is Democracy. *Constellations*, 4, 1997, št. 1, str. 19–34.
- Pollak, Johannes. Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics* 5, 2007, št. 1. Dostopno na: <http://www.palgrave-journals.com/cep> (20. julij 2010).
- Pollak, J., Bátor, J., Mokre, M., Sigalas, E. in Slominski, P. On Political Representation: Myths and Challenges. *RECON Online Working Paper* 2009, št. 03. Dostopno na: <http://www.reconproject.eu/project-web/portalproject/RECONWorkingPapers.html> (10. januar 2010).
- Polsby, Nelson W. Legislatures. V: Greenstein, Fred I. (ur.) in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes* (Vol. 5). Reading et al: Addison-Wesely Publishing Company, 1975, str. 257–320.
- Powell Jr., Bingham, G. Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence. V: Lijphart, Arend (ur.). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 2002, str. 223–235.
- Prinčič, Jože. Gospodarska reforma. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 1045–1049.

- Prinčič, Jože. Nova gospodarska politika in druga petletka 1956–1960. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 1000–1002.
- Prunk, Janko. *Kratka zgodovina Slovenije*. 3. izdaja. Ljubljana: Založba Grad, 2008.
- Prunk, Janko. *Racionalistična civilizacija 1776–2000*. Ljubljana: Mladinska knjiga, 2008.
- Prunk, Janko. *Slovenski narodni vzpon*. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1992.
- Puhovski, Žarko. Realni socijalizam. V: Prpić, Ivan (ur.), Puhovski, Žarko (ur.) in Uzelac, Maja (ur.). *Leksikon temeljnih pojmova politike*. Zagreb: Školska knjiga, 1990, str. 42–43.
- Pusić, Vesna. *Demokracije i diktature*. Zagreb: Durieux, 1998.
- Ramet, Sabrina P. in Fink Hafner, Danica. *Democratic Transition in Slovenia: Value Transformation, Education and Media*. College Station: Texas A&M University Press 2006.
- Remmer, Karl L. in Merckx, Gilbert W. 1982. Bureaucratic Authoritarianism Revisited. *Latin American Research Review* 17, 1982, št. 2, str. 3–30. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2503143> (17. september 2010).
- Repe, Božo. *Jutri je nov dan*. Ljubljana: Modrijan, 2002.
- Repe, Božo. »*Liberalizem*« v Sloveniji. Ljubljana: RO ZZB NOV Slovenije, 1992.
- Repe, Božo. *Obračun s Perspektivami*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1990.
- Repe, Božo. Slovenci in federacija v času od Titove smrti do plebiscita o neodvisnosti Slovenije. V: Čepič, Zdenko (ur.), Nečak, Dušan (ur.) in Stiplovšek, Miroslav (ur.). *Mikužev zbornik*. Ljubljana: Filozofska fakulteta, 1999, str. 229–248.
- Režek, Mateja. Iz Komunistične partije v Zvezo komunistov. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 941–943.
- Režek, Mateja. Politični zastoj. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 956–961.
- Režek, Mateja. Program ZKJ. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 991–993.

- Režek, Mateja. Spopad dveh usmeritev. V: Fischer, Jasna (ur.) idr. (ur.). *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino, 2005, str. 993–998.
- Režek, Mateja. Začetki delovanja Socialistične zveze delovnega ljudstva. *Prispevki za novejšo zgodovino*, XXXVI, 1996, št. 1–2, str. 121–131.
- Rhodes, R. A. W. Executives in Parliamentary Government. V: Rhodes, R. A. W. (ur.), Binder, Sarah (ur.) in Rockman, Bert A. (ur.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 323–343.
- Ribarič, Miha. Delegatski sistem kot sredstvo integracije dela in politike. *Teorija in praksa*, 15, 1978, št. 10, str. 1133–1153.
- Ribarič, Miha. Prve izkušnje novega skupščinskega sistema. *Teorija in praksa*, 11, 1974, št. 9–10, str. 886–897.
- Ribičič, Ciril. Aktualne polemike o ustavnoj koncepciji jugoslavenske federacije. V: Ribičič, Ciril (ur.) in Tomac, Zdravko (ur.). *Federalizam po mjeri budućnosti*. Zagreb: Globus, 1989, str. 21–95.
- Ribičič, Ciril. *Razvoj skupščinskega sistema v SFRJ s posebnim ozirom na delovanje izvršilne funkcije*. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani, 1978.
- Ribičič, Ciril. Skupščinski sistem. *Pravnik*, 26, 1971, št. 4–6, str. 163–177.
- Richers, Julia. Die Resonanz der Revolution in der Welt. V: Haumann, Heiko (ur.). *Die Russische Revolution 1917*. Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag, 2007, str. 87–98.
- Riker, William H. Federalism. V: Greenstein, Fred I. in Polsby, Nelson W. (ur.). *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes*. Reading: Addison-Wesely Publishing Company, 1975, str. 93–172.
- Rogowski, Ronald. Representation in Political Theory and Law. *Ethics*, 91, 1981, št. 3. Special Issue. Symposium on Theory and Practice of Representation. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2380793> (10. november 2008).
- Rusinow, Dennison I. Marxism Belgrade Style. V: Bertsch, Gary K. (ur.) in Ganshow, Thomas W. (ur.). *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Model*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1976, str. 163–173.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR, 2005.

- Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc, 1987.
- Schapiro, Leonard. *The Communist Party of The Soviet Union*. 2. izdaja. London: Mathuen & Co, 1978.
- Schäfer, Michael. Luigi Sturzo as a Theorist of Totalitarianism. V: Maier, Hans (ur.). *Totalitarianism and Political Religion. Concepts for the Comparisson of Dictatorship*. London in New York: Routledge, 1997, str. 22–31.
- Schmitt, Carl. *Tri razprave*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani, 1994.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5. izd. London: Routledge, 1996.
- Schüttemeyer, Suzanne S. Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Insitutionalizing Parliament. V: Copeland, Gary W. (ur.) in Patterson, Samuel C. (ur.). *Parliaments in the Modern World*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997, str. 29–58.
- Selucký, Radoslav. *Marxism, Socialism, Freedom. Towards a General Democratic Theory of Labour-Managed Systems*. London in Basingstoke: The Macmillan Press, 1979.
- Seroka, James H. Legislative Recruitment and Political Change in Yugoslavia. *Legislative Studies Quarterly*, 4, 1979, št. 1. Dostopno na: <http://jstor.org/stable/439607> (14. oktober 2008).
- Seroka, James H. The Policy-Making Roles of the Yugoslav Federal Assembly: Changes, Trends and Implications. *The Western Political Quarterly* 37, 1984, št. 3. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/448440> (14. julij 2008).
- Shugart, Matthew S. Comparative Executive-Legislative Relationship. V: Rhodes, R. A. W. (ur.), Binder, Sarah (ur.) in Rockman, Bert A. (ur.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 344–365.
- Spehnyak, Katarina in Cipek, Tihomir. Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945–1990. *Časopis za suvremenu povjest*, 39, 2007, št. 2, 225–297.
- Srdić, Milutin. *Politička enciklopedija*. Beograad: Savremena administracije, 1975.
- Sruk, Josip. *Delegatski skupštinski sistem*. Zagreb: Informator, 1982.
- Sterne, Simon. Proportional Representation. V: Pitkin, Hanna F. (ur.). *Representation*. New York: Atherton Press, 1969, str. 73–83.

- Strøm, Kaare. Parliamentary Democracy and Delegation. V: Strøm, Kaare (ur.), Müller, Wolfgang C. (ur.) in Bergman, Torbjörn (ur.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 2003, str. 55–105. Oxford University Press, dostopno na www.oxfordscholarship.com (4. marec 2010).
- Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C., Bergman, Torbjörn. 2003. Parliamentary Democracy: Promise and Problem. V: Strøm, Kaare (ur.), Müller, Wolfgang C. (ur.) in Bergman, Torbjörn (ur.). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 2003, str. 2–32. Oxford University Press. Dostopno na: www.oxford-scholarship.com (4. marec 2010).
- Šnuderl, Makso. Uvod. V: *Ustavna ureditev Jugoslavije. Ustava in ustavni zakon FLRJ ter ustava in ustavni zakon LR Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1959.
- Šnuderl, Makso. *Zgodovina ljudske oblasti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1950.
- Testen, Petra. Teoretični razmisleki o parlamentarizmu moderne dobe in njihovih navezavah s preteklostjo. Kje, kdaj, kako se je rodila ideja parlamentarizma? Abc različnih političnih sistemov in idej. V: Vogrinc, Barbara (ur.). *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo, 2005, str. 10–45.
- Thomas, Paul G. Parliament Scrutiny of Government Performance in Australia. *The Australian Journal of Public Administration* 2009, št. 4.
- Tomac, Zdravko. *Novi komunalni sistem*. Zagreb: RANS »Moša Pi-jade« i NRO »Porodica i domaćinstvo«, 1990.
- Urbinati, Nadia. Condorcet's Democratic Theory of Representative Government. *European Journal of Political Theory*, 2004, št. 3.
- Ustavna ureditev Jugoslavije. Ustava in ustavni zakon FLRJ ter ustava in ustavni zakon LR Slovenije*. 1953. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije sa Ustavima socijalističkih republika i statutima autonomnih pokrajina*. 1963. Novinske ustanove Službeni list SFRJ.
- Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije. Ustava Socialistične republike Slovenije*. 1974. Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije.
- Ustavotvorna skupština FNRJ. Ustavotvorni odbori*. 1946. *Stenografske beleške, 10. december 1945–4. januar 1946*. Beograd: Izdanje narodne skupštine FNRJ.

- Vanneman, Peter. *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*. Durham: Duke University Press, 1977.
- Vasović, Vučina. Parlamentarizam i demokratija. V: Kranjc, Stane (ur.), Strmičnik, Berni (ur.). *Parlamentarizem, dileme in perspektive, zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran 31. 5.–1. 6. 1991*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1991, str. 14–36.
- Verney, Douglas V. Parliamentary Government and Presidential Government. V: Lijphart, Arend (ur.). *Parliamentary vs. Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 2002, str. 31–47.
- Vlaj, Stane. *Lokalna samouprava. Občine in pokrajine*. Ljubljana: Založba FDV, 1998.
- Vodopivec, Peter. Slovenski parlamentarizem v okvirih socialistične Jugoslavije. Komunistične skupščine v senci partije. V: Vogrinec, Barbara (ur.). *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo, 2005, str. 258–297.
- Vodušek Starič, Jera. *Prevzem oblasti 1994–1946*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1992.
- Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press, 1996.
- Welch, David. Nazi Propaganda and Volksgemeinschaft: Constructing a Peoples' Community. *Journal of Contemporary History, Understanding a Nazi Germany*, 39, 2004, št. 2, str. 213–238. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/3180722> (31. januar 2011).
- Weber, Max. The Advent of Plebiscitarian Democracy. V: Mair, Peter (ur.). *The West European Party System*. New York: Oxford University Press, 1990, str. 31–36.
- Weymans, Wim. Freedom through Political Representation. Lefort, Gauchet and Rosanvallon on the Relationship between State and Society. *European Journal of Political Theory*, 2005, št. 4. Dostopno na: <http://ept.Sagepub.com/cgi/content/abstract/4/3/263> (10. november 2008).
- Winn, Ralph B. *Lincoln's Dictionary. Thoughts and Statements*. New York: Philosophical Library, 1959.
- Visme Williamson, Rene de. Fascist View of Representation. V: Pitkin, Hanna F. (ur.). *Representation*. New York: Atherton Press, 1969, str. 119–132.
- Young, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2000.

- Zajc, Drago (ur.). *Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV, 2000.
- Zajc, Drago (ur.). *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV, 2004.
- Zajc, Drago (ur.). *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: Državni zbor RS, 1993.



SEZNAM KRATIC

AJ – Arhiv Jugoslavije
AVNOJ – Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije
(Protifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije)
CK KPJ – Centralni komite Komunistične partije Jugoslavije
DFJ – Demokratična federativna Jugoslavija
FLRJ – Federativna ljudska republika Jugoslavija
LFJ – Ljudska fronta Jugoslavije
IB – Informativni bilten
IPU – Interparlamentary Union
JLA – Jugoslovanska ljudska armada
JNOF – Jugoslovanska narodnoosvobodilna fronta
KPJ – Komunistična partija Jugoslavije
KPS – Komunistična partija Slovenije
NKOJ – Narodni komitet oslobođenja Jugoslavije (Ljudski odbor
osvoboditve Jugoslavije)
NOV – Narodnoosvobodilna vojna
NPOJ – Narodnoosvobodilni partizanski odredi Jugoslavije
OF – Osvobodilna fronta (slovenska)
OZNA – Oddelek za zaščito naroda
SFRJ – Socialistična federativna republika Jugoslavija
SZDL – Socialistična zveza delovnega ljudstva
USAOJ – Ujedinjeni savez antifašističke omladine Jugoslavije
(Združena zveza protifašistične mladine Jugoslavije)
ZIS – Zvezni izvršni svet
ZKJ – Zveza komunistov Jugoslavije
ZNS – Začasna narodna skupščina
ZN – Zbor narodov
ZP – Zbor proizvajalcev
ZRP – Zbor republik in pokrajin
ZSJ – Zveza sindikatov Jugoslavije
ZSSR – Zveza sovjetskih socialističnih republik
ZZ – Zvezni zbor



IMENSKO KAZALO

A

Aarebrot, Fran 115, 117
 Ágh, Attila 14
 Albrecht, Roman 270, 272, 273, 275
 Almond, Gabriel A. 73
 Ambrožič, Ladislav 197
 Andrejev, Bane 171
 Arendt, Hannah 111, 113
 Arsov, Ljubčov 270, 273
 Arter, David 22

B

Bagehot, Walter 25
 Bakarić, Vladimir 262, 263
 Bakić, Mitar 172
 Bastid, Paul 61
 Bebler, Aleš 153, 155, 171
 Berglund, Sten 115, 117
 Bernik, Ivan 117
 Bernstein, Eduard 80, 93, 94, 96
 Bertsch, Gary K. 15, 118
 Bilandžić, Dušan 15, 127, 129,
 132, 202, 203, 206, 209, 224, 225,
 234–237, 262, 266, 267, 269, 288,
 290, 297, 298
 Birch, Anthony 59, 61, 67, 69
 Blondel, Jean 7, 58
 Bodin, Jean 30
 Borčić, Čedo 272
 Borejsza, Jerzy W. 117
 Brecelj, Marian 274, 275, 306, 309
 Brezovšek, Marjan 128, 189, 228,
 317, 318
 Britovšek, Marjan 98, 100, 103
 Brooker, Paul 107, 115, 116
 Broz, Josip – Tito) 34, 79, 117,
 119, 126, 127, 131, 132, 137, 139,
 148, 150, 160, 161, 163, 177, 196,

206, 208, 212, 213, 219, 226, 234,
 239, 240, 246, 254, 261–264,
 290–293, 295, 297, 298, 309, 315,
 317, 325, 326, 339, 351
 Brunner, Otto 23, 31
 Brutelles, George 213
 Bryce, James 59
 Brzezinski, Zbigniew 109, 111, 164
 Bučar, Franc 117
 Budge, Ian 67
 Burg, Steven L. 298
 Burke, Edmund 25, 62

C

Carević, Miloš 170
 Carter, April 224, 261–263, 267,
 288
 Churchill, Winston 131, 150
 Cipek, Tihomir 117, 122, 297
 Cohen, Joshua 67
 Cohen, Lenard J. 217, 221, 222,
 230, 251, 255, 284, 286
 Cole, H. D. G. 60
 Collin, Peter Hodgeson 24
 Constant, Benjamin 30
 Copeland, Gary W. 44
 Crvenkovski, Krste 259, 271
 Cvetković, Dragiša 122

Č

Čavoški, Kosta 15, 117, 142, 154,
 173, 175, 176, 202, 239, 254, 261,
 298, 326
 Čepič, Zdenko 136, 151, 268
 Četković, Jovan 137
 Čolaković, Radoljub 197
 Čubrilović, Vasa 122, 149, 170

D

Dabčević-Kučar, Savka 298
Dahl, Robert A. 57, 58, 67, 70,
71–73, 92
Damgaard, Erik 47
Davies, Norman 82, 108, 113, 222
Deželak Barič, Vida 126
Dimitrijević, Hadži-Todor 150
Dizdarević, Raif 331
Djilas, Milovan 114, 118, 137,
194, 210, 224–226
Djinjić, Zoran 146
Djordjević, Jovan 153, 154, 185,
186, 192, 214, 223, 226
Djukić-Veljović, Zlatija 85, 129,
310, 313
Dominguez, Jorge I. 73
Drnovšek, Janez 331
Dukanac, Savko 139
Duverger, Maurice 20, 53, 56
Džaja, Srečko M. 124

E

Eldridge, Albert F. 41, 78
Elster, John 14
Engels, Friedrich 78–84, 91, 98,
99, 145, 152, 206, 208, 209, 248

F

Femia, Joseph V. 10, 80, 82–85,
87, 89–91, 95, 97, 99–102, 109, 110
Ferenc, Tone 130
Filipović, Sulejman 171, 184
Finer, H. 7, 13
Fink Hafner, Danica 14, 44, 53,
55, 106
Fish, Steven M. 51
Fishkin, James S. 67, 70, 92

Franko, Stanko 153
Friedrich, Carl J. 108, 111
Frol, Frane 171
Furet, François 78, 80, 141

G

Gabrič, Aleš 106, 134, 135, 146,
203, 299
Ganschow, Thomas W. 15
Gašparič, Jure 9
Geršković, Leon 153, 155, 193,
218, 242
Globevnik, Josip 275
Goati, Vladimir 15, 102, 106,
312, 320, 321
Godeša, Bojan 147
Goričar, Jože 242
Gorjan, Bogo 270, 273
Gosnell, Harold Foote 62
Grad, Franc 21
Gramsci, Antonio 89–90
Grandja, Ivan 169
Greenstein, Fred I. 111
Gregorić, Pavle 171
Grol, Milan 134, 149, 195
Groombridge, Brian 52
Gurian, Waldemar 109, 164

H

Haček, Miro 14, 106
Hadžipanzov, Blagoje 153
Hafner, Tone 171
Hague, Rot 22, 24, 27, 44
Harrop, Martin 22, 24, 27, 44
Has, Zdenko 273, 277, 278, 306
Hebrang, Andrija 171, 184
Held, David 10, 69, 70, 72, 75, 80,
85, 88, 92, 93

Hirst, Paul 67
Hitler, Adolf 108, 111, 126
Hix, Simon 59
Hobbes, Thomas 30, 60
Hobson, Christopher 63
Hočevar, Franc 273
Huntington, Samuel 27, 29, 73

I

Igličar, Albin 43
Ilić, Branislav 17, 129, 130, 132,
134, 136, 137, 141, 149, 151, 199,
201, 205, 230, 232, 240, 241, 283,
285, 288
Inkeles, Alex 108, 110, 111
Ivanič, Martin 203
Ivanovnič, Dragiša 273

J

Jakob II 28
Jancar, Barbara 226
Jančar, Drago 114, 117
Janjić, Dušan 118, 189, 318
Jennings, Ivor 14, 29
Jeraj, Mateja 140
Joksimović, Dragić 134
Jovanović, Dragoljub 154, 162,
169, 174–176, 184, 185, 190, 193,
201 281

K

Kant, Immanuel 20
Kardelj, Edvard 16, 17, 133, 135,
136, 138, 139, 141, 149, 153–155,
163, 165, 171–181, 183–189,
193, 194, 199, 209, 210, 214, 216,
233, 225–227, 233, 236–239,
242–244, 246, 249, 250–252,

259, 260, 262, 269, 273, 275, 291,
292, 293, 297, 300, 304, 305, 309,
317, 319, 321–326, 334, 339
Kasapović, Mirjana 79, 320
Kautsky, Karl 93–96
Kavčič, Stane 267, 298
Kermauner, Dušan 153, 155
Kidrič, Boris 163, 195, 209
King, Anthony 52, 117
Kirchheimer, Otto 54
Kitschelt, Herbert 14, 56, 78,
103, 104, 106, 118, 119
Knapp, Andrew 14, 21, 41, 44
Kocbek, Edvard 132, 171, 186, 196
Konstantinović, Mihail 153, 155
Korenberg, Allan 62
Korsch, Karl 88
Kosanović, Sava 169, 171, 187,
191
Koštunica, Vojislav 15, 142, 154,
173, 175, 176, 202
Kraigher, Boris 265
Kraigher, Sergej 275, 305
Kranjc, Stane 9
Krašovec, Alenka 55
Krbek, Ivo 153, 190
Kristan, Ivan 202
Krizman, Hinko 138
Kroenig, Matthew 22, 51
Kveder, Dušan 139

L

Lampret, Jože 171, 194
Laski, Harold 75
Lefort, Claude 58, 67, 110
Lehner, Detlef 79
Lenin, Vladimir Ilič 32, 60, 78,
82–84, 86–90, 94–104, 107, 109,

129, 154, 181, 189, 197, 206,
208–210, 224, 244, 248.
Lešnik, Avgust 35, 37
Liebknecht, Karl 94
Lijphart, Arend 72
Linz, Juan J. 14, 52, 57, 58, 75,
78, 103, 105–118
Lipset, Seymour Martin 55, 73, 74
Lively, Jack 72
Locke, John 25, 30
Loewenberg, Gerhard 14
Lubej, Franc 171, 177
Lukács, Georg 88
Lukšič, Igor 146
Lupia, Arthur 64, 67
Luxemburg, Rosa 88, 94, 100

M

Machiavelli, Niccolo 261
Maček, Vladko 153
Madison, James 30, 57, 58
Mandić, Gligorije 194
Manin, Bernard 14, 21, 55, 63, 70
Mansbridge, Jane 61
Marinko, Miha 184, 186, 195,
239, 242, 250
Marolt, Mihael 331
Martin, W. Lanny 49, 52
Marx, Karl 10, 60–113, 145, 152,
206, 208–210, 236, 244, 248, 305,
345, 350
Maslarić, Božidar 172
Matsusaka, John G. 67
Mattei, Paola 52
McClelland, J. S 80, 96, 100, 101
McLellan, David 88, 89, 94
Mény, Yves 14, 21, 41, 44
Merkx, Gilbert W. 115

Mezey, Michael, L. 10, 14, 15, 22,
44, 47, 75, 78, 241, 242, 337, 348
Mihailović, Dragoljub 125, 131
Mijušković, Radovan 195
Mill, John Stuart 25, 30, 31, 69,
70, 72–75
Mohl, Robert von 31
Molotov, Vjačeslav 126
Moskovljević, Miloš 168, 178,
185, 191, 193, 216
Muidović, Zehra 251

N

Nelson, Daniel 10, 15, 111, 198,
221
Nešović, Slobodan 17, 134, 138,
152, 155, 160, 162–165, 168, 171,
179, 181, 183, 187, 188, 194–198
Neumann, Franz 109
Newell, James L. 44
Nikezić, Marko 298
Nikolić, Pavle S. 32, 33, 35, 140,
142, 200, 221, 222, 223, 230, 282,
283
Nohlen, Dieter 23, 33
Norris, Pippa 55
Norton, Philip 14, 22, 26, 28, 41,
45

O

Olson, David M. 14, 44, 45, 17

P

Packenham, Robert A. 41
Pannekoek, Anton 88, 89
Patterson, Samuel C. 44
Pavlović, Pavle 152
Perović, Latinka 298

Perovšek, Jurij 127
Pesek, Rosvita 106
Petranović, Branislav 17, 122,
123, 126, 129, 131, 141, 142, 146,
206, 212, 219, 225, 234, 237, 263,
266, 268, 287, 288, 298
Pijade, Moša 129, 133, 162, 172,
174, 175, 178–182, 187, 190,
199–201, 212, 219, 241
Pikaló, Jernej 68
Pirjevec, Jože 117, 122, 124, 131,
175, 182
Pirker, Pero 298
Pitamic, Leonid 60
Pitkin, Hanna F. 60, 61, 66
Pizzorno, Alessandro 56, 57
Pleterski, Janko 127
Plotke, David 65
Pollak, Johannes 59, 62, 66
Polsby, Nelson W. 22, 44, 111
Prinčič, Jože 235, 266
Prodanović, Jaša 170, 171, 175,
176, 180, 186, 187, 191, 193, 196
Prunk, Janko 8, 53, 94, 106, 117,
127
Puhovski, Žarko 79, 80
Pusić, Vesna 106, 117

R

Ramet, Sabrina P. 14
Rangus, Marjetka 8
Ranković, Aleksandar 114, 224,
239, 262, 263, 264, 267
Remmer, Karl L. 115
Repe, Božo 106, 146, 149, 255,
292, 317, 318, 326
Režek, Mateja 213, 224, 238, 240,
242

Rhodes, R. A. W. 48, 49
Ribar, Ivan 134, 163, 179
Ribarič, Miha 102, 310, 315
Ribbentrop, Joachim von 126
Ribičič, Ciril 126
Richers, Julia 103
Riker, William H. 189
Robespierre, Maximilien 34
Rogowski, Ronald 61, 62, 69, 311
Rokkan, Stein 55
Rousseau, Jean Jacques 34, 60,
99, 159, 199
Rožič, Marjan 275
Rubež, Radivoje 272
Rus, Josip 163, 171, 177, 178–
180, 186, 192, 193, 196, 197, 201
Rusinow, Dennison I. 206

S

Sartori, Giovanni 40, 56, 58, 67,
68, 70, 72, 73, 75, 91, 108, 115,
145, 146
Schäfer, Michael 108
Schapiro, Leonard 101, 102
Schmitt, Carl 68
Schumpeter, Joseph 68, 69, 73
Schüttemeyer, Suzanne S. 45,
52, 55
Sekić, Radulej 258
Selimi, Bajram 271
Selucký, Radoslav 90, 91
Seroka, James H. 10, 144, 198,
221, 233
Shugart, Matthew S. 48, 49
Simić, Vladimir 160, 169, 176,
179, 182, 190, 192, 193, 199
Spehnyak, Katarina 117, 297
Smiljanić, Miloš 194, 196

Srdić, Milutin 23, 33
Sremec, Zlatan 171
Sruk, Josip 23, 33, 34, 37, 140,
213, 222
Stalin, Josif 78, 79, 81, 102, 108,
110, 111, 114, 115, 118, 131, 156,
181, 182, 183, 197, 209, 210
Stepan, Alfred 14, 52, 57, 78,
103, 108, 112, 116-118
Sterne, Simon 62
Stjepanović, Nikola 153, 155
Stojadinović, Milan 122, 135
Strobl, Majda 275
Strøm, Kaare 29, 39, 40, 49, 60,
64, 312

Š

Šatev, Pavel 195
Šatorov, Metodije 126
Šentjurc, Lidija 242, 272
Škare, Stanko 163
Šnuderl, Makso 165, 171, 172,
177, 181, 182, 184, 186, 189, 191,
193, 198, 199, 202, 207, 215, 216,
219, 224, 227, 242
Šubašić, Ivan 131, 136, 150, 195

T

Testen, Petra 23
Tito → Broz, Josip
Todorović, Mijalko 258, 282,
285, 299, 304, 309
Tomic, Zdravko 236
Tomšič, Vida 242, 248, 249, 275
Toplak, Cirila 8
Tripalo, Mika 262, 298
Trocki, Leonid 110

U

Urbinati, Nadia 43, 63, 65, 66

V

Vanberg, Georg 49, 53, 55
Vanneman, Peter 10, 15, 36, 141,
168, 181, 182
Vasović, Vučina 8
Verba, Sidney 73
Verney, Douglas V. 25, 39
Vidmar, Josip 150, 160, 162, 163,
179, 197, 243
Vilfan, Marija 243
Visme Williamson, Rene de 60
Višinski, Andrej 113
Vlaj, Stane 238
Vodopivec, Peter 8, 172
Vodušek Starič, Jera 114, 133,
137, 148–151
Von Beyme, Klaus 13, 14, 20, 24,
25, 27, 29, 30, 33, 34, 39, 40, 48,
53, 56
Vrabič, Olga 273
Vratuša, Anton 273
Vujasinović, Todor 171

W

Wallstonecraft, Mary 75
Ware, Alan 54, 57, 75
Weber, Max 54, 58
Weiner, Myron 53
Welch, David 155
Weymans, Wim 59, 67
Winn, Ralph B. 24

Y

Young, Iris Marion 65, 66

Z

Zajc, Drago 24, 41, 43–46, 52,
Zečević, Momčilo 17, 122, 123,
129, 141, 212, 219, 287
Zečević, Vlado 171
Zeković, Veljko 270
Zinovjev, Grigorij Jevsejevič 103

Ž

Živković, Svetislav 139



BESEDA O AVTORICI

Marjetka Rangus, rojena leta 1983 v Novem mestu, je študirala politologijo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, kjer je leta 2011 doktorirala na temo parlamentarizma in socialističnega političnega sistema v drugi Jugoslaviji. Študijsko se je izpopolnjevala na Univerzi v Salzburgu. Njeno raziskovalno delo, v katerem združuje politološki in zgodovinski pristop, obsega predvsem proučevanje političnih sistemov, s poudarkom na legislativnih organih. Objavila je več študij na temo Državnega zbora, socialističnega skupščinskega sistema Jugoslavije, Evropske unije in slovenskih političnih strank.

Od leta 2011 je zaposlena na Fakulteti za turizem v Brežicah, ki je del Univerze v Mariboru. Kot docentka predava sociološke in politične aspekte turistične dejavnosti. Od tedaj svoje raziskovalno delo prenaša tudi na področje raziskav v turizmu, rezultate dela pa je objavila v različnih domačih in tujih revijah ter jih redno predstavlja na znanstvenih konferencah.

V ZBIRKI ŽE IZŠLO

1. Jurij Perovšek. *Na poti v moderno : poglavja iz zgodovine evropskega in slovenskega liberalizma 19. in 20. stoletja*. Ljubljana 2005.
2. Bojan Godeša. *Slovensko nacionalno vprašanje med drugo svetovno vojno*. Ljubljana 2006.
3. Aleš Gabrič. *Šolska reforma 1953–1963*. Ljubljana 2006.
4. Damijan Guštin. *Za zapahi : prebivalstvo Slovenije v okupatorjevih zaporih 1941–1945*. Ljubljana 2006.
5. Peter Vodopivec. *O gospodarskih in socialnih nazorih na Slovenskem v 19. stoletju*. Ljubljana 2006.
6. Mojca Šorn. *Življenje Ljubljančanov med drugo svetovno vojno*. Ljubljana 2007.
7. Vida Deželak-Barič. *Komunistična partija Slovenije in revolucionarno gibanje 1941–1943*. Ljubljana 2007.
8. Žarko Lazarevič, Aleksander Lorenčič (ur.). *Podobe modernizacije : poglavja iz gospodarske in socialne modernizacije Slovenije v 19. in 20. stoletju*. Ljubljana 2009.
9. Jurij Perovšek. »V zaželjeni deželi« : slovenska izkušnja s Kraljevino SHS/Jugoslavijo 1918–1941. Ljubljana 2009.
10. Žarko Lazarevič. *Plasti prostora in časa : iz gospodarske zgodovine Slovenije prve polovice 20. stoletja*. Ljubljana 2009.
11. Ervin Dolenc. *Med kulturo in politiko : kulturnopolitična razhajanja v Sloveniji med svetovnjima vojnama*. Ljubljana 2010.
12. Jurij Hadalin. *Boj za Albanijo : propad jugoslovanske širitve na Balkan*. Ljubljana 2011.
13. Maja Gombač. »Modni péle mêle« slovenske družbe med svetovnimi vojnama. Ljubljana 2011.

14. Eva Mally. *Slovenski odpor : Osvobodilna fronta slovenskega naroda od 1941 do 1945*. Ljubljana 2011.
15. Aleksander Lorenčič. *Prelom s starim in začetek novega : tranzicija slovenskega gospodarstva iz socializma v kapitalizem (1990-2004)*. Ljubljana 2012.
16. Jurij Perovšek. *Samoodločba in federacija : slovenski komunisti in nacionalno vprašanje 1920–1941*. Ljubljana 2012.
17. Jure Gašparič. *Državni zbor 1992–2012 : o slovenskem parlamentarizmu*. Ljubljana 2012.
18. Peter Vodopivec. *Francoski inštitut v Ljubljani 1921–1947 / L'institut français de Ljubljana 1921–1947*. Ljubljana 2013.
19. Jože Princič. *Pot do slovenske narodnogospodarske suverenosti 1945–1991*. Ljubljana 2013.
20. Jurij Perovšek. *O demokraciji in jugoslovanstvu : slovenski liberalizem v kraljevini SHS/Jugoslaviji*. Ljubljana 2012.
21. Vlasta Stavbar. *Politik Vekoslav Kukovec : politično delovanje do leta 1918*. Ljubljana 2014.
22. Alenka Kačičnik Gabrič. *To smemo že tako dolgo : kmečke služnosti in njihova odprava*. Ljubljana 2014.
23. Andrej Studen. *Nepriлагоjeni in nevarni : podoba in status Ciganov v preteklosti*. Ljubljana 2015.
24. Meta Remec. *Podrgni, očedi, živali otrebi : higiena in snaga v dobi meščanstva*. Ljubljana 2015.
25. Žarko Lazarević. *Spremembe in razmišljanja : gospodarsko-zgodovinske refleksije*. Ljubljana 2015.
26. Žiga Koncilija. *Politično sodstvo : sodni procesi na Slovenskem v dveh Jugoslavijah*. Ljubljana 2015.

Več o publikacijah Inštituta za novejšo zgodovino na: <http://www.inz.si/razpoznvanja.php>



Cena: 25,00 EUR



9178961613866541



Inštitut za novejšo zgodovino