

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marjetka Rangus

Mentor: red. prof. dr. Janko Prunk

Somentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Parlamentarizem v državah realnega socializma: prispevek Slovencev k razvoju
druge Jugoslavije 1946–1991**

Doktorska disertacija

Ljubljana, 2011

ZAHVALA

Čeprav je predstavljeno delo plod lastnega raziskovalnega dela, bi bilo brez pomoči veliko dobrih ljudi popolnoma brezuspešno. Najprej gre zahvala spoštovanemu in cenjenemu mentorju red. prof. dr. Janku Prunku, ki me je že na dodiplomskem študiju navdušil za raziskovanje slovenskega parlamentarizma in tudi predlagal temo za doktorsko nalogo. Hvala za izkazano zaupanje, strokovno vodstvo in kritiko. Prav tako velja zahvala somentorju izr. prof. dr. Dragu Zajcu, ki me je podpiral ves čas raziskovanja ter mi pomagal s številnimi nasveti in literaturo. Iskrena hvala tudi predsedniku doktorske komisije izr. prof. dr. Miru Hačku in članu izr. prof. dr. Tihomirju Cipku za vse pripombe in kritike.

Zahvaljujem se g. Miranu Potrču, predsedniku slovenske republiške skupščine v mandatu 1986–1990 in predsedniku njene ustavne komisije, za intervju in številne komentarje, prof. dr. Ljubodragu Diniću in prof. dr. Zoranu M. Jovanoviću za pomoč pri iskanju gradiva ter številnim sodelavcem in kolegom na Fakulteti za družbene vede. Iskrena hvala dragemu stricu, msgr. mag. Stanislavu Hočevarju za njegovo nenehno podporo in pomoč - v vseh oblikah in od nekdaj, vendar še posebej pri tej nalogi. Zahvala velja tudi zaposlenim v Arhivu Slovenije in Arhivu Jugoslavije v Beogradu, ki so mi pomagali pri iskanju in zbiranju gradiva, ter osebju mnogih knjižnic, predvsem na Fakulteti za družbene vede, na Inštitutu za novejšo zgodovino, v Narodno-univerzitetni knjižnici, na Statističnem uradu in drugod.

Največjo zahvalo dolgujem svojim najbližjim: možu Andreju in vsej družini za ljubezen in podporo. Hvala, ker ste verjeli vame.

»Ko hodiš, pojdi zmeraj do konca.« (Tone Pavček)

Izjava o avtorstvu

POVZETEK

Parlamenti so zaradi svoje vloge v političnih sistemih in v zgodovinskem procesu nastajanja sodobnih oblik demokracije vedno aktualna tema za raziskovanje. Avtorica se tako loteva raziskovanja in proučevanja parlamentarizma v socialističnem obdobju slovenske zgodovine. K raziskovalnemu problemu pristopa interdisciplinarno skozi neoinstitucionalni pristop, pri čemer uporablja raznolike metode proučevanja.

Avtorica najprej pojasnjuje vlogo parlamenta v političnem sistemu in podaja različne poglede na parlamentarizem. V velikem obsegu literature, ki obravnava to tematiko, avtorica ugotavlja nekonsistentno uporabo pojma »parlament«, zato se skozi zgodovinski in teoretični pristop najprej loteva izgradnje splošne definicije parlamenta in parlamentarizma, ki ga opredeljuje s petimi ključnimi elementi: 1. vloga parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, 2. parlament kot izvor za nadzor nad izvršno vejo oblasti, 3. pluralizem strank, 4. predstavništvo in 5. širši demokratični okvir. Na podlagi teh elementov ugotavlja, da lahko o parlamentu govorimo le v demokratičnih sistemih, medtem ko za nevtralno rabo predlaga uporabo terminov, kot sta »zbor« in »legislatura«. Termin »skupščina« uporablja v tem kontekstu zgolj za poimenovanje legislatur v skupščinskem sistemu.

Preden aplicira izgrajen model na socialistične režime, se avtorica sreča z različnimi teoretičnimi in praktičnimi marksističnimi pogledi na demokracijo, ki predstavljajo tudi različne vloge legislatur v političnih sistemih. Pri tem pride do ugotovitve, da edini marksistični parlamentarni model tako močno odstopa od marksizma, da zanemarija nekatere njegove bistvene elemente in sprejema klasične liberalno-demokratične prvine.

Poleg teoretičnih pogledov avtorica predstavlja tudi vidik totalitarnih nasproti demokratičnim sistemom in raznolikost vloge legislatur oz. parlamentov v njih. Na podlagi predstavljenih kriterijev ugotavlja totalitarni potencial v marksistični teoriji in poskuša umestiti konkretni jugoslovanski socialistični sistem.

V empiričnem delu naloge se avtorica s pomočjo izgrajenih teoretičnih modelov loteva proučevanja konkretnega primera socialističnega parlamentarizma v povojni Jugoslaviji v obdobju 1946–1991, ki ga opredeli kot realsocialističnega. Pri tem uporablja obsežen fond primarnih virov, kot so stenografske beležke skupščinskih razprav, pravni akti, dokumentacija zvezne skupščine, zveznih ministrstev in drugih političnih organov, statistični podatki idr., ki jih kombinira z osebnimi pisnimi deli najpomembnejših politikov iz tega obdobja in z že opravljenimi sodobnimi zgodovinskimi, pravnimi in politološkimi študijami. Zaradi federativne ureditve države se avtorica loteva proučevanja političnega sistema na zvezni ravni, pri čemer upošteva republiško in lokalno oblastno ureditev, kadar je to relevantno.

Raziskovano obdobje je v doktorski nalogi razdeljeno na pet sklopov, med katerimi je prvi, ki zajema nastajanje prve jugoslovanske socialistične ustave leta 1946, najobsežnejši, saj so bile v tem času storjene največje spremembe glede na predhodni politični sistem in postavljeni temelji za vse nadaljnje ureditve. V nadaljevanju avtorica obravnava še ustavni zakon iz leta 1953, ustavo iz leta 1963, ustavne spremembe v letih 1967–1969 in v ločenem poglavju ustavne spremembe v letu 1971 z novo ustavo 1974, ki se smiselno povezujejo. Zadnjim ustavnim spremembam v letih 1981 in 1988 avtorica ne pripisuje velikega pomena za jugoslovanski socialistični politični sistem, saj so prve prinesle le manjše popravke ustave, druge pa v tistem delu, ki je spreminjal vlogo zvezne skupščine, niso bile v večji meri nikdar uresničene. V doktorski nalogi avtorica ne le pojasnjuje politični sistem v Jugoslaviji skozi procese nastajanja ustav in pomembnih ustavnih sprememb, ampak vsakokratni konkretni politični sistem tudi vzporeja z idealnotipskim demokratičnim parlamentarizmom in marksističnimi modeli. Hkrati prikazuje vlogo slovenskih politikov v teh procesih in spremlja še druge pomembne procese, kot so odnos do narodov in ustavno reševanje nacionalnega vprašanja na tleh bivše Jugoslavije, ter vlogo komunistične partije v političnem sistemu. Avtorica spremlja predvsem delovanje skupščine v

jugoslovanskem političnem sistemu in odnos njenih članov ter drugih politikov do parlamentarizma in idealiziranega skupščinskega sistema.

V doktorski nalogi avtorica preverja splošno oceno socialističnih skupščin kot fasad pravih parlamentov in na konkretnem primeru ugotavlja odstopanja od te ocene. Svoje delo sklone z ugotovitvami, da jugoslovanski sistem glede na postavljene kriterije ni bil parlamentaren, pač pa samoupravni skupščinski sistem, ki je vseboval tudi nekatere elemente parlamentarizma. Na podlagi pogostih ustavnih sprememb v 45-letnem obdobju lahko sledimo postopnemu vse večjemu odpiranju demokraciji in parlamentarizmu ter s tem odmiku od totalitarnih režimov. Vendar pa zaradi nedemokracije temu političnemu sistemu ni uspelo rešiti temeljnega problema svojega obstoja – nacionalnega vprašanja, pri tej ugotovitvi pa avtorica pritrjuje ocenam drugih raziskovalcev povojne socialistične Jugoslavije (Janjić 1992, Maier 1996, Repe 2002, Prunk 2008b idr.).

Avtorica v delu oriše ključne značilnosti samoupravnega skupščinskega sistema in odpira nova polja raziskovanja.

Ključne besede: parlament, parlamentarizem, socialistični parlamentarizem, skupščina, skupščinski sistem, Jugoslavija, jugoslovanska ustava, federalizem, komunistična partija.

SUMMARY

Due to their role in the political system and in the historic process that has resulted in the contemporary forms of democracy, parliaments have an unflinching appeal for researchers. The author of this thesis has thus taken on the research and study of parliamentarism during the socialist era of the Slovene history. She tackles the research problem in an interdisciplinary manner, using the neoinstitutional approach and employing various study methods.

The author begins by explaining the role of parliament in the political system, providing diverse views of parliamentarism. She finds that the bulk of literature dealing with this topic is inconsistent in using the concept denoted by the term »parliament«, and therefore goes on to apply a historical and theoretical approach in creating a general definition of »parliament« and »parliamentarism«. Her definition rests on five key elements: 1. the role of parliament in the process of forming and adopting policies, 2. parliament as the source of supervision over the executive branch of government, 3. party pluralism, 4. representation, and 5. wider democratic framework. On the basis of these five elements the author concludes that we can only speak of »parliament« in democratic systems and proposes that neutral terms such as »zbor¹« (general Slovene term for a deliberative body of the assembly type) or »legislatura« (Slovene for legislature) be used for bodies in democratic as well as non-democratic systems. The author uses the term »skupščina« (Slovene for assembly) only when referring to legislatures in assembly systems.

Before applying this model to socialist regimes, the author looks at the various theoretical and practical Marxist views of democracy which represent the various roles of legislature in political systems. The author finds that the Marxist parliamentary model deviates from Marxism to such an extent that it begins to neglect certain fundamental Marxist elements only to embrace the classical liberal democratic principles.

In addition to presenting theoretical views, the author further juxtaposes totalitarian vs. democratic systems and outlines the diverse roles of legislature in them. On the basis of the set criteria she investigates the totalitarian potential in Marxist theory and tries to position the matter-of-fact Yugoslav socialist system.

In the empirical part of the thesis the author applies the designed theoretical models in studying post-war Yugoslavia's socialist parliamentarism, which she defines as being real-socialist, during the period 1946–1991. Her research uses a wide pool of primary sources, including shorthand notes from socialist legislative assembly discussions, legal acts, documents of the Federal Assembly, federal ministries and other political bodies, statistical data, etc, examined against personal written notes by the most prominent politicians of the day and against the contemporary historical, legal and political sciences studies of the field. Due to Yugoslavia having had a federal government system, the author studies the political system on the federal level, taking into account government at the republic and local level where relevant.

The time frame of the research is split up into five periods. The first period encompasses the time of the first Yugoslav socialist constitution being born in 1946 and is given the most generous coverage in the thesis, since this was the period of the most extensive changes with respect to the previous political system and the period in which the foundations were laid for all subsequent systems. The following sections deal with the constitutional act of 1953, the constitution of 1963, the constitutional amendments from the period 1967–1969, and the constitutional amendments of 1971 which are analysed together with the constitution of 1974 since they substantively overlap. The author does not consider the last amendments of the Yugoslav constitution, namely those from 1981 and 1988, to have had any special significance for the Yugoslav socialist political system, since the former only brought

¹ The Slovene terms »zbor« and »skupščina« are usually both translated into English as »assembly«. However, they should not be used interchangeably, since »zbor« refers also to the contemporary democratic parliamentary Slovene National Assembly and »skupščina« to the former socialist legislative assembly. For the purpose of this thesis the author makes consistent use of the term »skupščina« only to refer to the former socialist Yugoslav (Federal) Assembly.

minor changes to the constitution and the latter were never implemented to any greater extent in the section changing the role of the Federal Assembly. This doctoral thesis not only explains the political system in Yugoslavia through the constitution-shaping processes and relevant constitutional amendments, but compares each actual political system with democratic parliamentarism in its ideal type and with Marxist models. At the same time the thesis reveals the roles of Slovene political figures in these processes, as well as looks at other relevant processes, such as attitude toward nations and the constitutional solving of the national question in former Yugoslavia, and the role of the Communist Party in the then political system. The author's main focus is the socialist legislative assembly in the Yugoslav political system and the attitude of its members, as well as the attitude of other politicians, to parliamentarism and the assembly system in its ideal type.

The doctoral thesis examines the general assessment that socialist legislative assemblies are but rubber-stamp parliaments, and finds exemptions from this assessment through the case study of the Yugoslav system. The author concludes the thesis by saying that with respect to the set criteria the Yugoslav system was not a parliamentarian but a self-governing socialist legislative assembly system with elements of parliamentarism. The numerous constitutional amendments adopted in the 45-year period had gradually brought the system closer to democracy and parliamentarism and thus away from totalitarian regimes. On account of its not being a democratic system, however, the Yugoslav political system failed to solve the core problem of its existence – the national question, which is a finding that the author shares with other researchers dealing with post-war socialist Yugoslavia (Janjić 1992, Maier 1996, Repe 2002, Prunk 2008b, etc).

The author outlines the key characteristics of the self-governing socialist legislative assembly system and opens up new fields of research.

Key words: parliament, parliamentarism, socialist parliamentarism, socialist legislative assembly, socialist legislative assembly system, Yugoslavia, Yugoslav constitution, federalism, Communist Party.

KAZALO

1	UVOD.....	10
2	PRISTOPI K REŠEVANJU PROBLEMATIKE DRUGE JUGOSLAVIJE.....	14
3	PARLAMENTARIZEM IN PREDSTAVNIŠTVO.....	19
3.1	Dilema o parlamentu – kaj je parlament in kaj ni?.....	19
3.2	Zgodovinski razvoj institucije parlamenta in parlamentarizma.....	23
3.2.1	Skupščinski sistem.....	34
3.3	Sodobni parlamentarizem.....	38
3.4	Pogoji parlamentarizma.....	43
3.4.1	Oblikovanje in sprejemanje politik.....	49
3.4.2	Nadzor nad izvršno vejo oblasti.....	61
3.4.3	Pluralizem strank.....	71
3.4.4	Predstavništvo.....	79
3.4.5	Širši demokratični okvir.....	88
4	MARKSISTIČNA KRITIKA PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE.....	98
4.1	Participativni model.....	103
4.2	Parlamentarni model.....	106
4.3	Avantgardni model.....	109
4.4	Totalitarni potencial komunističnih režimov.....	115
4.4.1	Posttotalitarni režim in jugoslovanski komunizem.....	122
5	DEDIŠČINA STARE IN ZAMETKI NOVE JUGOSLAVIJE.....	126
5.1	Organizacija oblasti na jugoslovanskih tleh med drugo svetovno vojno in federalizacija Jugoslavije.....	127
5.2	Začasna narodna skupščina 1945.....	132
6	REALSOCIALISTIČNA JUGOSLAVIJA – OD SKUPŠČINE K PARLAMENTU?.....	139
6.1	Ustavodajna skupščina 1945–1946: boj za ustavo.....	141
6.1.1	Prva etapa: Komisija za ustavo pri Ministrstvu za konstituinto.....	145
6.1.2	Druga etapa: Javna razprava.....	147
6.1.3	Tretja etapa: Ustavodajna skupščina.....	149
6.1.3.1	Ustavodajni odbori.....	157
6.1.3.2	Razprava po zborih in na plenumu.....	173
6.2	Ustavna reforma 1953: prvi korak k samoupravljanju.....	179
6.2.1	Institucionalna prenova – uresničevanje načela enotnosti oblasti.....	185

6.2.2	Uvajanje socialistične demokracije.....	192
6.2.3	Nov značaj federalizma.....	194
6.3	Skupščinska ustava 1963: nezdružljive kombinacije.....	198
6.3.1	Samoupravljanje in centralizem	205
6.3.2	Skupščinski sistem in delitev funkcij oblasti	207
6.3.3	Partijski monopol in demokracija.....	214
6.4	1967-1969: spremembe znova na dnevnem redu.....	217
6.4.1	Nova skupščina in na novo organizirana federacija	220
6.5	Partija, federalizem in delegatski princip 1974	233
6.5.1	Delegatska skupščina	244
6.5.2	Federacija	250
6.5.3	Partija.....	251
6.5.4	»Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja«.....	253
6.6	Zadnje spremembe	255
7	ZAKLJUČEK.....	260
8	LITERATURA IN VIRI	268
9	STVARNO IN IMENSKO KAZALO	290

KAZALO TABEL IN SLIK

Tabela 3.1: Načela in variacije v predstavniškem sistemu	33
Tabela 3.2: Tipi predstavniških sistemov	34
Tabela 3.3: Tipologija legislatur	47
Tabela 3.4: Tipi oblik zakonodajalcev	51
Slika 3.1: Dejavniki, ki vplivajo na moč parlamenta v postopku oblikovanja in sprejemanja politik.	58
Tabela 3.5: Instrumenti nadzora v različnih parlamentarnih in polpredsedniških političnih sistemih	67
Slika 3.2: Linije konfliktov po Rokkanovem modelu.....	74
Slika 3.3: Ideologija in posamezne skupine v naprednih kapitalističnih družbah.....	77
Slika 3.4: Shematski prikaz sistema parlamentarizma	97
Tabela 4.1: Glavni sodobni idealni tipi režimov in njihove temeljne lastnosti	120
Tabela 6.1: Karakteristika skupščine Jugoslavije	197

SEZNAM KRATIC

AVNOJ	Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije (Protifašistični svet narodne osloboditve Jugoslavije)
CK KPJ	Centralni komite Komunistične partije Jugoslavije
DFJ	Demokatična federativna Jugoslavija
FLRJ	Federativna ljudska republika Jugoslavija
LFJ	Ljudska fronta Jugoslavije
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
JNOF	Jugoslovanska narodnoosvobodilna fronta
KPJ	Komunistična partija Jugoslavije
KPS	Komunistična partija Slovenije
NKOJ	Narodni komitet oslobođenja Jugoslavije (Ljudski odbor osloboditve Jugoslavije)
NOV	Nardnoosvobodilna vojna
NPOJ	Nardnoosvobodilni 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

1 UVOD

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

Znanost beleži že večtisočletno raziskovalno pozornost, namenjeno 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 (Blondel 1995, 20). Realnost političnega odločanja je takšna ali drugačna oblika predstavništva, ki je odvisna od temeljnih vrednot družbe, ki to predstavništvo ustvarja.

Zato so tudi parlamenti oz. parlamentarizem vedno odprta tema za raziskovanje. Pri tem ima parlament v sodobnih demokracijah prav posebno mesto, ki si ga je priboril s svojo zgodovinsko vlogo v boju za emancipacijo nepriviligiranih družbenih slojev. Sodobni parlament v modernih demokratičnih državah pomeni prostor svobodne diskusije o različnih pogledih in ustanovo, ki predstavlja v najširšem smislu interese tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi (Pitamic 1996). 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 (Vasović 1991, 14).

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 v večji meri neraziskana. Zdi se, da kadar zanese razprava na to področje, zadostujejo pavšalne ocene, ki so na voljo v vsakem zgodovinskem učbeniku. Še posebej tak raziskovalni odnos 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 zgodovinski analizi slovenske parlamentarne izkušnje; prva, pod avtorstvom Janka Prunka in Cirile Toplak (2005) ter v 2. izdaji z Marjetko (Hočevar) Rangus (2006), zgodovinsko zajema delovanje slovenskih poslancev v različnih parlamentarnih telesih od leta 1848 do 2004, druga, pod uredništvom Barbare Vogrinec (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 Vodopivec, ki problem obdeluje večplastno: obravnava tako zvezno skupščino kot tudi konkretno republiško skupščino v odnosu do vladajoče komunistične partije in ponuja nekaj ocen o njenem delovanju ter o dejavnikih 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.

Knjižnice in arhivi sicer ponujajo obsežne asortimane 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. 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« (Krajnc 1991, IX). Poskus raziskovanja socialističnega parlamentarizma oz. parlamentarnih tradicij na Slovenskem v povojnem času poskuša slediti tem priporočilom in prinesiti izvorni 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 parlamentov (Vanneman 1977, Nelson 1982, Seroka 1984). 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 (Mezey 1979, Nelson 1982). 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 odpira 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 lagodnosti (Held 1996, 147). Med marksisti so se izoblikovale tri različne poti do tega cilja: participativna demokracija, parlamentarni model in avantgardni model (Femia 1993), 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 ideološka konfrontacija med komunistično idealiziranim skupščinskim sistemom in predstavniško parlamentarno ureditvijo ter praktična realizacija tega odnosa se kaže kot temeljno raziskovalno vprašanje doktorske naloge. Pri tem bomo upoštevali odnos med totalitarizmom, demokracijo in socializmom v teoriji in praksi (Linz in Stepan 1996; Kitschelt idr. 2008), 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 poskuša doktorska naloga odgovoriti na vprašanje, v kakšnih pogojih 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 se poslužujemo zgodovinskega neoinstitucionalnega pristopa, prek katerega vzpostavljamo model parlamentarizma v sodobnih demokratičnih političnih sistemih.

V doktorski nalogi si nadalje zastavljamo tudi empirična vprašanja, kako je delovala zvezna skupščina SFRJ in kakšna je bila njena vloga kot predstavniško telo: 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 sodelovali Slovenci 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 vprašnji in izrisati politični sistem oz. politične sisteme realsocialistične Jugoslavije.

2 PRISTOPI K REŠEVANJU PROBLEMATIKE DRUGE JUGOSLAVIJE

Politologija oz. politološka znanost izhaja iz dveh virov – iz zgodovine in sociologije (Pizzorno 1990) in je na nek 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 ena od druge, kot nakazuje Finerjev izrek, naveden na začetku doktorske naloge: 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 nerefektiranim behaviorističnim absolutiziranjem sodobnih parlamentov, po drugi pa pred absolutiziranjem protiparlamentarnih koncepcij na osnovi ideologije svetov (Beyme 1970: 23). Po drugi strani avtorji, kot je Lefort, enako zavračajo družbene in politične vede v vseh različicah, ker na podoben način zreducirajo politiko in družbo na skupek empirično dokazljivih (ang. *observable*) dejstev (Weymans 2005, 265).

Pri proučevanju političnih institucij se najpogosteje poslužujemo institucionalizma, ki označuje splošni pristop k institucijam, sklop teoretičnih idej in hipotez, ki se nanašajo na značilnosti odnosov med institucijami, politično zastopstvo, njihovo delovanje in spreminjanje (March in Olsen 2006, 4). Za razliko od teorij racionalne izbire, ki poudarjajo predvsem posameznikove preference in strategije maksimiranja ugodnosti, ter od kvantitativnih primerjalnih analiz lahko institucionalizem, posebej v zgodovinski perspektivi, odgovarja na vprašanja o (ne)delovanju institucij v konkretnem časovnem obdobju, o vzrokih za njihovo spreminjanje ter o vplivih iz okolja (Sanders 2006, 39–42). 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 (Djordjević 1975).

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. Študije primerov lahko prinesejo bogato analizo in razlago

tega, kako legislativne institucije delujejo ter veliko prispevajo k njihovemu razumevanju. Vendar pa imajo generalizacije o predstavnih sistemih, ki so skoncentrirane na en čas in prostor, omejeno uporabnost. Včasih študije primerov obdelujejo razvoj parlamentarne institucije v času, ko primerjajo trenutno skupščino z njenimi zgodovinskimi predhodniki in s tem pridobijo komparativno perspektivo. Čeprav so osredotočene na opazovanje enega parlamenta, pa so podatki lahko zbrani na osnovi precej skromnega znanja o parlamentih v drugih sistemih (Copeland in Patterson 1997: 2), zato mora biti izbor sekundarne literature zastavljen dovolj široko in precizno, da temeljito pokriva proučevano področje.

V veliko pomoč so nam bile različne pravniške in politološke primerjalne študije in analize posameznih primerov, ki smo jih uporabili kot sekundarno literaturo za izgradnji teoretskega modela proučevanja (npr. Jennings 1969; Beyme 1970; Mezey 1979; Greenstein in Polsby 1975; Loewenberg idr. 1985; Norton 1993 in 2004a; Olson 1994; Steffani in Thaysen Uwe 1995; Manin 1997; Copeland in Patterson 1997; Mény in Knapp 1998; Beyme 2000; Rhodes idr. 2006; Hague in Harrop 2007 idr.). Prve modele za proučevanje legislatur (legalistični pogled) so postavili že evropski velikani Locke, Montesquieu, Bagehot in Bryce, takšen način proučevanja pa je prevladoval tudi še v prvih letih 20. stoletja. Pred drugo svetovno vojno se je v Evropi izoblikoval pluralistični pogled, ki je parlamentarizem proučeval predvsem z vidika interesnih skupin, v Ameriki pa se je v tem času razvil pristop novega realizma. V obeh je že bilo zaznati tudi značilnosti behaviorizma – predvsem v delih Ricea in čikaške šole (Eulau 1985, 3). Behavioristična revolucija je v desetletjih po drugi svetovni vojni prinesla množico raziskav vedenja predvsem članov ameriškega kongresa (večinoma na podlagi *roll-call*² glasovanja) pa tudi drugih legislatur. V sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja je proučevanje legislatur doživelo preporod. Po množici posameznih študij primerov lahko zasledimo rast centrov za primerjalne študije v ZDA in Evropi; na univerzi Duke so npr. v letih 1975–do 1984 v okviru Konzorcija za primerjalne študije legislatur izdali več knjig, ki so obravnavale predvsem legislature takratnega tretjega sveta – Afrike in Azije (npr. Eldridge 1977; Vanneman 1977; Mezey 1979),³ na univerzi v Iowi pa so že leta 1971 ustanovili Raziskovalni center za proučevanje legislatur, ki je začel pet let kasneje izdajati prominentno strokovno revijo *Legislative Studies Quarterly*. Približno v istem času, leta 1977, so tudi v Ameriški zvezi

² Glasovanje, pri katerem predsedujoči razpravi poimensko pokliče navzoče poslance, ki potem javno oddajo svoj glas. V navadi je predvsem v ameriškem kongresu, precej pa se je razširil tudi v Evropskem parlamentu. S takšnim glasovanjem poskušajo stranke pokazati na pomembnost sprejemanja te odločitve ali npr. jasno izpostaviti svoje pozicije ali pozicije nasprotnih strank.

³ Nekatere knjige, ki so izšle v okviru konzorcija, so obravnavale tudi legislature socialističnih držav, med njimi je Albert Eldridge leta 1977 uredil knjigo z naslovom *Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development* (Durham: Duke University Press), v kateri je kratko študijo o jugoslovanski zvezni skupščini objavil Leonard Cohen. Istega leta je Peter Vanneman izdal obsežno študijo sovjetskega sistema *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative Process in the Soviet Union* (Durham: Duke University Press). Nekatere druge knjige v okviru tega konzorcija so še Boynton G.R. in Chong Lim Kim.1975. *Legislative Systems in Developing Countries*. Durham, Duke University Press in Kornberg Allan in Mishler William.1976. *Influence in Parliament: Canada*. Durham. Duke University Press. Knjige, ki so dostopne, bomo uporabili tudi v tej študiji.

politologov (APSA) ustanovili sekcijo za študije legislatur. V Evropi smo vzporedno dobili nekaj obsežnih študij parlamentarizma (Beyme 1970, Ritter 1974, Kluxen 1980 in 1983), v devetdesetih letih pa so študije legislatur dobile nov zagon z ustanovitvijo Centra za študije legislatur na univerzi v Hullu (leta 1992) in z novo strokovno publikacijo tega centra *The Journal of Legislative Studies*, ki izhaja od leta 1995. Predvsem omenjeni periodični publikaciji sta omogočili objavljanje rezultatov raziskav legislatur in različnih metodoloških pristopov. Tej spodbudi je sledila nova serija komparativnih študij (že omenjeni Norton 1993 in 2004; Steffani in Thaysen Uwe 1995; Manin 1997; Mény in Knapp 1998; Beyme 2000; Strøm, Müller in Bergman 2003; Hague in Harrop 2007; med najnovejšimi tudi Arter 2009 ter Fish in Kroenig 2009). Posebej dragoceni sta tudi npr. antologiji temeljnih politoloških, pravnih in zgodovinskih znanstvenih prispevkov vse od 18. stoletja naprej, ki so pomembno vplivali na proučevanje demokratičnih političnih sistemov z vidika legislatur in ki so danes ponekod težko dostopni ali sploh ne (Norton 1998 in Lijphart 2002).

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 (Zajc 1993, Agh 1994; Olsen 1994; Offe 1994; Norton in Olsen 1996 in 2008; Linz and Stepan 1996; Elster idr. 1998; Fink Hafner in Haček 2000; Fink Hafner in Haček 2001; Ramet in Fink Hafner 2006; Kitschelt idr. 2008), pa tudi študij, ki zajemajo izbrane države iz celotne Evrope, Bližnjega vzhoda, obeh Amerik, Avstralije in Azije (npr. Beyme 2000), kar nam omogoča standardizacijo meril in nadaljnje širjenje elementov primerjave. Poseben zagon je proučevanju parlamentov v zadnjih tridesetih letih dal razvoj evropskih integracij, ki od leta 1979 poteka v smeri vse večje parlamentarizacije Evropske skupnosti. Kulminacijo so študije Evropskega parlamenta, s tem pa tudi posameznih nacionalnih parlamentov in dimenzij možne primerjave med njimi, dosegle zlasti v zadnjih petnajstih letih, ko se je tudi znotraj Evropske unije začela razprava o nadaljnjem razvoju političnega sistema *sui generis*, ki ga zaznamuje velik demokratični primanjkljaj. Ravno na tem področju vidijo različni strokovnjaki potencial Evropskega parlamenta, ki bi kot neka nova institucija s kombiniranjem značilnosti »pravih«, tj. suverenih nacionalnih parlamentov oz. parlamentov držav članic lahko premostil velik razkorak med sistemom sprejemanja odločitev Unije in njenimi državljani (Coombes 1999; Corbett, Jacobs in Schackleton 2000; Hix, Noury in Roland 2007; Farrell in Scully 2007; Judge in Earnshaw 2007; Greenwood 2007; Mair in Thomassen 2010 idr.).

O legislaturah v komunističnih sistemih je bilo v preteklosti že napisanih nekaj študij tujih avtorjev. V že omenjeno primerjalno raziskavo jih je zajel Mezey (1979), ki jih je po večini uvrstil med marginalna zakonodajna telesa. Posebej o sovjetski legislaturi je knjigo napisal Peter Vanneman

(1977), 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 (1978) ter Bertscha in Ganschowa (1976), 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 gre 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 (Koštunica in Čavoški 1990, 5). Omeniti pa moramo odlično študijo jugoslovanske realnosti, ki je sicer nastala še v socialistični Jugoslaviji, napisal pa jo je Vladimir Goati (1989), srbski politolog, ki je 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 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.⁴ 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 razdeliti na šest obdobji, ki odgovarjajo 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

⁴ Precej nam o stanju slovenskega raziskovanja tega področja pove med drugim dejstvo, da je bilo veliko zapisnikov sej, ki jih hrani Arhiv Slovenije, še praktično nedotaknjenih, saj so bile nekatere strani stenografskih beležk zložene še v celih polah in niso bile niti razrezane tako, da bi se lahko obračalo in pregledovalo liste. V Arhivu Jugoslavije so pesek in ostanke gradbenega materiala v arhivskih škatlah pojasnili z dejstvom, da gradivo v fondu Zvezne skupščine redko kdo vzame v roke, zato je tudi vsebina tega velikega fonda, ki šteje več kot 6000 fasciklov (z letnico vse do 2006), precej slabo poznana.

ureditve, zato mu tudi velja posebna pozornost. Naslednje obdobje zaznamuje 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 ostalih 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 (1975 in 1977), Ilič s sodelavci (1984) ter Petranović in Zečević (1987) in so bogate tako s primarnimi viri kot s komentarji, zato jih navajamo na dva načina. Kadar so nam služili 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 Kardeljev zapuščino – njegove mnoge govore, članke in druge tekste, saj je kot arhitekt ustavnega razvoja socialistične Jugoslavije brez dvoma poskrbel za ideološko utemeljitev politične ureditve.

3 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. mešani (Beyme 1970) oz. podpredsedniški sistem (Duverger 1980). Z ožjim pojmovanjem parlamentarizma pa zajemamo samo tiste demokratične sisteme, v katerih parlament v odnosu do izvršne veje oblasti poseduje 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, o čemer bomo govorili še v nadaljevanju. Pojem parlamentarizem tako ne določa oblike države (*forma imperii*), pač pa obliko vladanja (*forma regiminis*) (Kant 2005, 11).

3.1 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 pojmujeemo tudi kot način sprejemanja odločitev, tj. s pomočjo razprave in argumentov (Manin 1997), ali pa normativno kot skupek temeljnih vrednot in načel (Grad 2000; Zajc 2004).

Parlamenti oz. skupščine veljajo za kolegialna telesa, prek katerih se izraža volja celotne (ali dela) populacije, in so zagotovo simbol, ki poseblja predstavniški sistem. Kot takšen je neločljiv od liberalnih demokracij – te so vse zgrajene okrog skupščin ali na njihovi osnovi (Mény in Knapp 1998, 181).

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. Stalna naloga politologov bi morala biti, kot

ugotavlja Birch (2007, 4), skrb za jasnost teh pojmov, saj jih politiki in novinarji stalno uporabljajo v javnosti.

Večina definicij predpostavlja demokratični okvir teh institucij, zato nekonsistentna uporaba pojmov povzroča 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*). Hague in Harrop (2007, 305) npr. pri opisovanju parlamentov v avtoritarnih političnih sistemih najprej povesta, da so to skupščine, ki imajo podobno mesto v sistemu kot parlamenti v demokracijah, čeprav to niso. Kljub temu pri nadaljnjem razčlenjevanju vloge teh skupščin ves čas uporabljata pojem *parlament* (podobno tudi Patterson in Copeland 1997, Olson 1994).

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 (Hague in Harrop 2007, 305). Ravno sprejemanje (delanje) zakonov je tista funkcija parlamenta, ki mu je dala kot legislaturi ne samo ime, pač pa 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« (Mezey 1979, 6). 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 – pod 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 nedemokratične države, med njimi velika imena komparativnih raziskav legislatur Polsby (1975), Mezey (npr. 1979), Norton (1993; 2004), Strøm, Müller in Bergman (2003), Arter (2009), Fish in Kroenih (2009) idr.

Beseda *parlament* izhaja iz srednjeveške latinščine in se je prvotno uporabljala za poimenovanje pomenkov oz. razgovorov menihov po obedu, pozneje pa je služila za označevanje določenih institucionaliziranih srečanj, pa tudi stavb. Izraz se je uporabljal v stari francoščini že okrog leta 1100, v srednjeveški visoki nemščini pa že v 13. stoletju (Brunner idr. 1994, 649). Od 13. stoletja se beseda *parliamentum* uporablja za zборе, ki so jih občasno sklicevali angleški kralji (Testen 2005, 10). 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 (Brunner idr. 1994, 650–651).⁵

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 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. Skupščino v prostoru nekdanje socialistične Jugoslavije najprej razumemo v okviru sistema socialističnega samoupravljanja, kar odražajo tudi enciklopedične razlage.⁶ Tuji leksikoni se z razlago tega pojma v večini primerov ne ukvarjajo, saj pri njih ne povzročajo nejasnosti. Nemški *Leksikon politike* (Nohlen, Schulze, Schüttemeyer 1998, 685) npr. razlaga pojem samo v navezavi na *skupščinsko demokracijo*, ki jo definira kot praobliko neposredne demokracije, kjer o političnih vprašanjih odloča zbor vseh državljanov, ki imajo pravico do glasovanja. Podobno tudi srbska *Politična enciklopedija* (Srdić 1975, 974) *skupščino* splošno razlaga kot najvišjo politično institucijo, ki jo praviloma sestavljajo vsi njeni člani, poleg definicije v socialističnem političnem sistemu. 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 vprašanjih ali da bi sprejemali zakone (Collin 1997, 18). Kot zanimivost, pojmov *skupščina* in *parlament* ne najdemo niti v *Lincolnovem slovarju*, ki prinaša zbirko definicij političnih pojmov, povzeto iz njegovih pisem in govorov (Winn 1959). Zaradi potrebe tematike, ki jo proučujemo, da bi jasno ločili med različnimi zgodovinskimi političnimi institucijami, bomo izraz *skupščina* v tej nalogi 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 med seboj nista enakovredna. Kot opozarja Klaus von Beyme (2000), je parlamentarna demokracija komaj produkt 20. stoletja in samo ena izmed oblik predstavniškega sistema, ki ga zgodovinsko poznamo že dolgo. Predstavniška dimenzija⁷ 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. Pionirsko študijo razvoja sodobnega

⁵ Več o tem Brunner idr. (1994, 649–676), pa tudi Beyme (1970), Obenaus (1974), Boldt (1974) in Kuxen (1983).

⁶ *Enciklopedija Slovenije* (1997, 116) povzema razlago skupščine po Gradu, ki skupščino definira kot a) najvišji organ oblasti v državi oz. družbenopolitični skupnosti ali bolj splošno kot b) osrednji organ upravljanja določene skupnosti, organizacije, društva. *Slovar slovenskega knjižnega jezika* (SSKJ 2008, 2630) povzema to razlago, medtem ko se slovenski *Leksikon politike* (Struk 1996) s tem pojmom ne ukvarja.

⁷ Več o tem glej v Rangus in Zajc (2010, 732–748).

predstavništva je leta 1967 objavila Hanna F. Pitkin, njenemu zgledu pa je sledila množica teoretskih premislekov in empiričnih študij s tega področja (glej npr. Pitkin 1964a; Pitkin 1964b; Pitkin 1969; Mansbridge 1999; Mansbridge 2004; Schwartz 1995; Rogowski 1981; McCrone in Kuklinski 1979; Hamlin 1999; Hobson 2008; Urbinati 2004; Manin 1997; Urbinati 2007; Pollak, Batora, Mokre, Sigalas in Slominski 2009; Mair in Thomassen 2010 idr.). O dimenziji predstavništva v parlamentarnih političnih sistemih bomo natančneje govorili v nadaljevanju.

Tudi pri uporabi oznake *parlamentarni sistem* ali *parlamentarna vladavina*⁸ imamo nekaj težav. Tega izraza namreč niso uporabljali niti zagovorniki, pač pa 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 bil, da bi parlament dejansko *vladal* (Beyme 2000, 8–9). *Predstavniška vladavina* je širši pojem in zajema več tipov. Beyme (2000, 5) 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 oktroirana 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 (Verney 2002, 32).

Tudi Britanci svojega političnega sistema niso vedno poimenovali po parlamentu – Locke ga imenuje *mešana vladavina* (1764, 281), Burke uporablja izraza *ustavna vladavina* ali *mešana vladavina*,

⁸ 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 2007, 4), kot *vlada* pa takrat, kadar bo izraz uporabljen za označevanje vrha izvršilne oblasti.

ki je domač tudi Millu, Bagehot pa *kabinetna vladavina* (1965, 13). Pogosto se je za označevanje parlamentarnih sistemov uporabljala tudi oznaka *skupščinska vladavina*, pri čemer pa gre dejansko za drugačen politični sistem (Beyme 1970, 38–39). V sredini 19. 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 (1998, xi), 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 nevtralnno 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.⁹ 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, pač pa iz preproste potrebe po jasni zamejitvi pomenov omenjenih pojmov za to nalogo.

3.2 *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. Kljub dokazovanju nekaterih znanstvenikov, da je rimski senat deloval analogno pravemu parlamentu (Millard 1984, 14), nas po drugi strani strokovnjaki opozarjajo, da v svoji zagledanosti v ideale, ki vključujejo tudi mite, prerokbe in verske knjige, pogosto le repliciramo duhovne ali ideološke norme v obliki političnih teorij ali znanstvenih ocen (Schemeil 2000, 100). Z zamenjevanjem prepričanja antičnih zapisovalcev z realnostjo in s predpostavkami v glavah se lahko zalotimo v iskanju stvari, ki jih ni – političnih strank in parlamenta v atenski ekleziji oz. buli (Schemeil 2000, 100–101).

⁹ Za podobno zamejitev med različnimi pojmi se je odločil tudi Verney, le da je on definiral *parlament* v navezavi na primerjalno analizo parlamentarnega in predsedniškega demokratičnega sistema kot telo, ki vedno vključuje tudi vlado, za vse ostale legislature pa uporablja termin *skupščina* (angl. *assembly*) (Verney 2002, 33). Zaradi zgoraj omenjenih razlogov smo v tej nalogi ta izraz zamenjali z *legislatura* oz. *zborom*.

Načelo sklicevanja posvetovalnega telesa sicer izhaja iz načela rimskega prava *quod omnes similter tangit, ab omnibus comprobetur*¹⁰ (Hague in Harrop 2007, 305) 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 Klausa von Beymeja (2000, 2), da je parlamentarizacija sistemov predhodnica demokratizacije,¹¹ lahko od 16. stoletja naprej sledimo dosežkom, ki so botrovali 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. Veliki svet je sicer dobil oznako protoparlament, vendar niti ni bil reprezentativen niti ni imel v sistemu oblasti svojega pravega mesta. Zgodovinsko pa lahko v Angliji sledimo razvoju Velikega sveta, ki se je v soočanju s kraljevim svetom (kurijo) preimenoval v parlament, medtem ko se je kraljeva kurija dolgoročno preoblikovala v izvršno oblast. Parlamenti so se po letu 1325 sklicevali redno (Norton 1993, 14), večjo težo pa je imela svetna in posvetna gospoda (*Lords Spiritual and Temporal*), medtem ko so »ostali« (*the Commons*) do pomembne vloge prišli šele v 19. stoletju z industrializacijo, pojavom novega družbenega razreda in širitvijo volilne pravice. Pravico do potrjevanja davkov so znali v parlamentu dobro izkoristiti in jo z izdajanjem peticij pogosto pogojevali za podporo drugim, nefinančnim predpisom, prvi takšen znan primer pa je iz leta 1309 (Norton 1993, 14). 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 zlorabe položaja s strani javnih uradnikov (Norton 1993, 14).

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. Neodobritev sredstev za

¹⁰ Lat.: »kar se tiče vseh, bi morali vsi odobriti«.

¹¹ 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, sledil ji je tretji val demokratizacije v sedemdesetih letih v južni Evropi in četrti val po letu 1989 v vzhodni Evropi) (Beyme 2000, 1–2).

vzdrževanje redne kraljeve vojske kralju Jakobu II. s strani parlamenta je povzročilo pravo politično krizo, ki je prinesla razpustitev parlamenta in se končala z zamenjavo dinastije in novo *magna charta*. Pogoji, ki jih je v zameno za krono Oranjskemu ponudil parlament, so bili naravnost revolucionarni, če že ne za angleško kraljestvo, pa gotovo za kontinentalno Evropo in ves ostali svet v tem času. Velika listina pravic oz. *Bill of Rights*, ki sta jo 13. februarja 1688 sprejela Vilijem in Marija Oranjska, leto pozneje pa jo je potrdil še parlament, je bodočemu kralju nalagala spoštovanje ekskluzivne pravice parlamenta do suspenza in odobritve izvajanja zakonov, pobiranje samo po parlamentarni poti odobrenih davkov, omogočanje svobodnega vlaganja peticij brez preganjanja njihovih vlagateljev, spoštovanje svobode govora v parlamentu, svobodnih volitev v parlament in njegovega pogostega sestajanja. Poleg tega prepoveduje vzdrževanje stalne vojske v mirnem času brez parlamentarne odobritve in za svobodne državljane zahteva še nekatere pravice, kot so pravica do nošenja orožja, pravica do zmerne varščine in kazni, nezakonitost cerkvenih sodišč idr. (citirano po Lešnik 2000, 52–53). S svojim početjem je abdicirani kralj Jakob II. posledično prisilil svojo državo, da je izbirala med rojalističnim absolutizmom in parlamentarno vlado, in izbrala je slednjo (Norton 1993, 16). Morda je še bolj kot vsebina 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 (Strøm et al 2003, 6). Britanski parlament si nesporno zasluži naziv »mati vseh parlamentov« (Jennings 1969, 517), vendar ne samo tega, britanski parlament je v tem času brez dvoma tudi njihov učitelj in vzgojitelj.

V tem času lahko v Evropi zasledimo še eno izkušnjo s t. i. parlamentarno vlado, ki pa ni bila ne tako izoblikovana ne tako vplivna kot britanska. V začetku 18. stoletja je tudi švedski kralj kot posledico izgubljenih vojn in statusa velesile za svojo državo izgubil še svoj vpliv v odnosu do švedskega stanovskega predstavništva – riksdaga. Nova ustava je kraljevemu svetu dodelila izvršno vlogo, kralj pa je člane vlade lahko imenoval samo na predlog riksdaga. »Čas svobode« se je končal z letom 1772, ko je po kraljevi smrti in po razkroju zaupanja v sistem zaradi naraščajočih gospodarskih težav in sporov med strankami ob asistenci vojske oblast prevzel kralj Gustav III. in obnovil moč monarhije (Strøm idr. 2003, 8).

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. V nemških tekstih iz 18. in začetka 19. stoletja npr. pojem *parlament* zasledimo samo v povezavi z angleškim parlamentom ali francoskimi parlamenti. Redko kje se parlament razlaga v generalizirani obliki, pri čemer pa se mu pripisuje predvsem

posvetovalna vloga (Brunner idr. 1994, 650). Značilen je tudi odnos do parlamenta, kot ga je izrazil von Stein leta 1831: »O parlamentu nismo govorili, saj smo vendar v Nemčiji, kjer se ne govori.«¹² (Brunner 1994, 650). Meščanske revolucije v prvi polovici 19. stoletja so prinesle v vsakdanji jezik tudi vse oblike besede *parlament*, največkrat v navezavi na sistem tripartitne delitve funkcij oblasti (parlamentarna vladavina, parlamentarna ustava, parlamentarna večina, parlamentarni princip, parlamentarni sistem itd.), ki so ga zahtevale tako revolucije kot evolucija (Obenaus 1974, 57). Živahna razprava o parlamentarizaciji nemškega političnega sistema se je razvnela ob sklicu vsenemškega parlamenta v Frankfurtu leta 1848, ki pa je pokazala, da med glavnimi protagonisti, konservativci in liberalci ni bilo soglasja niti o sistemu niti o vsebini tega pojma (Brunner 1994, 657–663). Parlamentarizem, pogosto zamenjan s pojmom konstitucionalizem, se sodelujočim ni zdel problematičen zaradi njegove predstavniške lastnosti, pač pa zaradi njegove demokratične vsebine pri vprašanju delitve moči z monarhom.

Prav obdobje, ki je sledilo tem reformam, imenujemo zlata doba parlamentarizma, ki 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 demokracij (Beyme 2000, 2) oz. drugemu valu demokratizacije (Huntington 1993, 16), ki mu sledita še tretji in četrti, pa ni več dvoma, da je parlamentarni sistem demokratična in predstavniška oblika vladavine.

Beyme poudarja, da zgodovinskega razvoja evropskega parlamentarizma v 19. stoletju ne smemo gledati enoznačno samo skozi britanski parlament. Poleg že omenjene švedske izkušnje 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 (Beyme 1970, 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 (Beyme 1970, 22). Kljub vsem (zgodovinskim) razlikam pa se je v skoraj vseh kontinentalnih evropskih državah razvil sistem, ki ga lahko danes strnimo pod pojmom »parlamentarna vladavina«.

Ob danes splošno prepoznani vlogi parlamentov v demokratičnih političnih sistemih pa je pri poimenovanju sistemov v ustavah še vedno le redko uporabljen termin »parlamentaren«. Beyme (2000, 9) našteva le 5 takšnih ustav (bolgarska, grška, luksemburška, švedska in španska), pa tudi slovenska ni izjema, saj tako kot večina v 1. členu opredeli Slovenijo le kot »demokratično republiko«.

¹² Besedna igra, ki je možna samo v nekaterih tujih jezikih. V izvorniku: »Vom Parlament war nicht die Rede, denn wir sind ja in Deutschland, wo man nicht parliert.« (Brunner 1994, 650). Glagol je v tem primeru (*parlieren*) izpeljan iz francoščine (*parlare*) in pomeni *govoriti*.

»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. Znano je, da so znali Britanci ta novi sistem zelo dobro implementirati, vendar niso našli primerne teorije, ki bi se skladala s to prakso. Po drugi strani so Francozi – Montesquieu, de Lome, Constant in drugi razvili precej realistično teorijo angleškega sistema, vendar pa ga niso nikoli udeležili v praksi (Beyme 2000, 8). Dejansko bi lahko trditev postavili na glavo in rekli, da so Francozi samo dobro prepoznali angleški politični sistem, ki sicer temelji na ideji njihovega domačega liberalca, Johna Locka, misleca, ki se skriva v že omenjeni Veliki listini pravic iz leta 1688. V drugi razpravi o vladanju je zakonodajni oblasti – legislaturi, namenil veliko prostora, predvsem pa na več mestih poudaril, da mora biti moč oz. njena oblast najvišja v državi, ker pripada po svojih predstavnikih ljudstvu, izvirnemu pogodbeniku in ker sprejema odločitve, ki so obvezujoče za druge (1764, 282–292). Poleg tega pa je neprenosljiva na katero koli drugo osebo ali telo, saj je neposredno delegirana s strani ljudstva in nihče drug ne more sprejemati zakonov kakor ljudstvo samo, niti nobeni zakoni, ki jih sprejme katero koli drugo telo, razen tisto, ki ga izbere ljudstvo samo (Locke 1746, 291). 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.

Zakonodajna funkcija kot derivat ljudske suverenosti izhaja iz Lockovega pojmovanja naravnega stanja kot stanja svobode in neodtujljivih naravnih pravic ter ostane lastna ljudstvu tudi po sprejetju družbene pogodbe, saj je edina pravica, minimalna odpoved, ki se ji ljudstvo odreče v prid vlade, pravica do presoje in kaznovanja (Locke 1746, 277). Čeprav Locke v svoji razpravi jasno pove, da v državi obstajajo tri različne funkcije oblasti, ki so med seboj ločene, pa izrecno poudarja neodvisnost le sodne veje (1746, 294). Sodobna politična filozofija mu zato postavlja primat v ideji ločitve funkcij oblasti, čeprav ne tripartitne (McClelland 1996, 239), dejansko pa nam Locke nariše sliko britanskega parlamentarnega sistema, ko pravi, da zakonodajna veja oblasti zadrži pravico do izvršne oblasti v svojih rokah, s tem ko jo lahko vzame nazaj, če ugotovi primeren razlog in če hoče eksekutivo kaznovati zaradi slabega izvajanja zakonov (Locke 1746, 300). V svoji slavni knjigi *O duhu zakonov* je Montesquieu zapisal, da ne presoja angleškega sistema, katerega glavni cilj je politična svoboda posameznika (1989, 175), pač pa samo zapisuje tisto, kar veje iz njihovih zakonov (1989, 186). Prav tako si tudi Montesquieu tripartitnosti oblasti ni zamislil kot novum, pač pa je ločenost funkcij oblasti in medsebojni vzajemni nadzor prepoznal v delovanju zakonodajnega telesa, izvršne oblasti in sodstva v angleškem sistemu. Na Montesquieuja se v *Federalistu* št. 47 in 48 sklicuje tudi James Madison, ko razpravlja o delitvi funkcij oblasti. Njegovo razumevanje tripartitnosti je precej širše in modernejše, kot nam daje slutiti Montesquieu, kar kaže na velik miselni skok, ki so ga iz sredine 18. stoletja, ko je izšla knjiga *O duhu zakonov*, naredili misleci novih političnih sistemov v Ameriki in Evropi ob koncu 18.

stoletja. Madison delitve funkcij oblasti razume kot ločene, vendar ne nepovezane, saj je zaradi vzajemnega sistema nadzora med funkcijami potrebna povezanost, ki jo določa in zagotavlja ustava (Madison 1982, 243–254).

Parlamentarizem se je do francoske revolucije napajal iz dveh različnih tradicij – iz predstavniške dimenzije in iz dimenzije zakonodajne funkcije oblasti. V republikanski obliki je oboje utemeljil Madison v slavnem *Federalistu* št. 10. S prepričanjem, da lahko samo legislatura, ki mora biti predstavniško telo, učinkovito rešuje konflikte v družbi, ki nastajajo zaradi različnih interesov posameznikov, je na oder moderne politike znova postavil tudi demokracijo, čeprav je v njej videl nasprotje republikanske vladavine in s tem tudi neučinkovit sistem (Madison 1982, 43–46). Madison, ki je imel pred očmi britanski parlament, je legislaturi pripisal funkcijo medija, ki lahko prek predstavnikov bolj učinkovito presoja javno dobro, hkrati pa zaradi svoje velikosti omogoča večjo verjetnost sankcioniranja tistih predstavnikov, ki bi izkoriščali svojo pozicijo za uveljavljanje lastnih interesov (1982, 46–47). Francoska revolucija, ki se je začela pripravljati ravno v času, ko se je v Ameriki odvijala debata za novo ustavo oz. proti njej, in sledila komaj nekaj mesecev po začetku veljavnosti te ustave, je k sodobnemu pojmu demokracije prispevala bistvene inovacije. Eden prvih ciljev revolucionarjev leta 1789 je bil spremeniti naravo predstavništva v francoskem sistemu, ki jo je nato teoretično na suverenosti naroda utemeljil Sieyès. Naslednji korak je storil Paine, ko je ob upoštevanju angleške izkušnje v svojem razmišljanju o stari in novi obliki vlade postavil demokratični sistem za želeno obliko, ki pa je kljub temu nepraktična in zato nerealna (Paine 1856, 95–103). Zato je najprej pod drobnogled vzel republiko, ki jo je opeval že Madison, in razložil njen pomen s prizadevanjem za javno dobro. To pa ne more biti omejeno samo na določene oblike vladanja niti na določeno velikost teritorija, ampak je v svojem bistvu izvedljivo povsod. Zato predlaga cepljenje nepraktične neposredne vladavine – demokracije, ki prav tako vsebuje princip prizadevanja za skupno dobro, z že uveljavljenim sistemom predstavništva (Paine 1856, 95–103).

To Painovo inovacijo je nadgradil kontroverzni jakobinski genij Robespierre, ki je demokracijo predstavil kot sistem, ki je edini zmožen uresničiti velike libertarne in egalitaristične cilje družbe in države. Pri tem je zanikal neposrednost demokracije in pod vplivom Rousseauja vztrajal pri trditvi, da je demokracija država, v kateri ljudstvo, ki ga vodijo njegovi lastni zakoni, zase samo stori vse, kar more, česar pa ne more samo, stori prek svojih delegatov (Hobson 2008, 461–463). S tem je postala demokracija ne samo sprejemljiv, pač pa tudi operabilen politični sistem, ki se je na račun izvedljivosti moral odpovedati dvema najbolj perečima dimenzijama – široki participaciji in čim večji socialni enakosti (Hobson 2008, 467). Tako je demokracija stopila na dnevni red sodobnih političnih konceptov in z današnje perspektive ostaja največja skrivnost, ki se je pletla v ozadju francoske revolucije. Predstavniško telo z zakonodajno vlogo je postala obvezna stalnica modernih zamisli ne glede na obliko

države. Nekaj desetletij (1835) zatem je Tocqueville napisal knjigo *Demokracija v Ameriki*, v kateri je kot glavni značilnosti te družbe prepoznal svobodo in enakost. Leta 1861 pa je tudi Mill, podobno kot Paine in Robespierre, predstavniški sistem in demokracijo povezal v logično celoto: »Britanska vladavina je tako predstavniška vladavina v pravilnem pomenu besede; in ukrepe, ki jih pušča v rokah oblasti, ki ni neposredno odgovorna ljudstvu, lahko razumemo kot svarilo, ki jih je vladajoča oblast pripravljena uporabiti proti lastnim napakam. Takšna svarila so obstajala v vseh dobro zgrajenih demokracijah. Atenski sistem je vseboval veliko takih ukrepov, vsebuje pa jih tudi sistem Združenih držav.« (Mill 1958, 69–70).

Pri orisu svoje ideje najboljšega političnega sistema, zanj je to ustavna monarhija, si je npr. za zgled v marsičem angleški predstavniški sistem postavil tudi Benjamin Constant, ki mu mnogi pripisujejo eno najpomembnejših vlog – če ne že najpomembnejše – pri teoretičnem postavljanju temeljev evropskega (kontinentalnega) parlamentarizma. V nasprotju z ustaljenim pojmovanjem oblasti kot tripartitne Constant definira pet »različnih oblasti«: kraljevo oblast, izvršno oblast, trajno predstavniško oblast, predstavniško oblast javnega mnenja in sodno oblast (Constant 1993, 23). Pri tem obema predstavniškima zboroma pripisuje zakonodajno vlogo, izvršni in sodni veji prav tako njuni nominalni funkciji, kralj pa naj bi kot varuh ustave bdel nad temi štirimi vejami ter skrbel za ravnovesje med njimi (Constant 1993, 23). Predstavniški zbor je v političnem sistemu nujnost, saj lahko politična skupnost živi samo po svojih predstavnikih, vendar opozarja na nevarnost tiranije, ki se lahko razvije iz tega telesa, če je njegova moč neomejena (Constant 1993, 32–35). Predstavniško telo mora ves čas ostati svobodno, številčno in živahno (Constant 1993, 35), Constant pa se je v svojih spisih zavzemal tudi za pravo parlamentarno debato – zagovarjal je stališče proti vnaprej napisanim govorom, češ da onemogočajo pravo razpravo o predlogih zakonov (1993: 61).

Iz takšnih in podobnih razprav iz 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 (Beyme 2000, 17). Vsekakor pa smo do druge polovice 19. stoletja že imeli izoblikovan »nov« politični sistem, ki sicer nima enotnega imena, obstaja pa o njegovih značilnosti 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 (Mill 1958, 43). 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.

Nekaj let po Millovi knjigi je britanski parlament drugič reformiral svojo sestavo, volilno pravico in razmerje med obema domovoma. Med zagovorniki reforme je bil tudi Mill, ki je v tem času tudi deloval v spodnjem domu kot izvoljeni poslanec. Po tej reformi leta 1867 je britanski parlamentarni sistem dobil že precej sodobno obliko, čeprav ni dosegal želja utilitarističnih reformatorjev. Sistematično ga je proučeval in opisal Walter Bagehot v svoji knjigi *The English Constitution*. V njej je zavzel elitistično stališče do parlamentarne vladavine, saj je za primerne predstavnike naroda štel le dovolj premožne in izobražene može, ki so zmožni odločati o pomembnih državnih zadevah. Zato mu reforma iz leta 1867 ni pomenila napredka, pač pa grožnjo uveljavljenemu sistemu, ki lahko po njegovem deluje le, če so volivci pripravljene voliti za predstavnike boljše (angl. *the betters*) od sebe (Bagehot 1965, 14). Tej grožnji navkljub ni kritiziral razširitve volilne pravice tudi na nekvalificirane delavce, ker je demokratičnim ukrepom težko nasprotovati. V novih razmerah je prepoznal potrebo po jasnih strankarskih programih (platformah) in pomembni vlogi političnih voditeljev, da nepoučenim množicam razlagajo politiko, da se ne bi *vox populi* spremenil v *vox diaboli* (Bagehot 1965, 20–21).

Bagehot pojmuje vlado (imenuje jo kabinet) kot najpomembnejši parlamentarni odbor, ki združuje zakonodajni in izvršni del države (Bagehot 1965, 69–71). Gre za nekakšno fuzijo obeh funkcij oblasti, kjer parlament potrjuje vlado, ta pa lahko razpusti parlament. Bagehot je prepoznal 5 funkcij, ki jih opravlja britanski parlament. Med njimi je najpomembnejše mesto pripisal funkciji izobraževanja oz. učenja, kako spremeniti družbo na bolje, kot drugo po pomembnosti pa navedel funkcijo informiranja oz. izpostavljanja družbenih tematik, ki sicer ne bi odmevale v javnosti. Poleg omenjenih opravlja parlament še ekspresivno funkcijo oz. artikulira različne interese v družbi in izraža mnenje volivcev, potrjuje predsednika vlade in ministre ter sprejema zakone in proračun (Bagehot 1965, 173–175).

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 definirjal, 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 (Brunner idr. 1994, 654).

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 njegove slabosti, po drugi strani pa je za njegove zagovornike predstavljal nosilca novih idej in motor napredka. V začetku novega stoletja je bil deležen ostre kritike z več strani. Tri ideološke kritike, leninizem-boljševizem, fašizem in nacionalsocializem, so parlamentarizem zavračale kot neučinkovit pri soočanju s problemi časa in jim je uspelo s prihodom na oblast 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 stoji prav v središču ideje parlamentarnega zakonodajnega telesa, so vsi trije totalitarni sistemi ohranili nekakšno kuliso parlamenta oz. njegovega substituta v obliki sistemov sovjetov (svetov) oz. korporativnih institucij, kar kaže na izjemno legitimacijsko pomensko vlogo tega telesa v vsakem sistemu.

Bolj konstruktivno kritiko so predstavljali nekateri znanstveni pogledi, med njimi npr. G. D. H. Cole v Veliki Britaniji in Carl Schmitt v Nemčiji. Prvi je kot predstavnik angleškega guild-socializma v začetku 20. stoletja kritično ocenjeval predvsem predstavniški značaj parlamenta in kot bolj ustrezno promoviral nekakšno funkcionalno demokracijo, kjer bi se vsa področja človeškega življenja organizirala po samoupravnih načelih. Kot odgovor na njegovo kritiko je Stocks zapisal, da Cole pravzaprav nima boljšega odgovora, kot je predstavništvo, saj četudi je funkcionalno in/ali delegirano, še vedno '*predstavlja*' (poudarila M. R.) volivce in ne omogoča neposredne participacije (Stocks 1931, 410–411). Stocks nadaljuje z utemeljitvijo parlamenta in parlamentarnega sistema z dveh vidikov: zanj parlament poseblja neko novo avtoriteto, ki prej v družbi ni obstajala in torej ni zgolj preslikava nekih interesov (1931, 412). Poleg tega pride pri postopku volitev do delegacije moči, ki da delegiranemu moč storiti nekaj, česar (prej) sam ni mogel storiti. V kombinaciji teh dejavnikov je parlament postal enotno telo, sposobno odločitve in dejanj, govorec sicer neme multitude (Stocks 1931, 413). Podobno 'funkcijo' mu je pripisal tudi že Bagehot, namreč da parlament naredi slišno vse tisto, česar sicer ne bi slišali (Jennings 1969, 520).

Colove zamisel o samoupravnih guildih lahko najdemo v kasnejšem sistemu integralnega samoupravljanja, ki se je razvil v Jugoslaviji v letih 1974–1990. O nekakšnem sistemu delavskih svetov so razmišljali tudi avstromarksisti, možnost takšnega razvoja pa je preprečil pohod Dolfussa na oblast. Tudi klasični korporativizem je gledal na parlament kot moteč element in ob jasni podpri Katoliške

cerkve visoko cenil tradicionalno stanovsko solidarnostno načelo ter vertikalno organizirana združenja po posameznih področjih (Zajc 2004, 56–57).¹³

Zelo kritično se je parlamentarizma v dvajsetih letih 20. stoletja lotil Carl Schmitt. Definiral ga je kot politični sistem, kot metodo vladanja, po drugi strani pa ga opisuje predvsem na normativni ravni, kjer vladata principa diskusije in javnosti (*government by discussion*)¹⁴ (Schmitt 1994, 6), sicer pa je krizo parlamentarizma povezal s krizo demokracije in moderne države, ki ni sposobna uresničiti teh modernih demokratičnih zahtev. V ozadju razprave o parlamentarizmu moramo spremljati tudi njegovo debato o pojmu političnega in o antagonizmu med liberalnim parlamentarizmom in demokracijo samo.¹⁵

V primerjavi z boljševismom in diktaturo je v parlamentarizmu videl manjše zlo, največji problem tega sistema pa je bil po njegovem prepričanju v tem, da se javnih diskusij ne jemlje resno. Krivdo za popačenje načel parlamentarizma je pripisal strankam, ki so po eni strani povzročile padec vladavine elit in s tem to, da je »politika postala precej zaničevan posel precej zaničevanega razreda ljudi« (Schmitt 1994, 7), na drugi strani pa sprevrgla sprejemanje zakonov z borbo mnenj v nekakšno podkupovanje oz. izsiljevanje podpore (Schmitt 1994, 10). Schmitt tako ne kritizira parlamentarizma kot takega, ampak njegovo preobrazbo v strankokracijo, pri čemer poudarja, da parlamentarizem ne pomeni nujno demokracije. Med najbolj očitne pomanjkljivosti in napake delovanja parlamenta je Schmitt prišteval vladanje strank in njihovo nestvarno kadrovske politiko, vladanje amaterjev, stalne vladne krize, nesmiselnost in banalnost parlamentarnih govorov, vse nižjo raven parlamentarne olike, razdiralne metode parlamentarne obstrukcije, zlorabo parlamentarnih imunitet in privilegijev s strani radikalne opozicije, ki zaničuje parlamentarizem, delo po odborih in druge (Schmitt 1994, 20). Schmitt se je kritike parlamentarizma lotil temeljito in poglobljeno tudi s stališča levičarskih in desničarskih ideologij. Skozi Sorelove oči je parlamentarizmu očital nekakšno anomijo, pomanjkanje kohezivnega mita oz. vere v idejo, kar je pripeljalo do njenega razpada.

Podobno je preobrat v parlamentarizmu v začetku 20. stoletja zaznal in ovrednotil tudi Manin (1997, 202–206), le da v nasprotju s Schmittom v tem ni videl konca, pač pa stopnjo razvoja tega političnega sistema. Tudi Manin parlamentarizem definira normativno – pri volitvah je pomemben element zaupanja, zato so izvoljeni predstavniki nekakšna nova elita – notabli, ki pa v parlamentu glasujejo svobodno po svoji vesti (Manin 1997, 203). Javno mnenje v sistemu parlamentarizma je ločeno od agende v parlamentu in poslanci se ne pozicionirajo vnaprej glede na določene družbene

¹³ Dilemo, ali bi korporativizem lahko imeli za ideologijo, razrešuje npr. Linz, ko zanika takšno povezavo, saj naj bi bil ravno heteronomni nadzor nad ideološko vsebino katoliške vere, ki se kaže v univerzalni cerkvi in papežu, ena največjih ovir za razvoj totalitarnih tendenc tudi v tistih sistemih, v katerih so nedemokratični voditelji poskušali izvajati katoliško socialno doktrino v svojih državah (Linz 1975, 197).

¹⁴ Tu se Schmitt sklicuje na Laskijevo formulacijo iz eseja *The Problem of Administrative Area* (2003, 36).

¹⁵ Sodoben odgovor na Schmittovo kritiko je med drugimi podal tudi Bill Scheuerman v svojem članku *Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt*. *Theory and Society*. 1995 24 (1).

problematike, kar omogoča svobodne razprave, ki pogojujejo bitko argumentov in vsebujejo predpostavko, da so udeleženi v tej razpravi pripravljeni spremeniti svoje mnenje (Manin 1997, 206).

Enako kot Beyme Manin razume parlamentarizem le kot še eno stopnjo v razvoju predstavniške vladavine na poti do današnje oblike demokracije. Pojav množičnih strank je močno spremenil vsebino normativnih kriterijev in povzročil metamorfozo predstavniške vladavine, kot to imenuje Manin (1997, 193), v strankarsko demokracijo. Schmitt pri razumevanju demokracije ni mogel sprejeti njene transformacije, ki se je zgodila v 19. stoletju in jo dojema kot čim bolj neposredno obliko vladanja, katere bistvo je vladanje s privolitvijo vladanih, zato tudi opravičuje diktaturo s privolitvijo vladanih v imenu prave demokracije (Schmitt 1994, 17). Manin pa predstavniško vladavino razume samo v okviru demokracije, zato tudi naslednjo (strankarska) in zadnjo (moderno) stopnjo imenuje osebna oz. *audience* demokracija (tabela 3.1).

Tabela 3.1: Načela in variacije v predstavniškem sistemu

	Parlamentarizem	Strankarska demokracija	Osebna oz. »audience« demokracija
Volitve predstavnikov	<ul style="list-style-type: none"> • Izbira zaupnikov • Izrazijo se lokalne vezi • Ugledne osebnosti 	<ul style="list-style-type: none"> • Lojalnost eni stranki • Izražanje razredne pripadnosti • Aktivisti/strankarski birokrati 	<ul style="list-style-type: none"> • Izbira zaupnikov • Odzivno glede na volilne obljube • Medijski strokovnjaki
Delna avtonomija predstavnikov	<ul style="list-style-type: none"> • Predstavniki glasujejo po lastni vesti 	<ul style="list-style-type: none"> • Strankarske vodje prosto določajo prioritete znotraj programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Glasovanje na podlagi podobe programa
Svoboda javnega mnenja	<ul style="list-style-type: none"> • Javno mnenje in volilni izid ne sovpadata • Glas ljudstva »pred vrati parlamenta« 	<ul style="list-style-type: none"> • Javno mnenje in volilni izid sovpadata • Opozicija 	<ul style="list-style-type: none"> • Javno mnenje in volilni izid ne sovpadata • Javnomenjske ankete
Prostor pogajanj	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • Debata znotraj stranke • Pogajanja znotraj stranke • Neokorporativizem 	<ul style="list-style-type: none"> • Pogajanja med vlado in interesnimi skupinami • Debata v medijih – nestalni volivci

Vir: Manin (1997, 235)

V takšnem sistemu se povečuje vloga osebnosti predstavnika na račun njegovega volilnega programa, ki je igral pomembno vlogo v poudarjeni strankarski demokraciji in je služil za izraz razredne pripadnosti. Volivci so zelo nestalni, zato je pomembna vloga medijskih strokovnjakov, ki pomagajo oblikovati podobo predstavnikov, na podlagi katere se odločajo. Medtem ko se konflikti v strankarski

demokraciji iz družbe prenašajo v parlament in se tam soočajo naprej, kar povzroča tudi cepitve, pa se v modernih osebnih demokracijah prava in konkurenčna debata odvija v medijih neodvisno od debate v parlamentu. Predstavniki v parlamentu pri glasovanju ne sledijo več s strani vodstva stranke določenim prioritetam znotraj programa, pač pa je njihova odločitev bolj avtonomna in plod nenehnega tehtnega prepoznavanja cepitev v družbi (Manin 1997, 224).

Razvoj predstavniških vladavin v 19. stoletju se po Beymejevi klasifikaciji ustavi na točki parlamentarizma, kjer ima prevladujočo vlogo v sistemu parlament (Beyme 2000, 5). Parlamentarizem kot zadnja stopnja te razporeditve se sklada z Maninovim prvim tipom predstavniške vladavine. Ob upoštevanju Maninove klasifikacije lahko k parlamentarizmu dodamo še dva podtipa, strankarsko demokracijo in osebno oz. »audience« demokracijo, kjer glavno zakonodajno in predstavniško telo v političnem sistemu še vedno ostaja parlament, vendar nekatere njegove vloge prevzemajo novi akterji, medtem ko sam razvija druge funkcije, o katerih bomo govorili še v nadaljevanju (tabela 3.2).

Tabela 3.2: Tipi predstavniških sistemov

Tipi predstavniški vladavin	Lastnosti
Voliilna monarhija	Prevlado imajo generalni stanovi
Absolutna monarhija	Stanovi so sklicani samo za potrebe denarja
Neoabsolutistična monarhija	Oktroirane ustave, kjer ima monarh prevlado nad predstavniško legislaturo
Dualistični sistem z ustavno monarhijo	Ravnotežje med monarhom in parlamentom
Parlamentarizem	Jasno prevlado ima parlament
<ul style="list-style-type: none"> • Strankarska demokracija 	Glavne razprave potekajo znotraj strank, velik vpliv strank na predstavništvo
<ul style="list-style-type: none"> • Osebna oz. »audience« demokracija 	Velik pomen medijev in javnega mnenja

Vir: Beyme (2000, 5) in Manin (1997, 235)

3.2.1 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 montanjsko 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.¹⁶ Med njimi izstopa nekaj teoretikov, npr. Ribičič (1971), Nikolić (1973) in Sruk (1982), ki so se proučevanja zgodovinskih modelov skupščinskega sistema lotil 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 uvodoma, potem lahko tudi skupščinski sistem, enako kot predsedniškega in polpredsedniškega, opišemo kot podzvrst parlamentarnega sistema. Glavni argument za takšno opredelitev je, da se v vsakem primeru v zakonodajno-predstavniškem telesu odraža suverenost ljudstva kot nosilcu vse politične oblasti. V ožjem pomenu pa se omenjeni politični sistemi med seboj ločujejo po kriteriju delitve funkcij oblasti in ločitve med njimi. S tega vidika moramo skupščinski sistem kategorizirati kot samostojno obliko političnega režima, saj 1.) je skupščinski sistem ohranil tradicionalno obliko zavor in ravnovesja (Beyme 2000, 8-9) in ker 2.) na delitev funkcij oblasti ne pristaja in kot svojo bistveno lastnost poudarja enotnost oblasti (Nikolić 1973, 9).

Ker pomen besede *skupščina* vsebuje idejo o prisotnosti vseh državljanov (Srđić 1975, 974; Nohlen idr. 1998, 685), je pravzaprav izraz neposredne demokracije. 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 pristanek 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.¹⁷ Neposredno izvajanje oblasti je vezni 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 idejah Rousseauja in francoskih jakobinskih revolucionarjev, ki so jih kasnejši marksistični teoretiki vzeli za svoje (Sruk 1982, 16). 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

¹⁶ Večina teh avtorjev tudi citira samo jugoslovanske analize in dokumente (ustave in ustavne zakone).

¹⁷ Zato jo nekatere klasifikacije opredeljujejo kot polneposredno obliko demokracije (Interparliamentary Union - IPU 2010).

najvišjih predstavništvih, ljudskih skupščinah in sedaj neposredno pod kontrolo teh skupščin opravlja svoje funkcije» (Ribičič 1971, 167).

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 (Bastid v Beyme 1970, 38). 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 leta 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, kjer je dejal, da slabosti družbe nikoli ne izvirajo iz ljudstva, temveč iz vlade, zato mora biti prvi smoter vsake ustave ta, da brani javno in zasebno svobodo pred samo vlado (v Lešnik 2000, 90). 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 podvrženi 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 s strani ljudstva ali primarnih skupščin, ker bi mu to dajalo preveliko moč. Izvršni svet, sestavljen iz 24 članov, ki bi imeli mandat 2 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 (Jakobinska ustava, 2010). 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 (Nikolić 1973, 27).

Edini danes otipljiv skupščinski sistem poznamo v Helvetski 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 (Zvezna ustava Švicarske konfederacije, 2010).

Drugi tip skupščinskega sistema poudarja načelo enotnosti zakonodajne in izvršne oblasti nasproti parlamentarizmu oz. združitve funkcije zakonodajalca in voditelja države (Vanneman 1977, 38) 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) (Ribičič 1971, 167). 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 (Ribičič 1971, 165).

Socialistični skupščinski sistem se še v eni temeljni značilnosti razlikuje od francosko-švicarskega, in sicer v naravi predstavniškega mandata. Medtem ko je tako v jugoslovanskem kot v sovjetskem primeru delegatski princip sestavni del skupščinskega (Sruk 1982, 25), pa je v obeh ostalih veljala prepoved dajanja navodil (161. člen švicarske in 29. člen jakobinske ustave iz leta 1793).¹⁸ S tem in pa z dejansko krepitevijo moči izvršne oblasti, se je švicarski sistem dejansko precej približal parlamentarnemu. Čeprav danes v Švici ni vzpostavljen sistem odgovornosti izvršne oblasti, ki je ključnega pomena za sodobne parlamentarne sisteme, pa jo IPU uvršča v to skupino držav.

¹⁸ 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 2000, 91–92). Poleg tega je jakobinski skupščinski sistem predvideval potrjevanje zakonov na referendumih, kjer bi volivci lahko predlagali zakon zavrnili.

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 predstavništva 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 (Sruk 1982, V).

O razvoju skupščinskega sistema v socialistični Jugoslaviji bomo govorili še v nadaljevanju naloge. Ta oris pa je bil potreben za lažjo vzpostavitev razlike med parlamentarizmom in skupščinskim sistemom ter za opredelitev njegove vloge v realsocialističnih režimih. Skupščinski 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 posvečali pretirane pozornosti. Sodobni parlamentarizem je, čeprav je izhajal iz veliko različnih korenin, v svojem razvoju šel drugo smer.

3.3 Sodobni parlamentarizem¹⁹

Parlamenti so otroci liberalizma. V preteklosti so predstavljali krepitev in uveljavljanje meščanskih interesov nasproti monarhičnim ter širjenje nekaterih temeljnih človekovih političnih pravic. Čeprav liberalizem od začetka ni zagovarjal splošne in enake volilne pravice, je postal ravno parlament nosilec demokratizacije političnih sistemov. Parlamenti namreč niso samo matematični seštevek predstavnikov. Ko se enkrat konstituira, predstavlja celoto, ki je več kot le seštevek posameznih njegovih delov, postane nekaj novega, nekaj, česar prej ni bilo, in njegovo bistvo je, da lahko dela nekaj, česar množica suverenega ljudstva ne more (Stocks 1931, 412). Kot takšen ima tudi svoje interese, ki

¹⁹ Za mejnik sodobnemu parlamentarizmu postavljamo konec druge svetovne vojne. Čas po njej Beyme opredeljuje kot obdobje rekonsolidacije parlamentarne vladavine, ki mu je sledil tretji (v sedemdesetih letih 20. stoletja v južni Evropi) in četrti (po letu 1989 v srednji in vzhodni Evropi) val demokratizacije (Beyme 2000, 2).

so zagotoviti si čim močnejšo pozicijo v sistemu in v celotni družbi, kar omogoča določeno stopnjo neodvisnosti tudi poslancev vladne večine. Parlamenti kot zakonodajalci delujejo kot po principu Rawlsove tančice nevednosti; če je cilj vlade oz. vladnih strank zagotoviti si ponovno izvolitev v mandat, pa mora biti interes parlamenta kot celote bolj dolgoročno naravnano v krepitev ugleda v družbi, zato vse bolj prihaja v ospredje ravno njegova nadzorna funkcija.

Parlamentarizem je tako na svoji poti razvoja pomenil marsikaj. V odnosu do predsedniškega sistema sta se po Lijphartu izoblikovala predvsem dva ključna kriterija (od skupno enajstih Verneyevih iz leta 1959): 1. v parlamentarnih vladavinah so voditelji(ce) vlad in njihovi kabineti odvisni od zaupanja parlamentov, kar pomeni, da lahko parlament z glasovanjem o nezaupnici odpusti svojega izvrševalca; 2. v predsedniških sistemih so voditelji(ce) izvršne veje voljeni neodvisno od parlamentarnih volitev, tj. neposredno ali prek elektoralnega telesa (Lijphart 2002, 2–3). Predsedniški politični sistem se kaže kot republiška različica klasične teorije o delitvi oblasti (Verney 2002, 38), katere prototip so najprej vzpostavili v Združenih državah Amerike, ki še danes pogosto velja za glavno referenco pri klasificiranju političnih sistemov. Določajo ga predvsem tri vprašanja: kako številno (*how many*) naj bo vodstvo izvršne veje, kako dolgo (*how long*) naj traja njen mandat in kako (*how chosen*) naj bo izvoljena (Dahl 2002, 58–64). Med prednostmi predsedniškega sistema nasproti parlamentarnemu Lijphart definira večjo stabilnost, večjo demokratičnost in omejitve moči vlade, ki se vzpostavlja z delitvijo funkcij oblasti (Lijphart 2002, 11–14). Po drugi strani pa Linz poudarja primerjalno prednost parlamentarizma ravno na teh istih področjih, saj na podlagi analize predvsem južnoameriških političnih sistemov ugotavlja, da ti zagotavljajo fleksibilnejše in bolj prilagodljivo okolje za razcvet demokracije (Linz 2002, 126). Na to Linzevo razpravo je kritike naslovil Donald Horowitz, pri čemer mu je očital predvsem geografsko omejenost in enoznačno interpretacijo značilnosti omenjenih političnih sistemov (Horowitz 2002, 203–206). V njuno debato se je vpletel tudi Lipset z argumentom, da odgovornosti za demokratičnost družbe ne moremo v celoti naložiti samo obliki političnega sistema, ter poudaril pomen kulturnega dejavnika za obliko političnega sistema in stabilnost demokracije (Lipset 2002, 207).

O dejavniki stabilnosti predsedniških demokracij se je spraševal tudi Riggs, ki jih je razdelil na kontekstualne (pravna kultura, verske in kulturne razlike itd.) in sistemske (ustavna ureditev) (Riggs 2002, 221). Podobno je indikatorje v svoji primerjalni študiji predsedniških in parlamentarnih političnih sistemov opredelil G. B. Powell Jr., ki je ugotovil statistično značilno večjo volilno participacijo, ekonomski razvoj in urejene medetnične odnose v parlamentarnih sistemih (Powell 2002, 234). Takšne primerjalne študije ne morejo dati zmagovalca, saj sta obe obliki podvrženi razvoju in prilagajanju novim okoliščinam. Kljub nekaterim mešanim tipom političnih sistemov Lijphart leta 2002 ugotavlja enako kot Verney leta 1959, da so demokracije močno nagnjene k eni ali drugi obliki (Lijphart 2002, 10). V obeh primerih pa ima, čeprav je to v parlamentarnih bolj očitno, ključno vlogo parlament oz. predstavniški

zbor, saj nadzira tako vlado kot sodstvo (Verney 2002, 44). Medtem ko je nadzor nad eksekutivo in njena potencialna odstavitev (v predsedniškem sistemu z impeachmentom) ena njegovih ključnih nalog, pa mu vloga ustavodajalca in edinega pooblaščenega za njeno spreminjanje polaga v roke prevlado in končno besedo tudi nad sodstvom.

Ne predsedniški ne parlamentarni politični sistem ne predstavljata enotnega pojma, vendar so se v 20. stoletju na podlagi del raziskovalcev parlamentarizma, kot so Bryce, Löwenstein, Verney, Beyme idr., uveljavili nekakšni 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 odstitve vlade s strani parlamentarne večine je običajno v ravnovesju s premierjevo možnostjo razpustitve parlamenta (Strøm et al 2003, 9–10).

Sodobne študije parlamentarnih političnih sistemov le-te avtomatično postavljajo v demokratični okvir. Tako že mnogokrat v naslovu naletimo na takšno opredelitev – od Bryceja, ki je v svoji *Modern Democracies* (1921) zajel samo (nekatero) parlamentarno državo, do npr. Beymeja (2000), Strøma idr. (2003) idr. Kar sami se nam zastavljata dve vprašanji: kaj torej je parlamentarizem danes in kaj je na njem demokratičnega?

Definicije sodobne parlamentarne vladavine, ki se je razvila po drugi svetovni vojni, se med sabo razlikujejo po obsegu; predstavniška vladavina še ne pomeni parlamentarizma, prav tako pa predstavniška legislatura še ne pomeni demokracije. Mnoge študije, ki se ukvarjajo s preučevanjem enega ali drugega, se ne ukvarjajo posebej s pojmom parlamentarizma (npr. Copeland in Patterson 1997; Olson 1994, Norton 2004a, Sartori 1987), ki ga, kot smo že nakazali, razumemo večplastno.

Med t. i. minimalnimi definicijami lahko izpostavimo Lijphartovo, ki parlamentarno vlado razlaga kot obliko ustavne demokracije, kjer izvršna oblast izhaja iz zakonodajne in je njej tudi odgovorna, podobno vsebinsko in kratko pa parlamentarno vladavino definirajo tudi Sartori ter Stepan in Skach (v Strøm idr. 2003, 10). Glavni problem takšnih definicij je, da so na nekaterih mestih dvoumne, hkrati pa ne odgovorijo na pomembno vprašanje, kaj je v takšnih vladavinah tisto, kar jih dela demokratične.

Bolj kompleksno je kriterije parlamentarne vladavine izluščil Beyme, ki je postavil minimalne institucionalne kriterije in minimalne družbenostrukturne značilnosti, ki so skupni večini tipov. Med minimalnimi institucionalnimi pogoji je naštel:

- skladnost parlamentarnega in ministrskega mandata, da se zagotovi tesno sodelovanje med parlamentarno večino in izvršno vejo,
- predsedniki vlad so običajno člani parlamenta,
- vlada mora imeti zaupanje parlamentarne večine. Ministrska odgovornost ni definirana v smislu pravne odgovornosti, kot je to v dualističnih ustavnih monarhijah. Vlada mora odstopiti v primeru izglasovane nezaupnice oz. neizglasovane zaupnice (op. M. R.), razen če prosi državnega voditelja, da razpusti parlament in razpiše nove volitve,
- parlament nadzira vlado s poslanskimi vprašanji, vlaganjem interpelacij in ustanavljanjem preiskovalnih odborov (Beyme 2000, 9–10).

Beyme omenja še dva možna kriterija, ki pa se ne pojavljata v večini parlamentarnih sistemov – formalno glasovanje o vladi na začetku njenega mandata (investitura) in razpustitev parlamenta v primeru, da premier izgubi podporo parlamentarne večine. Slovenska posebnost na tem področju je glasovanje tudi o razrešitvi ministra, kar pomeni, da predsednik vlade potencialno sam ne bi mogel zamenjati ministra, s katerim ne želi več sodelovati.

Poleg teh institucionalnih kriterijev našteva še pet družbenostrukturnih značilnosti, ki so bistvene za konsolidacijo parlamentarne vladavine:

- organizirane stranke, ki omogočajo oblikovanje parlamentarne večine,
- oblikovanje strank, ki omogočajo razvoj kabinetne solidarnosti,
- samostojni položaj predsednika vlade (v nasprotju s stanovsko ali absolutistično monarhijo),
- obstoj lojalne opozicije,
- razvita politična kultura, ki podpira primerno parlamentarno obnašanje in izmenjavanje vlad (Beyme 2000, 11).

Ti kriteriji so takšni, kot jih je Beyme bolj podrobno predstavil že v svoji obsežni študiji iz leta 1970. S temi dodatnimi pogoji poskuša Beyme postaviti parlamentarne vladavine v demokratični okvir in izhaja iz predpostavke, da se ti procesi dogajajo znotraj že demokratične družbe. Z enakim vprašanjem

se v svoji študiji ukvarjajo Strøm idr. in v ta namen razvijejo 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« (Strøm idr. 2003, 13).

Čeprav so kratke definicije dobrodošle in bolj operativne, včasih izpuščajo preveč, da bi bile lahko tudi učinkovite. Parlamentom podobne institucije se pojavljajo tudi v nedemokratičnih sistemih,²⁰ kjer lahko ob nekih notranjih nesoglasjih po legalni poti pride do zamenjav v vrstah izvršne oblasti, vendar pa takšnega sistema ne moremo zato označiti za demokratičnega. Parlamentarizem je v današnjem razumevanju neločljivo povezan s sodobnim pojmovanjem demokracije, omogoča namreč operacionalizacijo njenih temeljnih vrednot: načela suverenosti ljudstva, ideje predstavnštva, volitev, sekularizma, javne razprave ter delitve funkcij oblasti (Zajc 2004, 16–17).²¹ Tako se debata o parlamentarizmu tesno prepleta z vprašanjem demokracije in njenim razumevanjem. Zgoraj omenjena definicija Strøma idr. se navezuje predvsem na odgovornost in odzivnost skozi predstavnštvo, ki ga avtorji vidijo kot instrument, ki vzpostavlja demokratičnost političnega sistema.

Definicija, kot so jo postavili Strøm idr., po našem mnenju ne vsebuje nekaterih nujnih prvin demokracije: ustrezna institucionalna ureditev se mora odražati v življenju ljudi, v svobodi govora in konkurenčnega mnenja.²² Demokracije ne moremo stisniti samo na politično ureditev, ker je vrednotni sistem (Sartori 1987, 7). Tudi parlamentarizem je kot vsi izmi normativen pojem, zato njegova razlaga le z institucionalnega oz. legalističnega vidika ni zadostna. Prav tako ne ponujajo dovolj široke razlage behavioristični pristopi niti teorije racionalne izbire, ki so sicer najpogosteje uporabljene pri proučevanju koncepta predstavnštva in njegovih implikacij v parlamentarnem sistemu. Skozi dosedanjo razpravo se je pokazalo, da sodobni parlamentarizem sloni na nekaterih institucionalnih pogojih, ki so se izkristalizirali v dolgih letih komparativnih raziskav, in na nekaterih normativnih, ki zaobjemajo celotno politično filozofijo demokracije.

Vprašanje odnosa med demokracijo in parlamentarizmom je povezano tudi z razpravo o zmanjševanju vloge parlamentov v demokratičnih političnih sistemih, ki jo je začel že Bryce (1926), v

²⁰ Hague in Harrop (2007, 6–9) delita vladavine na tri tipe: liberalne demokracije (politični sistemi, kjer se implementirajo Dahlovi institucionalni pogoji (Dahl 1971, 3), sem spada večina zahodnoevropskih držav); avtoritarni režimi (niso ne liberalni ne demokratični, značilno je predvsem pomanjkanje učinkovitega nadzora državljanov nad vodstvom, njihova opredelitev se navezuje na Linzevo definicijo avtoritarnih režimov (Linz 2000), sem spadajo vojaški režimi, vladajoče monarhije in diktature posameznikov; neliberalne demokracije – tudi volilne ali delegatske demokracije, za katere so sicer značilne volitve, čeprav so rezultati lahko prikrojeni, sem spadajo nekatere postkomunistične države (npr. Rusija), nekatere države Latinske Amerike (npr. Venezuela) in nekatere azijske države (npr. Malezija)

²¹ Grad (2000, 17–46) pod temeljna načela in izhodišča državne ureditve našteva suverenost ljudstva in demokracijo (posredne in neposredne oblike), politično predstavnštvo, volitve, politične stranke ter interesne skupine.

²² Harold Laski je zapisal, da »nič ne bi bilo bolj usodnega za delovanje demokratične vladavine kot stalna ločitev med procesom politike in življenjem, ki ga živijo običajni ljudje (Laski 2003, 41).

njej pa je končno prevladalo mnenje, da se njihov pomen ne krči na čedalje bolj skromnejši položaj statista vladi, pač pa je natančneje reči, da se spreminja v času (Norton 1993 in 1998, Copeland in Patterson 1997, Damgaard 1997, Hague in Harrop 2007). Prenos zakonodajne iniciative na vlado, pa tudi priprava proračuna, ki je postala prezahtevno delo za množično predstavniško telo, poleg tega pa novi globalizacijski okvir, v katerem parlamenti niso najbolj prožni, so bili glavni argumenti v prepričanju o zmanjšanju njihovega pomena. Morda bi tem trditvam o zbledeli vlogi parlamenta še najbolj ustrezal irski primer, kjer vlada absolutno dominira zakonodajni postopek, tudi vladni poslanci pri oblikovanju politik igrajo le stransko vlogo, nadzor nad izvršno funkcijo pa je le površen (O'Halpin 2004, 127). Ravno nasprotno pa se kaže trend v Evropi, kjer lahko ob razvoju evropskih integracij govorimo o čedalje večji vlogi Evropskega parlamenta, po drugi strani pa o vse večji moči parlamentov držav članic, ki jim je Lizbonska pogodba iz decembra 2009 prinesla nova pooblastila v nadzoru evropskih politik.²³ Demokratični deficit Evropske unije, ki se kaže predvsem v razkoraku med evropskimi institucijami in evropskimi državljani, naj bi po pričakovanjih reševal ravno Evropski parlament kot edina neposredno izvoljena institucija, po drugi strani pa strokovnjaki trdijo, da je jedro predstavništva in s tem tudi ključ do demokratičnega nadzora državljanov nad vladajočimi v parlamentih držav članic (Benz 2003, 88). Nasproti trditvam o zmanjšani vlogi parlamentov v političnih sistemih se postavlja tudi Damgaard, ki trdi, da se je ta v primeru skandinavskih držav še okrepila (Damgaard 1997, 86).

3.4 Pogoji parlamentarizma

V nadaljevanju postavljamo tezo, da lahko o parlamentih na podlagi njihovih specifičnih lastnosti in načina delovanja govorimo samo v določenih pogojih.

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.²⁴ 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, ki je z druge strani njen nadzornik, s čimer se zaključí demokratična zanka ljudske suverenosti.

²³ Dosedanje raziskovanje vloge nacionalnih parlamentov v sistemu odločanja Evropske unije žal kažejo drugačen trend – zmanjševanje moči parlamentov in večanje moči vlad (Hočevár 2008; Zajc 2009).

²⁴ »Celotno življenje angleške politike je akcija in reakcija med ministrskim zborom in parlamentom« (Bagehot 1965, 172–173).

Parlament je predstavniško telo in ravno princip reprezentance je tisti *contradictio in terminis*, ki v parlamentarizmu lahko dosledno uvaja demokratičnost, ne pa nujno. Samo volilni izbor še ne zagotavlja demokracije, Schumpetrovi definiciji navkljub. 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*. Omenjeni pogoji se do neke mere prekrivajo z institucionalnimi izbirami, ki jih je definiral Zajc v svoji analizi novonastalih parlamentov na področju nekdanje socialistične Jugoslavije (Zajc 2001, 17–51). Njegovi kriteriji (1. predsedniški vs. parlamentarni sistem, 2. enodomni vs. dvodomni parlament, 3. volilni sistem) imajo brez dvoma pomembne posledice za nadaljnji razvoj demokracije v posameznih državah, vendar ne zadostujejo našemu pojmovanju parlamentarizma, ki ima novo kakovost predvsem v poudarjenih demokratičnih dimenzijah – te se odražajo v pluralizmu strank, demokratičnem predstavništvu in širšem demokratičnem okviru.

Položaj institucij pogosto definiramo glede na njihovo funkcijo, ki jo izvajajo v političnem sistemu. Ob njihovem proučevanju se pogosto zastavlja vprašanje, zakaj so se dotične ustanove institucionalizirale. Copeland in Patterson odgovarjata, da preprosto zato, ker v družbi obstaja problem, ki ga je treba reševati (1997, 151). Ker se problemi družbe v času spreminjajo, se spreminjajo tudi vloge ustanov. Institucionalizacija parlamentov se nanaša na fenomen regularnosti v kolektivnem vedanju. Polsby je v svoji študiji predstavniškega doma ameriškega kongresa definirala tri ključne značilnosti institucionalizirane organizacije: a) notranjo povezanost in zunanjo različnost od okolja; b) relativno

zapletenost te organizacije; ter c) uporabo univerzalističnih kriterijev in avtomatskih metod pri opravljanju svojega dela (Polsby 1998, 78). K temu spadajo avtonomnost institucije, formalnost postopkov, organizacijska kompleksnost, uniformnost funkcij, kot institucionalizacijo definirata Copeland in Patterson (1997, 4–5), Norton pa dodaja še prilagojenost oz. prilagodljivost na ustavno ureditev in politično okolje, v katerem delujejo (Norton 2004b, 8). Brez uspešne institucionalizacije je razprava o značilnostih parlamenta in o njihovi klasifikaciji brezplodna. Za prvi korak k razumevanju institucionaliziranih parlamentov je zato potreben razmislek o običajnih funkcijah legislatur.

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 predstavnisko, odločevalsko in nadzorno funkcijo (Meny in Knapp 1998, 182); na predstavnisko, odločevalsko in legitimacijsko (Eldridge 1977, 7), 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) (Packenham v Norton 1993).

Bagehotov katalog vsebuje pet funkcij angleškega parlamenta, med njimi je prva funkcija v tem, da je parlament volilno telo za predsednika vlade, poleg tega pa parlament opravlja še ekspresivno funkcijo, funkciji učenja in informiranja ter sprejema zakone (Bagehot 1965, 171–175). Malo drugače sta šest funkcij legislatur definirala Hague in Harrop (2007, 309–315): predstavnštvo, deliberacija, zakonodaja, odobravanje izdatkov, nadzor in potrjevanje vlade. Beyme za potrebe ocenjevanja vpliva dela parlamenta na odnos med vlado in parlamentom določa štiri ravni odnosov, ki generirajo štiri funkcije parlamenta: odnos med poslanci in državljani daje funkcijo predstavnštva in artikulacije interesov; odnos med vlado in parlamentom sproža njegovo nadzorno funkcijo; odnos do družbenih potreb določa zakonodajno funkcijo; odnos parlamenta do vlade sproža funkcijo rekrutacije (Beyme 2000, 72). V eni novejših študij Zajc našteva osem funkcij, med njimi ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacijo in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajno funkcijo, funkcijo sprejemanja in nadzora državnega proračuna, postavljanje vlade in nadzor nad vlado ter nad njeno politično in upravno dejavnostjo, rekrutacijo in socializacijo poslancev ter s tem oblikovanje nacionalne (in nove evro-)elite in informacijska ter mobilizacijsko funkcijo (Zajc 2004; Zajc 2000).

Vprašanja funkcij oz. vloge legislatur se je s povsem drugega konca lotil Michael Mezey z argumentom, da lahko legislaturam pogosto pripisovane funkcije (naštete zgoraj) izvajajo tudi drugi akterji v političnem sistemu, kot so npr. politične stranke, upravni aparat, interesne skupine idr. (Mezey 1979, 4–7). Namesto o funkcijah raje razpravlja o dejavnostih, ki jih izvajajo legislature, in jih razdeli v tri

sklope: aktivnosti, povezane z odločanjem in sprejemanjem politike (*policy-making activities*), predstavniške dejavnosti (*representational activities*) in dejavnosti, povezane z vzdrževanjem sistema (*system-maintenance activities*) (Mezey 1979, 7). Na podlagi teh treh dejavnosti tudi definira tri modele legislatur, v katerih glede na pričakovanja prevladuje ena ali druga dimenzija.

Mezeyjeva študija je močno zaznamovala sodobno komparativno raziskovanje legislatur, še posebej relevantna za naš primer pa je, ker poskuša zajeti vse legislature in ne samo npr. demokratičnih ali legislatur v parlamentarnih vladavinah.

Mezey klasificira legislature glede na dve merili: glede na moč v procesu sprejemanja politik (angl. *policy-making power*) in glede na podporo legislaturi oz. odnos do legislature kot do cenjene in popularne politične institucije. Po moči v odločevalskem procesu jih loči na tri sklope: na močne legislature, ki imajo realno, ne samo papirnatost oz. ustavno zagotovljene možnosti veta na predlagan zakon in tudi možnost zakonodajne iniciative; na zmerno legislature, ki ne premorejo politične moči za zavrnitev vladnih predlogov, jih pa lahko spremenijo, zavlačujejo postopke in javno izražajo nestrinjanje s predlaganim. Sem spadajo tudi pogajanja in prilagajanja predlogov morebitni notranji opoziciji, ki potekajo pred formalnim začetkom postopka. Takšno moč legislatur je dejansko težko empirično meriti in dokazovati, je pa zelo značilna predvsem za tiste sisteme, v katerih vodstvo izvršne veje sicer želi ohraniti legislaturo, vendar brez posebno velikih pooblastil. Potem so tu še šibke legislature, ki niti ne vstopajo v proces oblikovanja in sprejemanja politik ter služijo bolj kot nekakšen aparat za legitimacijo odločitev (Mezey 1979, 23–27).

Druga dimenzija Mezeyjeve klasifikacije je veliko bolj izmuzljiva, saj operira s percepcijami širših množic pa tudi političnih elit o položaju legislature v posameznem političnem sistemu. Takšna spremenljivka do neke mere omogoča napovedovanje pomena odločevalske pozicije legislature v prihodnosti oz. njeno stabilnost v političnem sistemu (tabela 3.3).

Poleg javnomnenjskih raziskav, ki se v času Mezeyjeve študije niso izvajale povsod, lahko za kazalnik podpore vzamemo tudi institucionalno kontinuiteto legislature v političnem sistemu. Mezey tu poudarja pomen političnih elit, ki lahko »nadomestijo« manjkajočo podporo zakonodajni politični instituciji s strani širših množic. Na široko javno podporo vpliva več stvari, poleg politične kulture gotovo tudi uspešnost sprejetih politik in predvsem pričakovanja širših množic glede tega, kaj je temeljna naloga oz. funkcija legislature (Mezey 1979, 27–33).

Tabela 3.3: Tipologija²⁵ legislatur

Moč v procesu sprejemanja politik	Manj podpore legislaturam	Več podpore legislaturam
Velika moč	<i>Ranljive legislature</i> (Filipini, Urugvaj, Čile, Italija, Francija [četrti republika], Francija [tretja republika], weimarska Nemčija)	<i>Aktivne legislature</i> (ameriški kongres in ameriške državne legislature; kongres v Kostariki)
Zmerna	<i>Marginalne legislature</i> (Tajska, Pakistan, S. Vietnam [pred letom 1975], S. Koreja, Kenija, Uganda, Malezija, Kolumbija, Peru, Brazilija, Afganistan, Iran, Etiopija, Sirija, Jordanija, Zambija, Nigerija, Argentina, Bangladeš, Gvatemala, Libanon)	<i>Reaktivne legislature</i> (Združeno kraljestvo, Kanada, Avstralija, Nova Zelandija, Indija, Izrael, Mehika, Norveška, Švedska, Danska, Finska, Zahodna Nemčija, Belgija, Nizozemska, Švica, Francija [peta republika], Avstrija, Irska, Japonska, Turčija)
Šibka ali neobstoječa		<i>Minimalne legislature</i> (Sovjetska zveza, Poljska, Jugoslavija, Tanzanija, Singapur, Tunizija, Tajvan, Slonokoščena obala, Gana [Nkrumah])

Vir: Mezey (1979, 36)

Mezey v svoji tipologiji razvršča legislature, ki izpolnjujejo njegovo definicijo – da je legislatura telo ljudi, ki je pretežno izvoljeno in ki deluje kolegialno ter ima vsaj formalno, ne pa nujno dominantno vlogo pri sprejemanju zakonov, ki so obvezujoči za vse člane določene geopolitične entitete (Mezey 1979, 6). Njegova delitev je za nas uporabna zlasti zato, ker vanjo uvršča tudi legislature realsocialističnih držav in s tem tudi opredeljuje njihovo vlogo v političnem sistemu.

Na podlagi Mezeyjeve tipologije dobimo pet modelov legislatur, saj šesti, tj. ob dejanski nezmožnosti sodelovanja v odločevalskem procesu in brez podpore širših množic pa tudi političnih elit, ne more obstajati. T. i. aktivne legislature so ene redkih, ki so sposobne reči ne izvršni oblasti in ji lahko pošteno prekrizajo načrte. Mezey je na prvo mesto v tej skupini postavil ameriški kongres, ki pa v zadnjih tridesetih letih ni izgubil na svoji vlogi v zakonodajnem procesu, niti podpore med državljani in politično elito. Med ranljive legislature je Mezey prišteval tiste, ki imajo sicer močno pozicijo v zakonodajnem procesu, v družbi pa nižjo podporo z neustreznim modelom predstavnštva. Večina

²⁵ Od oblikovanja te Mezeyjeve tipologije je minilo že več kot 30 let, v tem času pa so se politični sistemi v nekaterih omenjenih državah precej spremenili. Mezey je v svojo tipologijo zajel nekatere tudi takrat zgodovinsko že preživete režime, pri interpretaciji te tipologije pa bomo tu upoštevali tudi to časovno komponento.

evropskih parlamentarnih sistemov na čelu z Veliko Britanijo spada v kategorijo reaktivnih legislatur. Zanje je značilno vladno oblikovanje politik, pogajanja za končne rešitve pa potekajo predvsem znotraj vlade (še posebej če gre za koalicijske), med vladnimi strankami in znotraj poslanskih skupin vladnih strank. Te legislature imajo običajno visoko podporo med državljani, njihova moč pa se kaže predvsem v potencialni odstavitvi oz. nezaupnici vladi, ki je lahko vezana na določeno politiko. Na drugi strani se marginalne legislature od teh razlikujejo predvsem v nestalni podpori razdrobljenih političnih elit ter njihovi omejeni vlogi v procesu oblikovanja politik. Najšibkejša skupina – minimalne legislature – je značilna za realsocialistične države in ostale enostrankarske režime, kjer je politična podpora obstoječim institucijam danost, sicer jih ne bi bilo. Te legislature nimajo pri oblikovanju politik nobene vloge, ker v nobenem primeru ne morejo omejevati vlagatelja zakonov – tj. vlade, izražanje opozicijskih stališč pa je omejeno le na strogo zaprte kroge in v javnosti nima glasu.

Kljub inovativnemu pristopu, ki ga je ubral Mezey v celotnem svojem delu, pa je v njem moč opaziti vrsto pomanjkljivosti, ki nam onemogočajo možnost, da bi njegovo tipologijo vzeli povsem za svojo.

Prva kritika se nanaša na dejstvo, da je moč legislatur delil predvsem po kriteriju vloge, ki jo igrajo legislature v zakonodajnem procesu. Čeprav na začetku svojega dela pove, da se je pomen zakonodajnega telesa v razvoju modernih političnih sistemov precej spremenil in da bi se morda morali odpovedati zakonodajni funkciji legislatur kot ključnemu indikatorju te institucije, pa po drugi strani ravno to dejavnost, kot jo sam imenuje, vzame za osnovo razvrščanja. Pri tem ne upošteva moči posameznih legislatur npr. v odnosu do eksekutive, kar bi zrelativiziralo premoč predsedniških sistemov nasproti parlamentarnim (npr. švedski parlament). K temu dodaja še dejavnik podpore, ki je, kot tudi sam opozarja, zelo izmuzljiva spremenljivka, ki jo je težko definirati in težko meriti. Na to dimenzijo se nanaša tudi naša ključna kritika, ki je v tem, da Mezey kot enakovredni obravnava tako široko ljudsko podporo kot podporo političnih elit oz. med njima ne dela kvalitativne razlike. Z vidika demokratičnosti političnih sistemov je takšen kriterij nezadosten, saj ne ločuje med političnimi elitami, ki z legislaturami vzdržujejo kuliso demokratičnosti zaradi legitimizacije lastne oblasti (npr. v primeru avtoritarnih in totalitarnih sistemov), in elitami, ki s podporo legislaturam dejansko vzpostavljajo vodilnega akterja demokratizacije in konsolidacije novonastalih držav (npr. nove demokratične države na področju nekdanjega vzhodnega bloka) oz. vzdržujejo demokratično stanje v družbi. Takšna tipologizacija nam zato ne omogoča razlikovanja med parlamenti in legislaturami, poleg tega pa izpušča nekatere pomembne kazalce moči legislatur, kot so nadzor nad eksekutivo in posledice neformalnih dejavnosti parlamenta, rekrutacija in socializacija nove politične elite ter promocija demokratičnih vrednot, ki lahko instituciji dajejo veliko težo pri oblikovanju politik, predvsem pa pri njihovem sprejemanju s strani družbe.

Takšen pregled različnih funkcij, ki jih opravljajo legislature po vsem svetu, nam daje zadostno osnovo, da izluščimo prvi kriterij, ki mu mora zadostiti politični sistem, da ga lahko uvrščamo med parlamentarne – tj. pogoj sodelovanja pri oblikovanju politik in zakonodaji.

3.4.1 *Oblikovanje in sprejemanje politik*

Omenili smo že, da je legislaturam dala ime ravno zakonodajna funkcija.²⁶ Ta 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 je njihova vloga v zakonodajnem procesu v zadnjih desetletjih vidno spreminjala svoj vpliv.

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 prvim 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 (Zajc 2000, 128). Koncept zakona²⁷ zahteva izpolnjevanje nekaterih demokratičnih pogojev in norm. Med slednjimi so pomembna 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 pisanosti (Igličar 1994, 65–66). Pravila sprejemanja zakonov so natančno določena z različnimi parlamentarnimi postopki v ustavah in parlamentarnih poslovnikih posameznih držav in parlamentov. Poleg formalnih so pomembna 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 delajo več zakonov, ali pa vsaj niso edine institucije, ki sprejemajo zavezujoče odločitve (Polsby 1975, 258), je zakonodaja še vedno stalna

²⁶ V bistvu gre za premik v politični teoriji, ki se začne pojavljati pri teoretikih suverenosti in družbene pogodbe, da so politične pravice osnova za legislativni proces (Urbinati 2004, 64).

²⁷ Zakon je splošen pravni akt, s katerim je edino možno podeljevati pravice in nalagati obveznosti. Zato velja temeljno načelo, da se lahko urejajo temeljne pravice in dolžnosti samo za naprej (neretroaktivnost zakona). Izjemoma lahko zakon popravlja zadeve za nazaj le takrat, kadar gre za popravilo krivic, storjenih v preteklosti. Z vidika ustavnega prava ločujemo med ustavnimi zakoni, ki urejajo vprašanja, ki jih ustava še ni uredila, in različna področja organizacije državne oblasti, ter navadnimi zakoni, ki urejajo vsa ostala področja (Zajc 2004, 171).

članica seznamov funkcij parlamentov. Večkrat je zajeta v širši kontekst oblikovanja in sprejemanja politik (Mezey, Packenham, Many 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 – *policy* proces (Olson 1994, 6), deliberacija (Hague in Harrop 2007, 309–315), artikulacija interesov (Zajc 2004, 116) idr.

Na tej točki je relevantno razlikovanje med javnimi politikami oz. politiko (angl. *policy*) in zakonom. Javne politike so širši pojem in zajemajo tudi zakonodajo, zraven pa spadajo razne usmeritve, resolucije in deklaracije ter različni pravni akti, ki izražajo stališča in urejajo posamezno področje. Zakon je na drugi strani pravni akt, ki ga sprejema zakonodajno telo, in ima obvezujoče posledice za vse člane družbe (Olson 1994, 6–7). Iz tega razlikovanja izhajamo tudi pri poimenovanju našega prvega pogoja parlamentarizma.

Kot že omenjeno, je zakonodajna funkcija ena najstarejših in zgodovinsko najpomembnejših funkcij parlamentov, ki je dala univerzalno ime za vse institucije, ki na kakršen koli formalen ali neformalen način sodelujejo pri tem procesu. Vendar pa ni vsako telo, ki sprejema zakone, parlament, niti ni legislatura. Človeška zgodovina pravzaprav le zadnjih nekaj stoletij pozna princip veččlanskega voljenega telesa, ki sprejema zakonodajne odločitve. Značaj zakonodajne oblasti določata dve dimenziji. Najprej se politični sistemi med seboj razlikujejo glede na stopnjo formalne izvedbe procesa zakonodaje, ki ga lahko opravlja omejen del vlade ali splošna populacija. Druga pa se nanaša na stopnjo, do katere lahko relevantna populacija vpliva ali dostopa do vladanja z omejenim namenom, kot je npr. vplivati na določene vladne politike ali zamenjati osebe, ki deluje v vladi. Ta dimenzija nam odpira kontrast med odprtimi in zaprtimi režimi (Polsby 1975, 262) (tabela 3.4).

Kombinacije obeh dimenzij imajo za posledico oblikovanje štirih tipov zakonodajnih teles, med katerimi izstopa četrta skupina legislatur, ki nas že na prvi pogled spominja na moderne demokratične parlamentarne sisteme. V primeru prvega tipa političnega sistema, v katerem zakonodajo izvaja nespecializiran pooblaščen del izvršnega organa, običajno zelo hitro pride do vzpostavitve formalne institucije legislature, ki daje režimom videz legitimnosti. Legislature v zaprtih avtoritarnih sistemih tudi sicer služijo le funkciji kulise demokratičnih postopkov in optičnemu povečevanju podpore režimu (Polsby 1975, 264).

Hague in Harrop naštevata štiri razloge, zakaj sodobni avtoritarni sistemi vzdržujejo parlamentom podobne zборе:

- zbori dajejo videz legitimnosti, tako v domači kot v mednarodni politiki,
- zbori lahko pomenijo prostor za vključevanje nasprotnikov sistema in s tem forum za pogajanje o zadevah, ki ne ogrožajo ključnih interesov vladajočega režima,

- zbori pomenijo areno za soočanje nezadovoljstva in lobiranje za lokalne interese in s tem zagotavljajo integracijo centra in periferije ter države in družbe, hkrati pa nedotakljivost vladajočega vrha,
- zbori pomenijo bazen za rekrutacijo potencialnih elit, saj obnašanje v skupščini predstavlja uporaben začetni preizkus zanesljivosti (Hague in Harrop 2007, 325).

Tabela 3.4: Tipi oblik zakonodajalcev

	Politični sistem je	
	<i>zaprt</i>	<i>odprt</i>
Vladna aktivnost je		
<i>nespecializirana</i>	1. Ni legislature: zakone sprejema hunta ali klika	3. Ni specializirane legislature: mestni svet ali ljudska zborovanja služijo kot zakonodajno telo
<i>specializirana</i>	2. Korporativni svet, legislature samo kot kulise	4. Parlamentarna arena; transformativna legislatura

Vir: Polsby (1975, 263)

Na drugi strani v nekaterih zgodovinskih primerih odprtih sistemov prav tako ne najdemo legislatur. Prve demokracije, vključno z Atenami in nekaterimi manjšimi angleškimi kolonijami, so o javnih zadevah odločale na splošnih skupščinah – zborih vseh²⁸ članov družbe. V odprtih demokracijah, kjer se je zakonodajno telo institucionaliziralo, Polsby loči med transformativno legislato in parlamentarno areno, kar ustreza Mezeyjevemu razlikovanju med aktivnimi in reaktivnimi legislaturami oz. v konkretnem med ameriškim kongresom in westminstrskim modelom parlamentarizma. Mezeyjevo in Polsbyjevo delo je nadgradil Norton z nadaljnjo razčlenitvijo reaktivnih legislatur, torej parlamentov, na takšne, ki močno vplivajo na proces oblikovanja politik (*policy influencing*), kot npr. švedski parlament, na srednje močne (britanski) in šibke, kot sta irski in francoski parlament (Norton 2004b, 3).

Obe predstavljeni tipologiji sta vsaka s svojim sistemom zelo povedni za argument, da je vpletenost v proces oblikovanja, sprejemanja in uzakonjanja politik nujen sestavni del pravih demokratičnih parlamentov.

²⁸ Običajno polnoletni svobodni moški.

Prvi politični teoretiki so zakonodajno vlogo predstavniškega telesa utemeljevali s konceptom ljudske suverenosti. Moč sprejemanja zavezujočih odločitev za celotno družbo lahko poseduje samo suveren, tj. ljudstvo. Ker je zaradi praktičnosti izvedbe neposredna participacija nemogoča, mora ta funkcija pripadati predstavnikom suverenega ljudstva, ki je najvišje telo takoj za političnim ljudstvom in ki zaradi svoje vloge legitimizira odločitev. Zakonodajna oblast oz. institucija je prvi zakon vsake družbe, je najvišja, sveta in nespremenljiva, torej je tudi zakonodajno telo samo načeloma ne more predati naprej v druge roke (Locke 1746, 282–292). Montesquieu je zakonodajno vlogo parlamenta utemeljil z razlogom, da državljani ne morejo vsega izvajati osebno, zato izvolijo svoje predstavnike, ki sedaj v njihovem imenu lahko storijo nekaj, česar prej sami zaradi velike množice niso mogli storiti (Montesquieu 1989, 179). Prednost predstavnikov je v tem, da lahko razpravljajo, česar narod ni sposoben, zato mora biti predstavniško telo številčno. Da je deliberacija tisto, kar zna parlament najbolje, je bil prepričan tudi Mill (1958, 71), medtem ko mora biti vlada sposobna hitrih odzivov in zato skoncentrirana v čim manjšem številu ljudi. Mill je še poudaril, da parlament ni poklican, da bi zakone pisal sam, saj je za takšno delo potrebna velika ekspertiza, pač pa o predlogih razpravlja. Zanko zakonodajnega procesa pa je sklenil že Montesquieu s tem, ko je poleg izdajanja zakonov kot funkcijo parlamenta določil tudi preverjanje njihovega izvajanja, kar pomeni tudi generiranje novih predlogov oz. izboljšav in prilagoditev.

S pojavom industrializacije in zatonom zlate dobe parlamentarizma so tudi iz zakonodajnega postopka izginile nekatere prakse, ki so parlamentom nasproti eksekutivi v oblikovanju politik puščale močno pozicijo, vendar se je hkrati izgubljal tudi elitistični značaj te institucije, kar je omogočalo prihod delavske problematike na vladne agende.

Industrializacija je vlogo parlamenta v ciklu oblikovanja politik zmarginalizirala predvsem zaradi dveh razlogov. Najprej je povzročila bolj specializirano družbo in s tem tudi bolj zdiferencirane družbene organizacije – sindikalne, poklicne, delodajalske. Te so med seboj začele tekmovati, in bolj kot so bile zahteve specifične, bolj so bile specifične tudi posamezne vladne politike, s tem pa je naraščala odvisnost vlad od skupin, ki so zagotavljale informacije in sodelovanje (Norton 1997, 14). Drugič, industrializacija je spodbudila nastanek novega družbenega razreda. Z razširitvijo volilne pravice na delavski razred so stranke začele obvladovati s parlamentom povezane procese – volitve, oblikovanje vlade in glasovanje.

Kadar ocenjujemo vlogo in moč parlamenta v zakonodajnem procesu, se moramo zavedati dveh predpostavk, in sicer, 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 (Newell 2009, 130).

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 (Fink Hafner 2002, 17).

Parlamenti so ena ključnih aren za identifikacijo in artikulacijo različnih interesov v družbi (Zajc 2004, 116), ki konflikte praktično institucionalizirajo (Olson 1994, 7). Skozi razprave 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 prek poslanskih vprašanj in javnih odpiranj 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, pač pa 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.

Omenjeni procesualni model je eden izmed najpogosteje uporabljenih pri analiziranju oblikovanja javnih politik. Analiza javnih politik oz. *policy analiza* se je v zadnjih petdesetih letih razvila v samostojno vejo politologije z množico konceptualnih in metodoloških pristopov, dobre preglede s tega področja pa prinašajo Dunn (1981), Hogwood in Gunn (1984) ter Dye (1995), v slovenščini pa sta krajšo različico uredila Fink Hafner in Lajh (2002). Neoinstitucionalni pristop k proučevanju zakonodajnih teles, predvsem parlamentov, nam omogoča uporabo dognanj z različnih politoloških zornih kotov, vendar pa se tu v posamezne modele analiziranja javnih politik ne bomo podrobneje spuščali, bomo pa ugotovitve s tega področja uporabili tam, kjer se bo to izkazalo za relevantno.

Veliko vlogo v notranjem delovanju parlamenta imajo danes stranke oz. njihove poslanske skupine. Suzanne Schüttemeyer ugotavlja, da v nemškem Bundestagu skoraj ni prostora za individualno delovanje, saj je večina pravic do zakonodajne iniciative in interpelacije vezana na

minimalno število poslancev, ki tvorijo poslansko skupino oz. frakcijo (Schüttemeyer 1997, 37). Frakcije so postale tudi vratarji, *gatekeepers*, za zakonodajne predloge. Večina interesov se namreč zbira in posreduje naprej ravno znotraj njihovih struktur, zakonodajni predlog, ki je prispel na delovno mizo pristojnega odbora za obravnavo, pa je prestal pregled najmanj ene poslanske skupine. Frakcije znotraj parlamenta so se tudi v odnosu do vodstva svojih strank in vlade izkazale za vodilne pri odločanju v zakonodajnem postopku (Schüttemeyer 1997, 38–50), s čimer tvorijo nekakšno notranjo opozicijo znotraj vladnih strank. Koalicijske vlade in posledično način oblikovanja politik ter sprejemanja zakonodaje so Kinga pripeljali do sklepa, da v primeru prevladujočega načina odločanja o politikah v Bundestagu v Nemčiji ne moremo govoriti o odnosu med vlado in legislaturo, pač pa o odnosu med različnimi strankami in znotraj teh strank tako v parlamentu kot zunaj njega (King 1998, 67–70). Takšna močna vloga frakcij odpira vprašanje notranjih strankarskih in frakcijskih struktur ter njihovo *de facto* vlogo v zakonodajnem postopku.

Na drugi strani Norton ob evidentiranem zmanjševanju vloge parlamenta kot celote v zakonodajnem postopku zaznava v britanskem parlamentu povečano vlogo posameznih poslancev, ki so jih kot pomembne akterje prepoznali interesne organizacije in njihovi lobisti (Norton 1997, 17). Na to spremembo obnašanja poslancev sta vplivala dva dejavnika. Prvi kaže vse večjo željo in interes britanskih poslancev, da bi osebno vplivali na javne politike, drugi pa njihovo nasprotovanje Edwarda Heatha brezkompromisnemu načinu vodenja vlade, ki je povzročilo potrebo po javnem izražanju nestrinjanja (Norton 2004c, 30). S tem se je pokazala težnja po neodvisnem glasovanju poslancev, tako pa je postala vladana večina v parlamentu po eni strani sicer zagotovljena, vendar ne samoumevna. Britanski parlament je v zadnjem času prešel v t. i. Kingov nestrankarski oz. zasebni način oblikovanja in sprejemanja politik, za katerega je značilno, da se člani parlamenta oz. posameznega odbora ne čutijo predvsem člane določene stranke, pač pa svojo vlogo vidijo podobno kot ameriški kongresniki ter presojujejo predvsem kakovost dela vlade (King 1998, 57). Poleg tega sodobna družba ponuja tudi nove neposredne oblike komunikacije s poslanci in je tako zmanjšala razdaljo med voljenimi in volivci, hkrati pa omogočila večji prodor vsakdanjih tematik na agendo in tako tudi povečala aktivnost zakonodajne in javnopolitične iniciative pri članih parlamenta.

S temi novimi možnostmi se vloga posameznih poslancev nasproti vladi utrjuje in jim omogoča večji vpliv na oblikovanje politik. 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. Problem takšnega sistema z močnimi strankarskimi poslanskimi skupinami je, da kljub

izvolitvi v parlament kot ključnemu kriteriju za pripadnost frakciji parlament ni glavna arena za pogajanja o politikah (Manin 1997, 216–217; glej tudi tabelo 3.1), pač pa ta potekajo znotraj strankarskih struktur. Ta deliberacija sicer ne upošteva mnenj drugih strank, sodelujoči v njej pa dejansko izmenjujejo argumente in si na njihovi podlagi ustvarjajo mnenje ter ga tudi spreminjajo. Debata tako poteka znotraj posameznih političnih taborov in ima značilnosti parlamentarne plenarne debate, kjer prav tako potekajo pogajanja med večino in manjšino (znotraj tabora), prav tako pa so potrebna usklajevanja znotraj koalicije (Manin 1997, 217).

Polsby takšne parlamente imenuje parlamentarne arene, za katere je značilen poseben zakonodajni postopek, pri katerem je treba upoštevati socialno ozadje poslancev, zakonodajno rekrutacijo, skupine pritiska, zunajparlamentarne strankarske politike, organizacijo parlamentarnih strank in debato (Polsby 1975, 291). Polsby sicer obravnava zakonodajna telesa kot samostojne institucije, njegov pogled na proces oblikovanja politik pa je podoben Eastonovemu sistemskemu modelu zakonodajnega postopka. Ta nanj gleda kot na organizirano in kompleksno celoto vzajemno povezanih delov – vložkov (inputov) iz okolja, političnega sistema kot 'črne škatle' in proizvodov političnega odločanja (outputov), ki se vračajo v okolje (Dye 1995, 39). Vloga poslancev v parlamentu je skupaj z drugimi igralci (strankami, interesnimi skupinami itd.) posredovati različne interese in zahteve iz okolja, ki jih potem v parlamentu kot glavni areni izločajo, o njih razpravljajo in jih pretvarjajo v zavezujoče odločitve.

Nasproti parlamentarnim arenam stojijo transformativni parlamenti, značilni predvsem za predsedniške sisteme, ključna razlika pa je njihova neodvisnost od izvršne veje oblasti in sploh vseh zunanjih vplivov, ki jim omogočajo spreminjanje predlogov zakonov in politik. Transformativna zakonodajna telesa temeljijo v glavnem na močnih stalnih parlamentarnih odborih, ki dejansko vodijo delo parlamenta, pomembno vlogo pa imajo šibka strankarska organizacija in notranja hierarhija, postopki imenovanja na funkcije v parlamentu in samostojen angažma posameznih poslancev, katerih cilj je ponovna izvolitev (Polsby 1975, 291). Primer takšne močne legislature je ameriški kongres, vendar tudi med parlamentarnimi sistemom najdemo zakonodajno telo, ki je primerljivo po svojem vplivu v postopku oblikovanja in sprejemanja politik ter zakonov (Cotta 1997, 60).

Čeprav italijanski politični sistem deluje na načelu močne povezave med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, pa ne velja pravilo, da v Italiji izvršna oblast (in z njimi vladajoče stranke) obvladuje zakonodajni proces; s tem si je prislužil marsikatero primerjavo z ameriškim kongresom (Cotta 1997, Newell 2009). V desetem sklicu (1987–1992) je bil delež uspešno izpeljanih vladnih predlogov le 50-

odstoten,²⁹ aktivnost posameznih poslancev pri vlaganju zakonodajnih predlogov v enakem obdobju pa kar štirikrat večja kot na strani vlade, bolj pomemben pa je delež teh uspešnih predlogov pri celotnem številu sprejetih aktov, ki znaša 30 % (Cotta 1997, 61–63). Glavni razlogi za takšno močno udeležbo parlamenta v zakonodajnem postopku izhajajo iz pravne ureditve in poslovnika italijanskega parlamenta: močni parlamentarni odbori, simetrična dvodomnost, v kateri zakonodajni predlog potrebuje podporo obeh domov, pomembna vloga zakona v procesu oblikovanja politik in zakonodajna iniciativa, ki je zagotovljena vsakemu posameznemu poslancu; poleg tega pa še čas, ki je na voljo za individualne govore, način vlaganja amandmajev in način glasovanja (Newell 2009, 131–134). Newell hkrati opozarja, da takšna analiza ne daje popolne slike italijanskega procesa oblikovanja in sprejemanja politik, saj ne pokaže vpliva strank in poslanskih skupin, ki sicer vloge parlamenta v tem procesu ne zmanjšujejo, pač pa prav tako kot v nemškem Bundestagu obvladujejo nekatere njegove segmente (Newell 2009, 136).

Pri analizi skandinavskega modela parlamentarizma je Damgaard prav tako izpostavil povečano dejavnost in tudi moč parlamenta v postopku oblikovanja in sprejemanja politik, ki se kaže v vse večjem številu vloženih zakonodajnih in drugih predlogov, v daljšanju parlamentarnih razprav in v vse večjih razlikah med strankami ob oddaji poročil (Damgaard 1997, 92). Vzroke za povečano aktivnost parlamentov išče v rastoči kompleksnosti družbe, v vpetosti v mednarodno dogajanje in politike ter v vse večjem naraščanju razlik med strankami. Raziskave so potrdile slednje in s tem tudi premik od tradicionalnega skandinavskega konsenzualnega modela strank k ustvarjanju večjih razlik med njimi z namenom iskanja svojega bazena volivcev (Damgaard 1997, 92). Ti trendi v strankarskem sistemu so tudi povzročili povečanje moči skandinavskih parlamentov v pogajanjih z vlado v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. Specifičnost skandinavskih vlad je v tem, da imajo njihove manjšinske vlade za posledico stanje, ko vodilna vladna stranka ne nadzoruje svoje poslanske skupine v parlamentu in je s tem celotna vlada bolj odvisna od sodelovanja z ostalimi strankami v parlamentu, ki so si s tem izboljšale svojo pogajalsko pozicijo (Damgaard in Jensen 2009, 182–183).

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 s tem in uresničuje osnovno načelo demokracije, določa razmerja med političnimi institucijami in njihovim izvrševanjem različnih funkcij oblasti ter opredeljuje vlogo posameznih akterjev v družbi (Zajc 2004, 168). S tem določa tudi pravne in politične norme delovanja političnega sistema. Parlament je edina institucija v političnem sistemu, ki si sama

²⁹ Newell navaja za enako obdobje kar precej višjo številko, in sicer 67,3 %, potem pa v naslednjem mandatu (1992–1994) odstotek uspešno izpeljanih vladnih predlogov pade na 44,7 %, v XII. mandatu (1994–1996) na 38,8 %, v XIII. mandatu (1996–2001) se poveča na 56,9 % in v delu XIV. mandata (od 2001 do 9. 7. 2005) ponovno na 66,4 % (Newell 2009, 140).

postavlja pravni okvir, znotraj katerega bo delovala, kar še potrjuje njegovo superiorno (četudi le politično) pozicijo nad ostalimi 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 tako pomembno sredstvo demokracije (Zajc 2004, 200). 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 načrtovanje javnih politik za določeno obdobje vnaprej, pa predstavlja sprejemanje zaključnega računa naknadni politični nadzor nad opravljenim delom izvršne veje oblasti.

Tukaj predstavljena kratka razprava o oblikovanju in sprejemanju javnih politik v političnih sistemih je razkrila velike razlike v moči posameznih parlamentov nasproti vladam, pa tudi nekatere vzroke za te razlike. V zgodovinski perspektivi sta se izkazala pojav in razvoj strank 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.

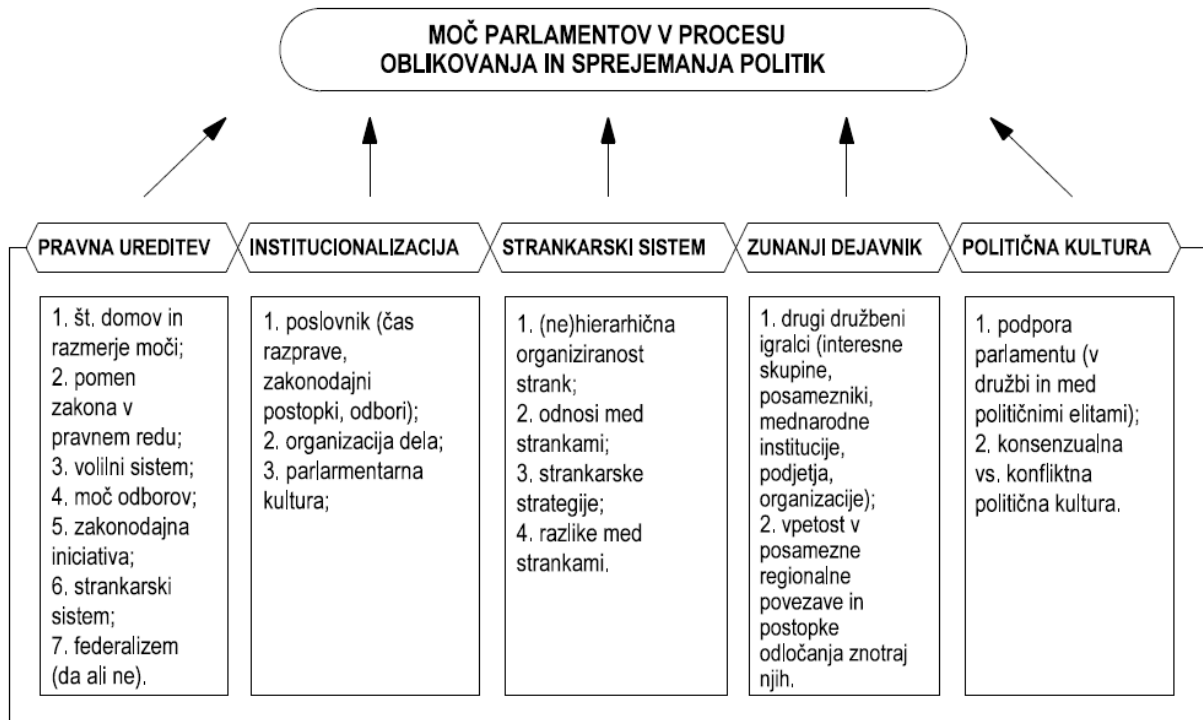
Olson definira tri skupine različnih dejavnikov, ki vplivajo na vlogo parlamentov v *policy* procesu:

1. zunanji vplivi na legislature, širše politično okolje (odnos med zakonodajno in izvršno vejo oblasti, upravna struktura, strankarski in volilni sistem, interesne skupine),
2. notranja sposobnost parlamentov za delovanje, stopnja institucionalizacije (notranja organizacija dela, politične stranke, parlamentarni odbori, subjektivni pogled posameznih poslancev in viri, ki so na voljo parlamentu) in
3. značilnosti javnih politik, vsebina in tip javnopolitične zadeve (vsebina in dinamika zakonodajnega predloga, različne ravni sprejemanja javnih politik) (Olson 1994, 132).

Ob upoštevanju širokega spektra literature, od katere je bil le drobec predstavljen tudi zgoraj, pa lahko identificiramo še nekaj kazalcev moči parlamentov v javnopolitičnem procesu. Ker večina teh študij ni narejena po enaki metodologiji niti se ne loteva proučevanja istih vidikov zakonodajnih teles, je težko posplošiti trditve o moči parlamentov. Študije primerov so pokazale zelo raznolike pristope k proučevanju vloge parlamentov v procesu oblikovanja in sprejemanja javnih politik, ki se v glavnem sklicujejo na predstavljeni tipologiji Mezeyja in Polsbyja. Tipologiji sta se izkazali za zelo uporabni, vendar strokovnjaki opozarjajo, da nimata stoddostotne pojasnjevalne moči ter da je moč najti izjeme na vseh ravneh in v vseh skupinah (Olson 1994, 135–144). Zato podajamo prikaz petih sklopov dejavnikov,

ki vplivajo na moč parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, ki pa lahko v različnih političnih in družbenih sistemih povzročijo različne posledice (slika 3.1).

Slika 3.1: Dejavniki, ki vplivajo na moč parlamenta v postopku oblikovanja in sprejemanja politik.



Pravno ureditev političnega sistema tako Olson (1994, 132) kot Norton (2004b, 6) uvrščata med zunanje politično okolje z vidika parlamenta v zakonodajnem procesu. Z institucionalnega vidika pa npr. ustavna ureditev ne more biti zunanji dejavnik, že zato ne, ker si parlament kot ustavodajalec sam postavlja ta pravni okvir, znotraj katerega bo deloval. Ker pravni (tako ustavni kot zakonski) red ureja delovanje političnega sistema, je po našem prepričanju lasten parlamentu in ga je od njega nemogoče oddvojiti, zato smo ta sklop dejavnikov poimenovali drugače, medtem ko smo med zunanje dejavnike šteli drugo skupino indikatorjev moči parlamenta.

Ustavna ureditev države na obeh ravneh, horizontalni (predsedniški ali parlamentarni) in vertikalni (unitarna ali federativna), določa obliko zakonodajnega telesa, s tem pa tudi vpliva na njegov položaj v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. Za federativne države je običajen dvodomni sistem, v katerem en dom parlamenta predstavlja federativne enote, medtem ko imajo unitarne države največkrat samo eno zbornico parlamenta. Pomembno pri številu zbornic je razmerje moči med zvezno ravni in njenimi enotami ter med domovi parlamenta: za Italijo je značilna enakovredna udeležba obeh zbornic v zakonodajnem postopku, kar pomeni relativno večjo moč italijanskega parlamenta nasproti parlamentom drugih parlamentarnih sistemov (Cotta 1997; Newell 2009). Po drugi strani pa razmerje

moči med zvezo in enotami v Nemčiji, kjer so zvezne dežele obdržale večino zakonodajnih pristojnosti, nalaga vladi toliko bolj striktno in natančno delo pri oblikovanju politik, hkrati pa se povečujejo tudi prizadevanja vladnih strank za disciplinirano glasovanje (Saafeld 2004, 48). Zelo velik pomen za moč legislaturo ima tudi sam položaj zakona v pravnem sistemu – ali vlada ureja področja z zakoni ali dejansko vlada z dekreti. Jasno je, da ima v sistemih, kjer se pretežno z zakoni regulira posamezna javnopolitična področja, parlament večjo težo kot v sistemih, kjer vlada sama z lastnimi odloki posega v področje (Olson 1994, 6–7).

Ustava običajno določa tudi volilni sistem oz. nalaga njegovo podrobno urejanje z zakoni, s tem pa postavlja tudi delovne okvire za stranke ter posledično vpliva na njihovo moč v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. Zakonodajna iniciativa je v nekaterih političnih sistemih določena z ustavo, v drugih pa s poslovníkom. Ta določa tudi potek razprave oz. količino časa, ki je odmerjen posameznim poslanskim skupinam na razpravi, definira zakonodajne postopke in postopke sprejemanja ostalih pravnih aktov ter vlogo, ureja sestavo in moč parlamentarnih odborov, porazdelitev vodilnih funkcij, določa organizacijo dela in sprejemanje odločitev znotraj parlamenta. Ti kazalci institucionalizacije parlamenta so pomemben dejavnik moči parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik. Velika stopnja avtonomnosti delovnih teles, njihova stalnost in profesionalna specializiranost članov omogoča njihovo konkretno sodelovanje pri oblikovanju in spreminjanju predlogov, česar ne more prezreti niti večinska vlada (Polsby 1975; Olson 1994; Norton 2004c). King (1998, 65–68) in Norton (2004c, 26) ugotavljata visoko stopnjo specializiranosti članov v posameznih delovnih telesih, kar po eni strani omogoča nadaljevanje njihove lastne kariere kje znotraj izvršne oblasti, po drugi strani pa lahko ti specializirani poslanci tvorijo avtonomno skupino znotraj svoje lastne stranke in s tem neke vrste opozicijo svoji stranki. Močan položaj poslanskih skupin nasproti strankarskemu vodstvu ima seveda pozitivne posledice za participacijo parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik, saj je ravno delovanje *znotraj* parlamenta tisti ključni dejavnik, ki takšno opozicijo omogoča. Moč frakcij pa ni pomembna samo s stališča vladnih strank, saj lahko v primeru manjšinskih vlad govorimo o povečanju pogajalske moči opozicijskih poslanskih skupin, kadar vlada potrebuje njihove glasove za sprejetje določene politike (Damgaard 1997). Podobno ugotavljata Martin in Vanberg za koalicijske stranke, da so lahko njihove poslanske skupine potencial za preprečevanje sprejemanja neželenih in neusklajenih politik, s tem ko lahko (prek različnih parlamentarnih delovnih teles) izvajajo nadzor nad predlogom politike (Martin in Vanberg 2004, 17). Pri strankah moramo upoštevati tudi njihovo organiziranost, saj lahko v primeru hierarhično in centralizirano organiziranih strank govorimo o manjši avtonomnosti poslanskih skupin in s tem tudi celotnih parlamentov nasproti izvršni veji, medtem ko lahko v primeru slabše organiziranih in decentraliziranih strank pričakujemo večjo samostojnost članov parlamenta in s tem tudi večjo vlogo parlamenta v procesu oblikovanja in sprejemanja politik (Olson 1994, 138). Visoka

stopnja institucionalizacije pa še zadošča za močno pozicijo parlamenta v postopku oblikovanja in sprejemanja politik, saj se je na primeru italijanskega parlamenta izkazalo, da je ravno strankarski sistem tisti, ki kot posamezni dejavnik najbolj odločujoče vpliva na uspešnost zakonodajne funkcije parlamentov (Mattei 2005, 33).

V povezavi z institucionalizacijo in strankarskim sistemom moramo omeniti še parlamentarno kulturo, ki po eni strani sestoji iz spoštovanja proceduralnih pravil ter njihove korektne uporabe (Norton 2004b, 8), po drugi strani pa iz nakopičenega formalnega in neformalnega znanja, ki se nabira ob stabilni reelekciji poslancev. Stopnja ponovno izvoljenih poslancev v parlamentu je običajno odraz stabilnosti parlamentarne kulture, ki se kaže v večjem poznavanju delovanja parlamenta, proceduralnih pravil ter možnosti vplivanja na oblikovanje in sprejemanje politik (Zajc 2004, 229–230). Pomembno vlogo s te strani igrajo tudi strankarski načini rekrutacije in socializacije novih poslancev.

Strankarska kultura in medstrankarski odnosi odsevajo način komunikacije v širši družbi, ki bi ga lahko označili za konfliktnega 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, odnosi med njimi so zato konfliktni, kar povečuje pogajalsko moč predvsem strank znotraj vladne koalicije, če ta obstaja, v primeru manjšinskih vlad ali kadar je potrebna kvalificirana večina pa tudi opozicijskih (Damgaard 1997, 94–98). Razmerja v ideološkem pozicioniranju in intenzivnost konflikta so v veliki meri obratno sorazmerna s koalicijskim potencialom strank, ki kreira 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 *policy* procesu smo že natančno opredelili pri razlagi Mezeyjevega modela klasificiranja zakonodajnih teles. Podpora političnih elit in široka družbena podpora parlamentarnemu načinu sprejemanja odločitev je lahko jeziček na tehtnici med demokratičnimi in nedemokratičnimi političnimi sistemi (Mezey 1979), zato je za parlamentarizem nujno, da ključna zakonodajna institucija uživa zaupanje članov konkretne politične entitete.

Med dejavniki vpliva parlamenta na demokratični proces oblikovanja in sprejemanja politik moramo definirati še zunanje dejavnike, med katere prištevamo predvsem vse tiste akterje zunaj parlamenta, ki imajo poseben interes pri konkretnih odločitvah. Sem spadajo različne interesne skupine, organizacije, podjetja in institucije, pa tudi vplivni posamezniki, ki se neposredno ali prek lobistov obračajo s svojimi interesi na poslance v parlamentu, na njihove poslanske skupine ali kar na celoten parlament (Norton 2004b, 7). Podprti s strani vseh teh zunanjih igralcev lahko poslanci bolj samozavestno nastopajo proti strankarskemu vodstvu in proti vladi, kar se kaže tudi v povečani aktivnosti vlaganja zakonskih predlogov, pa tudi predlogov drugih parlamentarnih aktov (Norton 1997, 21–22). Aktivno vlogo parlamentov terjajo tudi nekatere regionalne povezave, npr. Evropska unija.

Parlamenti suverenih držav članic izvajajo nadzor nad politiko in politikami EU na več ravneh: nadzirajo delo nacionalnih vlad na ravni Sveta EU (Hočevar 2008), prek parlamentarnih strank vplivajo na Evropski parlament (Benz 2003) ter samostojno s postopkom preverjanja subsidiarnosti in sprejemanjem evropskih odločitev v svoj pravni red.

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 (Osłon 1994, 142). 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.

Zakonodajna dejavnost oz. aktivnost parlamentov na področju oblikovanja in sprejemanja javnih politik pa ni edino merilo za vrednotenje njihove »moči« v političnem sistemu. Parlamenti v demokratičnih predsedniških sistemih imajo zaradi sistema delitev funkcij oblasti zelo močno pozicijo na področju oblikovanja in sprejemanja politik, veliko manjšo oz. nikakršne pa pri postavljanju izvršne oblasti, s tem pa imajo v nekaterih pogledih tudi manjši nadzor nad njenim delovanjem.

3.4.2 Nadzor nad izvršno vejo oblasti

Parlament oz. njegov del zaseda v parlamentarnih sistemih pomembno vlogo kot vir za sestavljanje legitimne vlade, nad katero potem budno bdi in nadzoruje vsako njeno potezo. Beyme skozi svojo teorijo demokratizacije utemeljuje, da je bilo vztrajno poskušanje nadzora nad delom monarhične vlade prav tisti element parlamentarnega dela, ki je na dolgi rok učvrstil ne samo njegovo pozicijo v sistemu delitve oblasti, pač pa tudi prisilil monarha, da je začel sestavljati vlade, ki so imele v parlamentu večinsko podporo (Beyme 2000, 18–26). Kot so ugotavljali že prvi teoretiki parlamentarne vladavine in deljenih funkcij oblasti, spada k oblikovanju politik in njihovem sprejemanju tudi nadzor nad izvajanjem sprejetih odločitev. Osnova tej nalogi 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.

Argument upora proti oblasti, ki se je od Locka prek Montesquieuja, Madisona in Milla prenašal naprej, je najprej našel dom v ameriški Deklaraciji o neodvisnosti (1776), potem pa se je s francosko

meščansko revolucijo temeljito zasidral tudi na kontinentu. S prihodom množičnih strank na politični oder se je končala zlata doba parlamentarizma na več ravneh – ni se spremenil samo način oblikovanja in sprejemanja politik, pač pa tudi postavljanja in nadziranja vlade, ki je sedaj lahko ponekod v parlamentu računala na večinsko podporo. Po drugi strani pa se je nadzor nad vlado marsikje omejil le na opozicijsko nasprotovanje večinski politiki. Iz tega pa sledi tudi ugotovitev, da je pravi³⁰ parlamentarni nadzor nad izvršno vejo dejansko obstajal samo pred pravim parlamentarizmom, ko je v parlamentu dejansko večina delovala opozicijsko nasproti (kralju in njegovi) vladi.

Preden nadaljujemo našo razpravo o parlamentarni nalogi nadzorovanja izvršne oblasti, se moramo najprej vprašati, kaj sploh vlada oz. izvršna veja oblasti je. V parlamentarnih sistemih je vlada polovica siamskih dvojčkov zakonodajno-izvršne oblasti. King ugotavlja, da se izvršna veja oblasti v primerjavi z zakonodajnimi telesi veliko redkeje pojavlja kot predmet proučevanja. Glavne razloge za to vidi v tem, da vlada večino (za raziskovalce zanimivega) dela opravi za zaprtimi vrati, zaradi česar so podatki običajno zaupni in na sploh težko dostopni. Drug dejavnik je ta, da je dejanja in procese znotraj vlade težko kvantificirati, zaradi tega pa tudi težko proučevati (King 1975, 174). Dodatne zaplete predstavlja dilema o vsebini sodobnih vlad. Že od časa po drugi svetovni vojni se politologi in pravniki sprašujejo, ali še lahko govorimo o tradicionalni delitvi funkcij oblasti,³¹ kjer zakonodajna telesa delajo zakone, izvršne institucije jih izvajajo, sodne pa nadzirajo skladnost dejanj z zakoni. Premislek je še vedno aktualen in smo ga delno predstavili že pri razpravi o zakonodajni funkciji parlamentov, prelivanje ene in druge funkcije oblasti pa je razvidno tudi za tabele 3.5, kjer se je pri več kot polovici izbranih držav pokazalo, da se opravljanje poslanske funkcije in položaj v vladi ne izključujeta.

Delo vlade v demokratičnih (še posebej pa v socialnih) državah je do danes zaradi velikega števila udeleženih akterjev postalo zelo kompleksno, zaradi dnevne politike pa tudi manj sledljivo kot v preteklosti. Industrializacija in pojav množičnih strank sta svoj pečat pustila tudi na vladnih institucijah. Tako kot parlamenti so tudi vlade oz. izvršna veja oblasti razvile nekatere nove funkcije, predvsem na področju oblikovanja in sprejemanja politik.

Z vidika odnosa med parlamentom in izvršno oblastjo lahko parlamentarno demokracijo definiramo tudi skozi oči vlade, pri čemer sta dve temeljni značilnosti takšne vladavine naslednji: a) izvršna oblast, ki je sestavljena iz predsednika vlade in kabineta in izhaja iz zakonodajnega zbora ter b)

³⁰ »Pravi« parlamentarni nadzor se tu nanaša na klasično teorijo tripartitne delitve funkcij oblasti med zakonodajalcem, izvrševalcem in sodno oblastjo, ki so med seboj ločene in se vzajemno nadzirajo. Republikanska različica takšne teorije, ki je bila v začetku uperjena proti monarhični absolutni oblasti, je v sodobnih političnih sistemih najbolj uresničena v demokratičnih predsedniških sistemih, v katerih je vrh izvršilne veje voljen neodvisno od predstavniških zborov. V parlamentarnih sistemih zaradi neposredne vezanosti vlade na večino v parlamentu pa tudi zaradi sprememb v naravi dela parlamentov in vlade ne moremo govoriti o ločenosti med izvrševalci teh funkcij.

³¹ Te poglede je že leta 1949 izrazil H. Finer v misli, da morda lahko govorimo o koncu triade delitve oblasti (King 1975, 177). Čeprav bi v resnici vsaj nekatere funkcije vlade lahko izvajali drugi akterji, pa ostajajo prevladujoč analitični pogled na politični sistem, njegov pravni red in medinstitucionalna razmerja klasični montesquieujevski (Rhodes 2006, 326).

izvršna oblast je vedno podrejena potencialnemu glasovanju o nezaupnici s strani večine v zakonodajnem zboru (Shugart 2006, 348). Vlada v takšnem sistemu, za katerega je poleg omenjenih dveh kriterijev značilna tudi kabinetna solidarnost oz. kolektivna odgovornost (Beyme 2000, 9), opravlja funkcije združevanja in integriranja vseh vladnih politik in deluje kot končni razsodnik v sporih med različnimi elementi vladnega ustroja (Rhodes 2006, 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 (Strøm idr. 2003, 11)³². 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 (Thomas 2009, 378); ter odgovornost vseh vpletenih subjektov odločanja, ki jo zaradi široke mreže agencij in različnih partnerstev pri odločanju težko vzdrževati in preverjati (Rhodes 2006, 331–332). 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 (Shugart 2006, 346). 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 opaža v sistemih, v katerih lahko ena sama stranka osvoji večino v parlamentu in tvori vlado (Shugart 2006, 353). 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 znotraj parlamenta. Stranke koalicije namreč lahko uporabijo instrumente parlamentarnega nadzora za izsiljevanje svojih predlogov ali za uveljavljanje določb koalicijske pogodbe (Martin in Vanberg 2004, 16–17).

Ministrsko odgovornost parlamentu je za ključni kriterij parlamentarne vladavine nasproti ustavni monarhiji postavil že Constant, za njim sta to delitev povzela tudi Bluntschli in S. E. Finer. Na enak način med predsedniškimi in parlamentarnimi sistemi ločuje Verney, ko zapiše, da zbor (angl. *assembly* – *skupščina*) postane parlament takrat, ko prevzame odgovornost za vlado, medtem ko v predsedniških

³² Že večkrat omenjeni avtorji Strøm, Müller in Bergman v svoji knjigi *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* ubirajo pristop institucionalizma racionalne izbire, ki gleda na odnos med vlado in parlamentom z enakimi očmi kot na odnos med volivci in njihovimi predstavniki v parlamentu. Teorija principal-agent gleda na parlamentarno vladavino kot na verigo delegiranih odnosov med principalami in agenti, ki so med seboj v hierarhičnih odnosih in oboji delujejo racionalno, da bi dosegli nekatere svoje zunanje preference.

sistemih zbor poslancev zmeraj ostane samo zbor poslancev (Verney 2002, 32–40). Sposobnost postavljanja vlade, s tem pa tudi njene odstavitve, je postala ključni kriterij močnega parlamenta nasproti vladi tako pri Strongu kot pri Steffaniju (v Strøm idr. 2003, 12), pa tudi pri Martinu in Vanbergu (2004). Na podlagi tega argumenta lahko parafraziramo Mezeyjevo že predstavljeno klasifikacijo legislatur. Če je bil zanj ključni kriterij močnega parlamenta ta, ali lahko parlament dejansko samostojno spremeni zakonodajni predlog, potem je lahko z vidika demokratične odgovornosti močan parlament tisti, ki dejansko lahko spremeni oz. odstavi vlado. Tehnica, ki meri moč parlamentov v demokratičnih političnih sistemih, se ob takšni »merski enoti« preveša v korist parlamentarnih sistemov nasproti predsedniškim. Odgovornost predsednika vlade in njegovega kabineta, dejansko pa konkretna sposobnost parlamenta za nadzor nad njihovim delom, je hkrati za Strøma idr. tudi kriterij, ki zadovoljuje demokratične zahteve političnega sistema (Strøm idr. 2003, 20). Seveda pa ima parlamentarni nadzor znotraj vsakega parlamenta različno težo. V primeru federalne države Nemčije Saafeld ugotavlja, da je parlamentarni nadzor nad izvajanjem vladnih politik manj pomemben, ker je večina detajlnih politik na skrbi federalnih enot in zato tudi vlada dejansko vlada brez podrobnega nadzora nad administracijo, njena pozornost pa je toliko bolj usmerjena v natančno oblikovanje politik (Saafeld 1998, 48).

Beyme poudarja, da so za uspešen nadzor parlamenta nad izvršno oblastjo potrebni nekateri izpolnjeni pogoji, med njimi parlamentarna organizacijska avtonomija, neodvisni vir financiranja parlamenta in vsega njegovega dela, nehierarhični odnosi med poslanci – *corps d'esprit* oz. nekakšen kolektivni duh pripadnosti, kamor spada tudi nehierarhičnost odnosov med zbornicami parlamenta, ter garancija neodvisnosti s tem, ko je poslanska služba postala plačana in profesionalna (Beyme 2000, 39). Za uspešen nadzor nad vlado mora parlament razviti tudi nekatere ustaljene postopke in kriterije, ki so znak uspešne institucionalizacije parlamenta tudi na tem področju.

V različnih parlamentarnih sistemih lahko najdemo različne nabore instrumentov za nadzor nad izvršno vejo oblasti. Pri razpravi o pomembnosti parlamentarnega nadzora si lahko pomagamo s podatkovno bazo Medparlamentarne unije (*Interparliamentary Union*, v nadaljevanju IPU), ki hrani precej natančne podatke o oblikah nadzora parlamentov nad vladami za 186³³ držav, 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.

³³ 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).

V prvo skupino spadajo različni načini preverjanja politične odgovornost, ki niso stalni in pridejo na vrsto takrat, kadar parlament presodi, da obstaja v politiki in javnosti 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 (IPU).

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, preiskovalni odbori 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, zunanja politika, nacionalna varnost, izredne razmere ter preverjanje ustavnosti in uporabe zakonov (IPU).

S tabelo 3.5 smo želeli ponazoriti porazdelitev teh instrumentov med različnimi parlamentarnimi sistemi po vsem svetu (slika 3.2). Zajeli smo 25 držav z vsega sveta, ki jih IPU klasificira kot parlamentarne ali podpredsedniške sisteme in imajo torej vsaj eno predstavniško zbornico. Izjema med temi državami je Švica s sistemom pol-neposredne demokracije, ki smo jo dodali zaradi zanimivosti pri primerjanju parlamentarnega in skupščinskega sistema. Kot se je izkazalo, švicarski sistem izstopa predvsem v tem, da ne vsebuje kolektivne odgovornosti vlade, prav tako pa ne obstaja instrument glasovanja o zaupnici vladi. To sta tudi dva ključna momenta, v katerih je švicarski politični sistem podoben skupščinskemu, kakor smo ga opisali v opombi 5, več o tem pa bomo spregovorili še v nadaljevanju (tabela 3.5).

Glasovanja o zaupnici vladi ne poznajo niti v Veliki Britaniji, zibelki sodobnega parlamentarizma, razen v obliki nadzora nad konkretnimi zakonskimi predlogi, ki pridejo v parlament. Teoretično lahko opozicija poda zahtevek za razpravo o delu vlade ter za glasovanje o nezaupnici, vendar poslovnik ne določa natančno časovnega roka za termin debate. Ker vlada postavlja dnevni red parlamenta, se takšni predlogi na njem sploh ne znajdejo. Le če predlog za glasovanje o nezaupnici podajo voditelji opozicije, je vlada obvezna najti »čim zgodnejši termin« za razpravo, o kateri pa se potem odloča z navadno večino (IPU).

Posebnost pri glasovanju o zaupnici vladi je t. i. konstruktivna zaupnica v bolgarskem, nemškem, slovenskem, španskem in tudi tajskem političnem sistemu, ki zagotavlja kontinuiranost oblasti in terja od parlamenta odgovornost za stabilnost političnega sistema. Zanimivo je, da na Tajskem sistem konstruktivne zaupnice velja tudi pri interpelaciji individualnih ministrov. Po drugi strani smo

zabeležili kar nekaj držav, v katerih pa ugotavljanje odgovornosti posameznih ministrov ni institucionalizirano, ker velja velik poudarek ravno na kolektivni odgovornosti vlade (Irska, Japonska, Mali, Nemčija, Ruska federacija in Senegal). V tem kontekstu je zanimiv primer Južnoafriške republike, kjer je mogoče glasovanje o nezaupnici samo ministrskemu zboru, ob tem pa v primeru izglasovane nezaupnice predsednik vlade ostane isti in sestavi nov kabinet (tabela 3.5).

Tabela 3.5: Instrumenti nadzora v različnih parlamentarnih in polpredsedniških političnih sistemih

Država	Freedomhouse Indeks	Politični sistem	Neskladnost funkcij	Kolektivna odgovornost vlade	Ustna in pisna vprašanja	Vladna poročila	Glasovanje o zaupnici	Parlamentarna razprava/interpelacija ministra	Razpust / ustavna obtožba	Pravica do nadzora nad administracijo	Zaslišanja na odborih	Preiskovalni odbori in komisije	Imenovanje visokih uradnikov	Zastopanstvo v vladnih odborih
Avstrija	1	P	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Belgija	1	P	✓	✓	✓	✓	✓ ^a	✓ ^b	✓	✓	✓	✓	X	X
Bolgarija	2	P	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Češka	1	P	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	X
Danska	1	P	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Francija	1	PP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X ^c	✓	✓	✓	X	X
Irska	1	P	X	✓	✓	X	✓	X ^d	✓	✓	✓	✓	X	X
Japonska	1	P	X	✓	✓	✓	✓	X ^d	✓ ^c	✓	✓	✓	X	X
Južnoafr. republika	2	P	X	✓	✓	✓	✓ ^e	X	✓	✓	✓	✓	X	X
Kanada	1	P	X	✓	✓	✓	✓	✓ ^b	✓ ^b	✓	✓	✓	✓	NI
Latvija	2	P	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Litva	1	P	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Mali	2	PP	✓	✓	✓	X	✓	X ^d	✓	✓	X	✓	X	X
Nemčija	1	P	X	✓	✓	✓	✓ ^a	X ^d	✓	✓	✓	✓	X	✓
Nizozemska	1	P	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X
Poljska	1	P	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
Ruska federacija	6	PP	✓	✓	✓	✓	✓	X ^d	✓	✓	✓	X	✓	X
Senegal	3	PP	✓	✓	✓	X	✓	X ^d	✓	✓	✓	✓	X	X
Slovaška	1	P	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Slovenija	1	P	✓	✓	✓	✓	✓ ^a	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Španija	1	P	X	✓	✓	X	✓ ^a	X ^d	✓ ^c	✓	✓	✓	X	X
Švedska	1	P	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Švica	1	PND	✓	X	✓	✓	X	X	X	✓	✓	✓	✓	✓ ^g
Tajska	5	P	✓	✓	✓	X	✓ ^a	✓ ^a	✓	✓	✓	✓	X	X
Turčija	3	P	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	X
Združeno kraljestvo	1	P	X	✓	✓	✓	X ^f	X ^f	✓ ^h	✓	✓	✓	✓	X

Vir: IPU (2010) in Freedomhouse (2010)

Opombe:

a - konstruktivna nezaupnica

b - postopek ni posebej določen v statutu ali poslovniku, lahko pa obstaja v praksi

c - ne gre za ustavno obtožbo v smislu kazenskega postopka, pač pa za podoben proces, ki pa še nikoli ni bil uporabljen

d - poudarjena je kolektivna odgovornost vlade, zato nezaupnica parlamenta samo enemu ministru ni možna

e - možno je glasovanje o celotni vladi ali samo o ministrih, pri čemer predsednik vlade ostane in sestavi nov kabinet

f - samo teoretično mogoče, dejansko ne zaradi poslovnih določil

g - zastopanost v vladnih institucijah, vendar ne vedno kot nadzorniki

h - možno, vendar še nikoli doslej uporabljeno

P - parlamentarni sistem

PP - polpredsedniški sistem

PND - pol-neposredna demokracija

NI - ni podatka

Instrumenti parlamentarnega nadzora (vezano na tabelo 3.5)

Politični sistem – Klasifikacija političnega sistema po IPU (P – parlamentarni sistem; PP – polpredsedniški sistem; PND – pol-neposredna demokracija). Države s predsedniškimi političnimi sistemi niso zajete, ker njihovih legislatur niti naša klasifikacija (Verney 2002) niti klasifikacija IPU ne uvršča med parlamentarne zборе.

Neskladnost funkcije – Nanaša se na neskladnost poslanskega in ministrskega položaja.

Kolektivna odgovornost vlade – Ali je vlada kot celota odgovorna za svoje delo pred parlamentom.

Ustna in pisna vprašanja – Ali lahko parlament vladi, njenim ministrom in uslužbencem zastavlja ustna in pisna vprašanja ter ali so ti nanje dolžni odgovarjati.

Vladna poročila – Preverja, ali vlade pošiljajo parlamentom poročila o svojem delu.

Glasovanje o zaupnici vladi – Tu ne gre za t. i. investiturni glas ob postavljanju vlade v začetku mandata, pač pa za glasovanje o zaupnici vladi kot celoti, ki je lahko vezano na posamezni zakonodajni predlog ali je posledica politične razprave o konkretnem političnem vprašanju.

Parlamentarna razprava/interpelacija posameznega ministra – Nanaša se na razpravo o delovanju posameznega ministra, ki ima za posledico glasovanje o njegovi odstitvi.

Razpust/ustavna obtožba – Nanaša se na sposobnost parlamenta, da pred sodnimi organi sproži postopek za politično odgovornost bivših in aktualnih javnih funkcionarjev (poslancev, ministrov, predsednikov vlade, predsednikov države itd.).

Pravica do nadzora nad administracijo – Preverja, ali lahko parlament kliče na odgovornost tudi posamezne strokovne člane vladne administracije ali ta dejansko deluje mimo parlamentarnega nadzora.

Zaslišanja na odborih – Preverja, ali sta vlada in njena administracija dolžni sodelovati na zaslišanjih posameznih parlamentarnih delovnih skupin.

Preiskovalni odbori in komisije – Ali lahko parlament sam ustanovi preiskovalno komisijo ali odbor za nadzor nad konkretno izvedenim delom ali procesom.

Imenovanje visokih uradnikov – Ali parlament sodeluje pri imenovanju visokih vladnih uradnikov (ne samo na pozicije, na katerih naj bi kandidati delovali neodvisno od vpliva katere koli politične institucije, kot so npr. sodniki, varuh človekovih pravic, vodstvo javnih zavodov).

Zastopnost v vladnih odborih – Ali so člani parlamenta vključeni v vladne odbore in njena delovna telesa pri pripravi politik. Ne šteje članstvo v javnih zavodih in podjetjih, v katerih ne delujejo kot člani parlamenta in torej ne opravljajo parlamentarnega nadzora.

Podatki 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.

Na začetku smo postavili tezo, da za parlamentarizem ne zadostuje le pravna ureditev odnosov med zakonodajno in izvršno oblastjo, pač pa so potrebna še nekatera demokratična zagotovila, ki omogočajo izvedbo temeljnih normativnih načel parlamentarizma. Tudi pogled na razpredelnico instrumentov parlamentarnega nadzora v različnih državah sveta, ki imajo predstavniški zbor, nam tega ne razkriva. Zato smo vpeljali dodatni kriterij, in sicer indeks stopnje svobode v državi, ki ga meri mednarodna organizacija Freedomhouse. Ta za vsako leto izda poročilo, v katerem ocenjuje države na 7-stopenjski lestvici, kjer 1 pomeni najvišjo stopnjo svobode in 7 najnižjo. Ta organizacija deli države v tri skupine. V prvo spadajo tiste, ki imajo vrednost indeksa med 1 in 2,5, oz. tiste, v katerih je stopnja političnih pravic in civilnih svoboščin najvišja. Te države so najbolj svobodne, v njih je mogoča najvišja stopnja demokracije in vanjo se uvršča tudi velika večina držav, zajetih v naši tabeli (od 21 od 25 držav). V skupino delno svobodnih držav spadajo tiste z indeksom med 3 in 5, kamor se uvrščajo še tri izmed preostalih držav v naši razpredelnici (Senegal, Tajska in Turčija). Samo ena država iz našega izbora,

Rusija, ima indeks nad 5,5, kar pomeni, da spada med nesvobodne države oz. države z najnižjo stopnjo političnih pravic in človekovih svoboščin (Freedomhouse).

Čeprav Rusija v svojem naboru instrumentov parlamentarnega nadzora ne zaostaja za svojimi parlamentarnimi in bolj demokratičnimi teknicami – od Francije se npr. loči samo v tem, da nima sistema individualne odgovornosti ministrov in torej ni možna interpelacija, da ne pozna instituta preiskovalnih odborov, vendar pa sodeluje pri imenovanju višjih vladnih uradnikov (tabela 3.5) – je splošna ocena demokratičnosti v njej zelo nizka. V parlamentu – dumi, kjer ima 70 % (od 315 od 450) vseh sedežev samo ena stranka (CIA), je verjetno tudi sicer nemogoče računati na absolutno večino vseh poslancev, ki bi lahko izglasovali nezaupnico vladi, v primeru uspešnega scenarija pa ji grozi razpustitev (IPU). V primerih parlamentarnih sistemov, ko lahko ena sama stranka sestavi vlado, še posebej če so med vladajočo stranko in opozicijo velike razlike, je uspešno glasovanje o nezaupnici kar nerealno pričakovati, četudi govorimo o demokratičnih sistemih, kot je npr. Velika Britanija, o čemer smo že pisali.

Podoben 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 indeks – PPI*), ki sta ga potem primerjala z indeksom Freedomhouse (Fish 2006, 7–8). Avtorja raziskave sta ugotovila, da je korelacija med močjo legislatur in stopnje demokracije visoka in pozitivna (Fish 2006, 9). Fish se v svojem članku sklicuje na meritve postkomunističnih držav,³⁴ 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 pokazala, da je minimaliziranje vloge parlamenta v političnem sistemu na začetku njegove transformacije v demokratični politični sistem močan kazalec nadaljnjega razvoja te države v smer višje stopnje avtoritarnosti režima (Fish 2006, 18). 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 političnih sistemov. Kot opozarja King (1998), vse preveč pozornosti namenjamo tistim oblikam delovanja parlamenta, ki so poniknile v manjšino že pred več kot 100 leti.

³⁴ 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*.

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.³⁵ 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 (King 1975 in 1998; Daamgard 1997; Schüttemeyer 1997; Martin in Vanberg 2004; Mattei 2005).

3.4.3 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 udeležnost pri oblasti,³⁶ sta se izkazala za primarni test demokratičnih vladavin (Linz 1975, 184).

Podobno kot predstavniško-zakonodajne institucije so bili tudi stranke in strankarski sistemi do danes deležni velike raziskovalne pozornosti, ki se odraža v pluralizmu raziskovalnih pristopov do tega pojava. Med njimi opazimo predvsem tri prevladujoče vplive – sociološke, institucionalne in (institucionalno-)tekmovalne (Ware 1996, 8–9). Poseben pristop k proučevanju strank je razvil Panebianco, ki poudarja, da so stranke ne glede na vse najprej organizacije, zato ima po njegovem mnenju organizacijska analiza prednost pred vsakršno drugo perspektivo (Panebianco 1988, xi). Po drugi strani Beyme našteva tri teoretične nastavke, ki razlagajo nastanek političnih strank – to so institucionalne teorije, krizne teorije in modernizacijske teorije (Beyme 1982, 27). Enako različne teorije o nastanku strank povzema v svoji študiji o političnih strankah tudi Danica Fink Hafner (Fink Hafner 2001).

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 namen zagotoviti ponovno izvolitev uglednežev in le bolj redko za srečevanje zakonodajalcev, ki bi morda delili enake poglede, podobno pa tudi različne politične skupine v predrevolucionarni Franciji niso presegale regionalnega dometa (LaPalombara in Weiner 1990, 26). Kljub tem koreninam 'parastrankarskega'

³⁵ 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 2004), 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 prepletenih zadev, kot so podnebne spremembe, energijska politika, demografija in tehnološki razvoj (Groombridge 2006, 274).

³⁶ 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 1975 in 2000).

zduževanja pa do sredine 19. stoletja ne moremo govoriti o pravih strankah.³⁷ 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.³⁸ Parlament v tem primeru deluje kot »valilnica političnih strank« (Fink Hafner 2001, 36) v nasprotju »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 (Beyme 1982, 28). Poleg institucionalnih pogojev so se tako za pomembno kolo razvoja strank izkazale ideologije (Palmer v LaPalombara in Weiner 1990, 30). 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 (Prunk 2008a, 94).

Moderna stranka pa ne pomeni samo politične skupine, utemeljene na skupnem (ideološkem) prepričanju (Fink Hafner 2001, 36), pač pa 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 (Weber 1990, 35).³⁹ 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 (Kirchheimer 1990, 51). 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 *catch-all* stranke, ki so poleg klasične delavske baze v svoje vrste začele privabljati tudi ostale volivce (Kirchheimer 1990, 52).

Ker se bomo na tem mestu izognili razpravi o volilnih sistemih in na sploh notranjem in organizacijskemu življenju strank, delamo veliko krivico zelo obsežnemu in pomembnemu sklopu raziskav in literature s tega področja. Med klasična in nepogrešljiva dela na tem polju znanosti spadajo

³⁷ Dober kratek pregled razvoja strank in njihovega proučevanja prinaša Sartori (2005, 3–12).

³⁸ Podobno tudi Weber (1990, 33–35).

³⁹ Weber meni, da bo takšen razvoj strank, kjer o programih in kandidatih ne odloča več avtoritativno vodstvo, pač pa velike skupščine članov stranke, pomenil nastop plebiscitarne demokracije (Weber 1990, 36).

dela Ostrogorskega, Webra, Michelsa, Duvergerja, Sartorija, Blondela, Beymeja, Kircheimerja, Katza in Maira⁴⁰ ter še mnogih drugih, ki smo jih uporabili tudi v tej študiji. Za potrebe te naloge je pomembno, da določimo pojem stranke, njihov domet in vlogo v parlamentarnih političnih sistemih. Na kratko smo pokazali razvoj strank do obdobja, ko beležimo izoblikovanje modernega parlamentarizma, v katerem imajo stranke pomembno vlogo. Ker gledamo na parlamentarizem kot na demokratični sistem, je za nas tudi na tem mestu samoumeven okvir pravne države, ki določa pravila igre za vse udeležence v njem, torej tudi za stranke.

Za razliko 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'« (Ware 1996, 5). 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 (Ware 1996, 6).

Vloga strank v parlamentu je večplastna. Najpogosteje se na prvo mesto postavlja njihovo predstavniško vlogo in s tem tudi funkcijo prevajanja družbenih konfliktov v parlamente – v razpravo o tej funkciji strank in parlamenta se bomo natančneje podali v naslednjem podpoglavju. Ena najpomembnejših funkcij pa je gotovo rekrutacija in izbira voditeljev za javne funkcije, s tem pa tudi organizacija volitev. Odnos med deli strank⁴¹ 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 (Manin 1997, 216). Z druge strani predstavljajo strankarske poslanske skupine močan instrument nadzora nad politiko (so)vladajočih strank, s pomočjo katerega lahko koalicijske partnerice ena od druge izsiljujejo svojo politično agendo (Martin in Vanberg 2004, 17). 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 znotraj

⁴⁰ Če omenimo morda le najbolj znana dela omenjenih avtorjev: Moisei Ostrogorski. 1902. *Democracy and the Organisation of Political Parties*. Norwood: Norwood Press; Max Weber. 1976. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. izd. Tübingen: Mohr; Robert Michels. 1968. *Political Parties: A Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. 2. Idz. New York: Free Press; Giovanni Sartori. 1976. *Parties and Party System. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press; Maurice Duverger. 1972. *Political Parties: Their Organization and Activity in Modern State*. 3. Izd. London. Methuen; Jean Blondel. 1995. *Comparative Government*. London: Harvester Wheatsheaf; Klaus von Beyme. 1982. *Parteien in westlichen Demokratien*. München: R. Piper & Co. Verlag; Otto Kirchheimer. 1966. *The Transformation of the Western European Party System*. V *Political Parties and Political Development*, ur. J. LaPalombara in M. Weiner. New York: Princeton University Press; Richard S. Katz in Peter Mair, ur. 1994. *How Parties Organise: Change and Addaption in Party Organisation in West Democracies*. London: Sage.

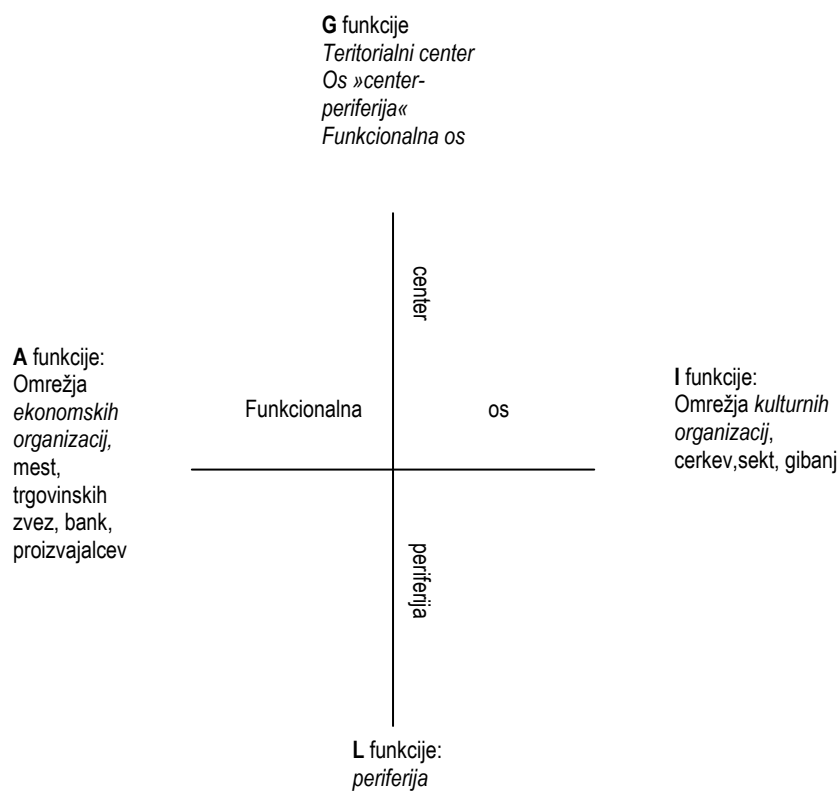
⁴¹ Katz in Mair delita stranke na tri dele: a) javni deli strank (strankarske organizacije v parlamentu in vladi, b) stranke na terenu (člani v teritorialnih organizacijah, tudi strankini lojalni volivci) in c) centralni deli strank (ožji in najožji organi, ki organizirajo in predstavljajo stranko na terenu, sem pa spadajo tudi zaposleni v stranki) (Katz in Mair 1993).

parlamenta in predstavljajo okvir za uporabo nekaterih instrumentov parlamentarnega dela (Schüttemeyer 1997, 37; Krašovec 2000, 90–95). Z organizacijo volitev pa stranke vplivajo tudi na samo sestavo parlamenta in med volilno kampanjo tudi določajo njeno vsebino (Norris 2002, 127–132).

Še ena izmed ključnih funkcij, ki jih stranke kot udeleženske parlamenta opravljajo, je izražanje, instrumentalizacija in predstavljanje interesov v družbi (Lipset in Rokkan 1990, 93). S tem se v parlament prenašajo tudi družbeni konflikti, ki so pomemben pojasnjevalni dejavnik življenja strank, čeprav seveda ne edini (Fink Hafner 2001, 49).

Stranke so tiste, ki družbene cepitve prevzemajo kot politične 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 (Lipset in Rokkan 1990, 93). V svojem znamenitem modelu AGIL je Rokkan opredelil štiri ključne momente oz. cepitve, ki opredeljujejo ideološko pozicioniranje strank in na katere so najbolj odločilno vplivale industrijska in nacionalne revolucije (glej sliko 3.3).

Slika 3.2: Linije konfliktov po Rokkanovem modelu



Vir: Rokkan (1969, 55)

Za razliko od Rokkanovih štirih dominantnih konfliktov (etnični, verski, center-periferija in konflikt med delavskimi in meščanskimi interesi) Beyme predlaga tipologijo desetih strankarskih ideoloških družin, ki pojasnjuje nastanek strank v večini zahodnih⁴² demokracij:

- liberalne stranke vs. konservativne stranke,
- delavske stranke vs. meščanske stranke,
- kmečke stranke vs. industrijske stranke,
- regionalne stranke vs. centralistične stranke,
- krščanske stranke vs. laične stranke,
- komunistične stranke vs. socialdemokratske stranke,
- fašistične stranke vs. demokratične stranke,
- protestne stranke malomeščanstva vs. birokratske stranke (država blaginje) in
- ekološka gibanja vs. družba rasti (Beyme 1982, 36–37).

Na podlagi zgoraj predstavljenega Rokkanovega modela je svoj teoretični model ideoloških strankarskih skupin oz. družbenih skupin, ki jih volijo, podal Herbert Kitschelt. Prek teorije racionalne⁴³ izbire je ubral tržni pristop k proučevanju preferenc volivcev, pri čemer je zavrnil Marxovo hipotezo, da družbene odnose zaznamuje predvsem razlika v lastnini (Kitschelt 1993, 300). Kitschelt je razvil šest indikatorjev, ki vplivajo na politične preference posameznikov, od katerih trije kažejo neposredno »tržno situacijo« posameznega državljana, trije pa opredeljujejo še druge vidike njegovega družbenega položaja. Kazalci, ki med seboj niso popolnoma neodvisni, se nanašajo na lastnino (ali prihodek državljana izhaja iz plačila za delo ali iz obresti in dobičkov), sektor (javni ali zasebni), sodelovanje vira dohodka v mednarodnem tekmovalnem gospodarskem okviru vs. domače usmerjeni ekonomiji, stopnjo izobrazbe, spol ter delovne naloge (delo z ljudmi vs. delo v proizvodnji ali dokumentacija, delo na simbolni ravni), so predstavljeni na sliki 3.4. Takšen model omogoča kar štiriinšestdeset različnih kombinacij, vendar vse niso enakomerno zastopane v družbi, poleg tega pa pogosto prihaja do povezovanja atributov, kar nakazuje sedem skupin na modelu, ki so prepoznane kot najpomembnejše kategorije (Kitschelt 1994, 26–27).

Kitscheltova tipologija 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

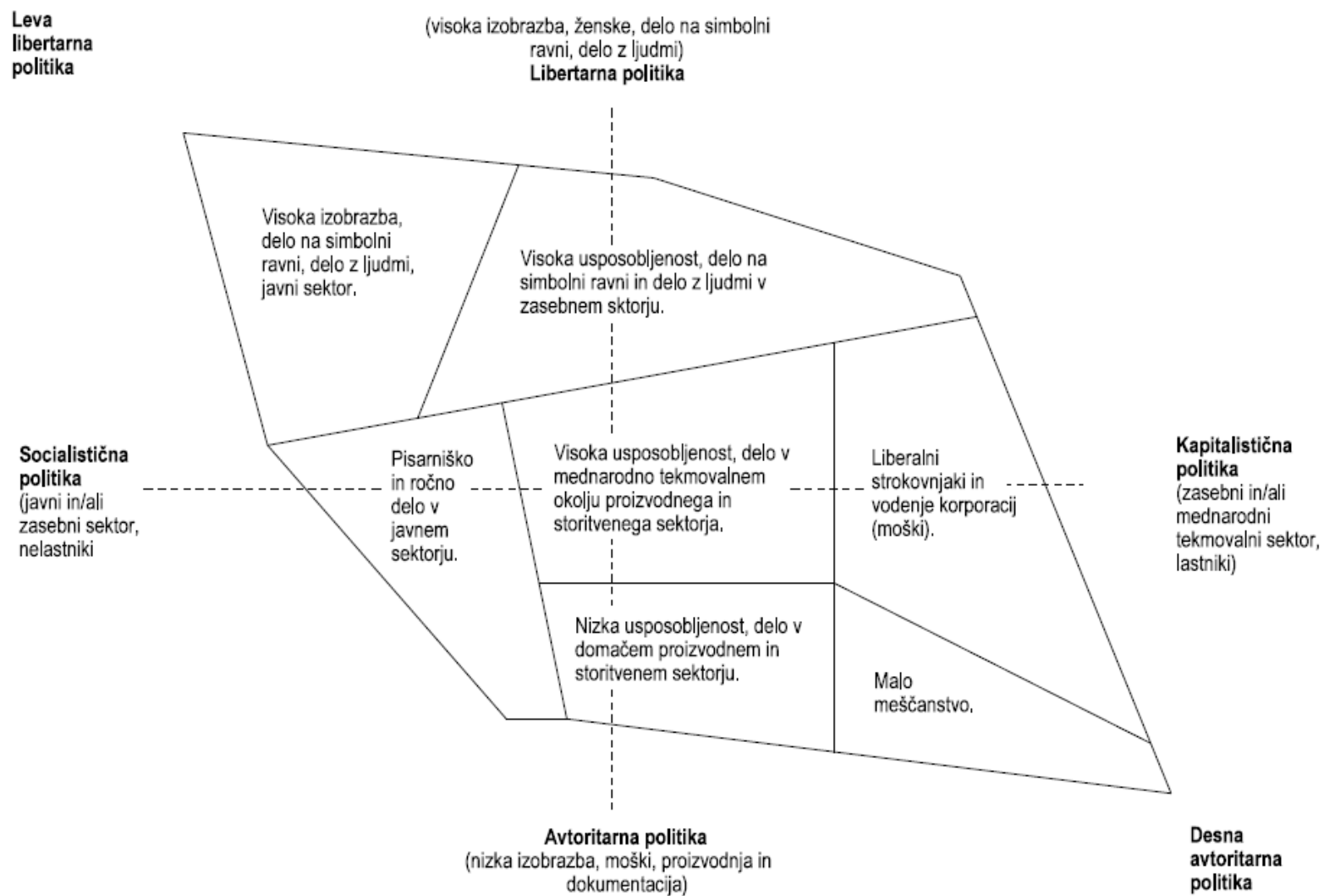
⁴² Opozoriti velja, da velja posebna raziskovalna pozornost tudi strankam v drugih državah, za katere, zlasti postkolonialne države, evropocentrični modeli ne veljajo. Omenimo le nekaj avtorjev: Coleman in Rosberg (1964), Pye (1966), Charlton (1998), Lapalombara in Weiner (1990), Randall (1990), Hague in Harrop (2007)

⁴³ Kot pravi avtor sam, je model zasnovan na podlagi razmerja med povpraševanjem in ponudbo, na koncu pa je vseeno izzvenel precej strukturalistično (Kitschelt 1993, 299).

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 po predstavljanju čim širšega spektra volivcev (Pizzorno 1990, 61–66). 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 psevdo-stranka (Sartori 2005, 35). Tako enostrankarski sistemi, ki sicer so obstajali in obstajajo, pomenijo popolno nasprotje pluralizma strank – pomenijo holizem, ki popolnoma zavrača idejo tekmovalnega strankarskega sistema (Dahl 1971, Schumpeter 1996) 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 5 razlogov, zakaj kljub vsemu v zahodnih demokracijah še vedno ostaja pluralizem strank (Pizzorno 1990, 68–71). Prvi razlog se skriva v hipotezi o iluziji izbire: sodobna predstavniška demokratična 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 (1990, 290), 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 argument je odgovorno preverjanje javnega mnenja. Čeprav stranke ne zagotavljajo najbolj natančnih javnomnenjskih raziskav, pa je njihova reakcija na rezultate teh raziskav vedno podvržena preverjanju in ocenjevanju s strani elektorata – 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 moč odločanja v rokah, potekala tudi v prihodnje. S tega vidika je zaželeno čim večje število strank (v parlamentu), kar bi takšne politične transakcije naredilo transparentnejše.

Slika 3.3: Ideologija in posamezne skupine v naprednih kapitalističnih družbah



Vir: Kitschelt 1993, 306

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 (Eckstein v Lijphart 1977, 3–4).⁴⁴ 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 (Dahl 1986, 234). Vendar, kot opozarjajo Ware (1996, 249) ter Linz in Stepan (1996, 44–45), 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 mnenj, s tem pa tudi (bodočih) strank za demokracijo (Madison 1982, 43–44). Po Webrovem mnenju so stranke otroci demokracije (Weber 1990, 35), demokratična pa je predvsem njihova vloga vzpostavljanja legitimne vezi med vladajočimi in vladanimi, ko odpadejo drugi zunanji viri legitimnosti (Blondel 1995, 131). 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 (Linz in Stepan 1996, 44–45; tudi Dahl 1971, 78).

Po drugi strani pa je (politični) pluralizem normativni koncept, ki zahteva premislek o našem lastnem razumevanju demokracije. Niso stranke tiste, ki ustvarjajo politični pluralizem, pač pa so politične stranke njegov produkt (Sartori 2005, 16). 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 v primeru, da obstaja zadostna ločitev različnih sfer življenja, kot so religija, politika in premoženje. Četrto, obstoj množstva zvez še ne pomeni pluralizma (Sartori 2005, 14–16). 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 ne more sovpadati z dejansko politično oblastjo, ki je predstavniška, in imeti moč nad celotno družbo (Weymans 2005, 268). Z vidika parlamentarizma kot normativnega in institucionalnega sistema pa sta tako pluralizem kot pluralnost

⁴⁴ 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 tudi 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 (Lijphart 1977, 6–7).

strank nujna sestavna dela koncepta, saj le tako parlamenti zmorejo opravljati vse svoje funkcije in naloge.⁴⁵ Čeprav je pluralizem obvezna sestavina tudi koncepta demokracije, pa sam po sebi še ne zagotavlja demokratičnosti sistema (Birch 2007, 224), kar zahteva od nas nadaljnje iskanje demokratičnih značilnosti parlamentarizma.

3.4.4 *Predstavništvo*

Ena izmed osnovnih funkcij parlamenta, ki smo jih v tej nalogi že naštevali, 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 (Pollak idr. 2009, 15). 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. Bryceova definicija, da je parlamentarna vladavina zaželen politični sistem, ker daje takojšnjo in polno moč volji ljudstva (Strøm idr. 2003, 12). Zato moramo ta dva pojma med seboj ločiti in si pogledati, kaj predstavništvo pravzaprav pomeni.

Koncept političnega predstavništva je od samih začetkov sodobne zahodne⁴⁶ 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 (Visme Wiliamson 1969, 122). Z druge strani so kritike na predstavniška telesa letele z argumentom, da ta predstavljajo nek svoj interes (Marx in Lenin), ki je lahko oligarhičen, saj med narodom in predstavniškim telesom ni nobenega pravnega razmerja, pač pa le politično

⁴⁵ 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 2007; Hix idr. 2007).

⁴⁶ Za nekaj razmišljanj in opažanj o sistemih predstavništva v drugih delih sveta in v nekaterih predindustrijskih družbah glej v Sutton (1959) ter Loewenberg in Lim Kim (1978).

(Pitamic 1927, 93).⁴⁷ Po tej logiki temelji predstavništvo na solidarnosti med predstavljenimi in predstavniki ter tako tudi spada v situacijo objektivnega prava (Duguit v Pitamic 1927, 94).

Predstavništvo je pri začetnici sodobnega raziskovanja predstavništva H. F. Pitkin definirano kot relacija moči med principalom in agentom. Kot politični koncept je predstavništvo – *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 (Pitkin 2007, 310).⁴⁸ Sodobna oblika tega koncepta se je začela razvijati v srednjem veku – prvi teoretik družbene pogodbe je hkrati postal prvi teoretik predstavniškega sistema, tj. Thomas Hobbes (Pitkin 1964a in 1964b).⁴⁹ 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 (Pitkin 1964a, 331).

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 podkovana in bi imela idealno jasno izoblikovane preference o zadevi (Rogowski 1981, 396). Takšna definicija nakazuje, da predstavništvo ne pomeni le *zastopstvo*⁵⁰ (ang. *agency*), kjer ima predstavnik ček

⁴⁷ Podobno tudi Pollak idr. ugotavljajo, da je predstavništvo tripartitni (predstavljeni – stranke – predstavnik) posredni družbeni odnos (2009, 15).

⁴⁸ Za razpravo o predstavništvu, ki je bližje izvornemu pomenu latinske besede *repraesentare* in se nanaša na nežive predmete, predvsem pa na predstavljanje posameznika prek predmetov (npr. prek lastnega dela), glej Gregory S. Jay (1994).

⁴⁹ Širše razumevanje pojma predstavništva, ne samo njegove izpeljave v politični koncept, je sicer razumljivo obstajalo več čas v znanosti, umetnosti in filozofiji. Render ugotovitev H. Pitkin, da je Hobbes tudi utemeljil predstavništvo, nekoliko popravlja, da so se pri Hobbsu prvič vsi ti različni tokovi razvoja združili v enotno zaokroženo simbolično paradigmo (Redner 1987, 674).

⁵⁰ Kot je pokazala H. Pitkin, lahko jezikovna analiza izrazov veliko pove tudi o pojmovanju političnega koncepta (Pitkin 1964a, 1964b, 1969, 2007). Veliki angleško-slovenski slovar prevaja besedo *agency* z *zastopstvo* ali *agenturo*. Slovar slovenskega knjižnega jezika slednjega izraza ne prepozna. Besedo *zastopstvo*, *zastopati* razlaga kot 1. biti, nastopati kje za koga, v imenu koga, kot član, pripadnik česa, skrbeč, prizadevati si za kaj; 2. opravljati pravne posle za drugega; 3. biti povezan s čim in si prizadevati, zlasti z govorjenjem, za veljavo, uveljavitev tega. Sorodna beseda *predstavljati*, *predstavništvo* je tudi v slovenskem jeziku prav tako bogata kot v nekaterih tujih in pomeni 1. z navajanjem imena koga osebno seznaniti s kom; 2. delati javno znano kako dejavnost koga, lastnost, lastnosti, posredovati v najvišji meri lastnosti, značilnosti koga, česa; 3. imeti pravico, smeti opravljati kaj namesto koga ali v imenu koga; 4. izraža, da kaj je, da kaj obstaja; redko 5. poustvarjati, navadno z umetniškim hotenjem, dramski tekst, igrati, povzročati, da nastane kaj v zavesti kot posledica obnovitve zaznav, povzročati, da nastane kaj v zavesti kot posledica izkušenj, védenja, miselne ali čustvene dejavnosti. Razlika med *zastopnikom* in *predstavnikom* v slovenskem jeziku se kaže predvsem v tem, da zastopnik ne posreduje (nujno) lastnosti tistega, ki ga zastopa (npr. koncept deskriptivnega predstavništva), in ne omogoča operiranja na imaginarnem polju s poustvarjanjem nečesa kot posledica izkušenj, védenja, miselne ali čustvene dejavnosti (npr. t. i. imaginarno ali virtualno predstavništvo). Zato bomo v tej nalogi za angleško besedo *agency* dosledno uporabljali slovenski prevod *zastopstvo*. Besedo *predstavništvo* bomo uporabljali samo v kontekstu demokratičnega političnega koncepta reprezentance.

bianco, pač pa 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 (Birch 1971, 15). 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 (Mansbridge 1999)? Po drugi strani se zastavlja vprašanje percepcije in izvajanja lastne vloge s strani predstavnikov. Raziskava, ki so jo opravili Wahlke in sodelavci, je pokazala tri osnovne »tipe« predstavnikov: zaupnike (angl. *trustee*), ki sami sebe razumejo kot center zakonodajnega vesolja 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 svojih volivcev (Kornberg 1966, 287–288).⁵¹ Čeprav je od takrat minilo že skoraj 50 let, so njeni rezultati še vedno aktualni, opredelitev skrajnih dveh oblik predstavništva – 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.⁵² Med drugim odpira tudi vprašanje enakega in pravičnega predstavništva (Rogowski 1981, 398–402; Harper in Lupu 1985). Njihova študija predstavlja morda začetek behaviorističnega pristopa k proučevanju predstavništva, ki poskuša na podlagi glasovanja razbrati obnašanje in s tem tudi tip predstavništva (npr. Kronberg 1966; McCrone in Kuklinski 1979, Wlezien 2004). Zelo močan vpliv na raziskovanje predstavništva je naredila uporaba ekonomskih teorij, poskus prenove tega pristopa v okviru teorije racionalne izbire predstavljata npr. Brennan in Hamlin (1999). Na področje predstavništva tako posegajo tudi različne študije, ki se ukvarjajo z javnopolitičnimi opredelitvami strank (npr. Tavits 2007), s proučevanjem volilnih pravil za volitve v parlamente (npr. Monroe 1995; Schwartz 1995) in druga predstavniška telesa (Harper in Lupu 1985). Ta kratek seznam variacij študij na koncept predstavništva vsekakor ni reprezentativen za to

⁵¹ Podoben cilj sta si v svoji študiji zadala Loewenberg in Lim Kim (1978), ki pa sta poskušala izmeriti predstavniški značaj parlamentov kot celote. Rezultat njune raziskave so štirje tipi predstavnosti (angl. *representativeness*): participativna, elitistična, krajevna in omejena.

⁵² Več o tem glej tudi Zagorc (2009, 51–78). Zelo dobro analizo tipov predstavništva je tudi delo Jane Mansbridge v članku *Rethinking Representation* (2003).

področje. Bolje rečeno, predstavlja naključen izbor bogatega asortimana. Podobno kot pri političnih strankah tudi v tem podpoglavju delamo krivico velikemu kosu znanstvenega dela,⁵³ vendar je za naš argument pomembnejša teoretična vsebina koncepta predstavništva in njegova povezava s parlamentarizmom. Vprašanje, kaj je bilo prej – predstavništvo ali parlamenti kot primarno zakonodajna telesa, se zdi ravno tako zamotano kot tisto o kokoši in jajcu. Vsekakor pa sta se ta dva izkazala za siamska dvojčka v začetku moderne dobe, o kateri govorimo od ameriške neodvisnosti naprej (Rangus in Zajc 2010).

Odnos do predstavništva, ki se v sistemu principal-agent osredotoča predvsem na akt delegiranja in vse njegove izpeljave, predstavljene zgoraj, pa je po mnenju Pollaka idr. dvakrat napačen: prvič – delegacija je nekaj povsem drugega, kot je predstavništvo. In drugič, napačna je celotna percepcija, da se je predstavništvo kot sredstvo za organiziranje oblasti začelo razvijati šele s teoretiki družbene pogodbe; to staro načelo je namreč veljalo že v srednjem veku v Katoliški cerkvi (Pollak idr. 2009, 8).⁵⁴ Prav prevelik poudarek na sociološki definiciji predstavništva je imel za posledico naraščanje študij, ki so se ukvarjale predvsem z analiziranjem prevajanja glasov v poslanske sedeže, z volilnimi sistemi in z ugotavljanjem demografske podobnosti med volivci in njihovimi predstavniki, kar je pustilo velik manko na področju politične filozofije koncepta predstavništva (Pollak 2007: 89). Tudi zato, predvsem pa ker smo na začetku te naloge predpostavili, da lahko s parlamentarizmom označimo samo demokratične politične sisteme, se bomo v tem podpoglavju bolj ukvarjali z vprašanjem, v kakšnem odnosu sta koncepta demokracija in predstavništvo, in manj s praktičnimi aplikacijami tega odnosa na delovanje političnega sistema.

Naravo predstavništva moramo pravzaprav, kot pravi Gosnell, ocenjevati z distance in predvsem glede na njegov vpliv na (sodobno) demokracijo. Če predstavništvo nima neke teže za demokracijo, potem lahko ta koncept opustimo; če pa je potrebno za demokracijo, potem ga moramo ohraniti in negovati (Gosnell 1969, 98).⁵⁵ Gosnell s tem pokaže na nesoglasja med različnimi političnimi teoretiki, zgodovinarji in družboslovci na sploh glede vezi med konceptom predstavništva in konceptom demokracije.⁵⁶ Eden izmed največjih mitov o predstavništvu, ki ga Pollak idr. (2009, 7–8) poskušajo

⁵³ Predvsem govorimo tu o volilnih študijah, strankarskih programih in policy preferencah ter o volilnem obnašanju tako volivcev kot predstavnikov.

⁵⁴ Več o razvoju predstavništva skozi čas tudi v A. Birch (1971).

⁵⁵ Rogowski ob klasifikaciji tipov predstavništva definira tudi dve obliki, ki ne sodita v koncept demokratičnega predstavništva. Kot *antipredstavništvo* (angl. *antirepresentation*) označuje prepričanje, da družbo najbolje predstavlja prav ona sama, zato ima neposredno odločanje prednost pred predstavništvom. Z *nepredstavništvom* (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 1981, 401–403).

⁵⁶ Kitschelt idr. npr. za izhodišče svoje študije o strankarskih sistemih vzamejo trditev, da je jedro demokratične družbe njen predstavniški format, ki ga oblikujejo stranke kot agenti interesnega posredovanja, ki nastopajo v različnih institucionalnih arenah (Kitschelt idr. 2008, 5).

razbiti, je že omenjeno prepričanje, da so politični teoretiki v času angleške, ameriške in francoske revolucije razvili koncept predstavništva, da bi demokracijo opremili za delovanje tudi v velikih družbah (npr. Sterne 1969, 76). »Cepitev« demokracije s predstavništvom naj bi se zgodila nekje 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 predstavniška⁵⁷ (Hobson 2007, 460–462).

Tu moramo v debato o bistvu demokracije pripeljati koncept, ki je osnovnega pomena za ugotavljanje delovanja sodobne demokracije. Dejstvo, da je tudi antična demokracija poznala sistem nekakšnega administrativnega predstavništva, ni nova ugotovitev zgodovinarjev. Zanimiv pa je predvsem način izbire teh predstavnikov, ki mu je bilo do sedaj posvečenega le malo teoretičnega razmisleka (Manin 1997, 9). Volitve niso bile nepoznane antičnim Atencem – uporabljali so jih za izbiro magistratov, za katere je bil bistveni kriterij kompetenca. Za vsa ostala mesta v centralnih telesih atenske demokracije pa je bil žreb tista metoda, ki je določila kandidate za funkcijo. Vendar ne enih ne drugih antični Grki niso prepoznavali kot svoje predstavnike. Zakaj žreb in kakšno povezavo ima z neposredno demokracijo? Temeljno načelo antične demokracije – enakost – ni bilo v tem, da mora biti ljudstvo hkrati tisti, ki vlada, in biti vladano, pač pa da mora vsak⁵⁸ državljan imeti možnost, da izmenično zaseda obe poziciji (Manin 1997, 28). Atenska demokracija je bila tako pravzaprav utemeljena v teoriji in praksi na načelu rotacije, ki je pri povprečnem številu državljanov s političnimi pravicami (20.000 v. 4. stol. pr. n. št.) ter številu sodelujočih v vseh telesih (povpr. 6000) pomenila, da mora vsak slej ko prej priti na vrsto, zato je tudi žreb preprosto pomenil edini možen, pa tudi najbolj pravičen način izbire (Manin 1997, 31). S takšnim receptom je demokracija zadostila obema kriterijema enakosti – izhodiščna enakost (enakost ob rojstvu) ter proporcionalna enakost (vsakemu glede na njegove sposobnosti in potrebe). Ob tem ne smemo pozabiti na ostale predpostavke antične demokracije, ki so omogočale delovanje takšnega sistema: pravica vsakega državljana, da podaja predloge, načelo prostovoljnega javljanja za kandidaturo za položaje ter načelo politične odgovornosti, ki se je preverjala sproti in po končanem mandatu. Načelo rotacije položajev in žreb sta v antični grški demokraciji služila ohranjanju aritmetične enakosti za vse, ki so želeli igrati pomembno politično vlogo (Aristotel v Manin 1997, 39).

Manin ugotavlja, da dejstvo, da predstavniške vladavine niso nikoli uporabljale žreba za določanje političnih položajev, kaže na to, da razlika med predstavniškimi in »neposrednimi« sistemi ne

⁵⁷ Po drugi strani sta Madison in Sieyes oba razumela demokracijo kot edino neposredno obliko političnega sistema (Manin 1997, 2–3). O alternativnem modelu predstavniške deliberativne demokracije, kakršno si je zamislil Condorcet, glej Urbinati (2004).

⁵⁸ »Vsak državljan« v antični Grčiji pomeni moške nad določeno starostno mejo (20 let oz. 30 let za določene pozicije), brez žensk, otrok, sužnjev in tujcev (z omejenimi državljanskimi pravicami).

leži v omejenem številu izbranih, pač pa v metodi izbiranja (1997, 41). Kar naredi sistem predstavniški, ni to, da v imenu ljudstva vlada le nekaj ljudi, pač pa 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 potem, ko so politični teoretiki začeli utemeljevati izvajanje oblasti s *pristankom ljudstva* (Manin 1997, 84).⁵⁹ Volitve so za razliko od žreba 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, pač pa da jih nosilci opravljajo s privolitvijo ostalih (glej tudi Urbinati 2004, 64).⁶⁰ Tako se nam tudi ob upoštevanju Maninove analize pri vprašanju razmerja med predstavništvom in demokracijo zdi pravilna Rednerjeva trditev, da je demokracija pravzaprav le zapoznel prirastek k predstavniški vladavini, ki se je bolj slabo integriral v koncept (Redner 1987, 674). Pravilnost te trditve je razvidna tudi iz prikaza zgodovinskega razvoja predstavniške vladavine in parlamentarizma, ki smo jo naredili na začetku tega poglavja.

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, pač pa za odnos med voditeljem in tistimi, ki mu sledijo; ker imajo oboji enak interes, sploh ni pomembno, kdo zagovarja čigave interese (Visme Williamson 1969; Rogowski 1981; Pollak idr. 2009). To nas pripelje do sklepa, da mora biti predstavništvo v demokratičnih parlamentarnih sistemih nujno pluralno tako po številu kot po ideologiji.

Kakšen je torej odgovor na vprašanje, kaj je demokratičnega na predstavništvu, čeprav je voljeno, volitve pa že po Aristotelovem prepričanju porajajo elitizem? Enega ponujajo Strøm idr. – po njihovem mnenju 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 delegacije⁶¹ in odgovornosti, ki je po svoji obliki:

1. posredna (neposredno so izvoljeni samo predstavniki v parlament, vsi ostali – vlada in administracija – so voljeni posredno),
2. enostavna in enotna (vsak principal lahko prenese svojo odločevalsko moč samo na enega agenta)

⁵⁹ Veliko vlogo pri takšnem razumevanju predstavniške demokracije ima tudi načelo suverenosti, ki se pri nekaterih avtorjih izključuje z načelom predstavništva (npr. Rousseau, Young).

⁶⁰ Poleg tega pa takšen koncept spreminja pojem državljanstva – na posameznega državljana se je v antični demokraciji gledalo kot na potencialnega kandidata in tekmeča za javno funkcijo, novoveška politična teorija pa jih vidi kot vir politične legitimacije (Manin 1997, 91–92).

⁶¹ 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.).

3. agenti so odgovorni samo enemu principalu (Strøm idr. 2003, 20–21).

Pri tem razumemo demokratično odgovornost kot proces nadzora, kar pomeni, da so predstavniki odgovorni principalom le, če imajo slednji nanje vpliv (Lupia 2003, 35). Razlogi, zakaj je idealna oblika politične vladavine predstavniška, 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 (Strøm 2003, 57–58). 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 (Strøm idr. 2003, 19).

Sestavni del takšnega predstavnštva je tudi svobodni mandat posameznega predstavnika. Čeprav je s pravnega vidika predstavniški mandat danes že samoumevni standard v demokratičnih parlamentarnih sistemih, vseeno velja poudariti nekatere razloge, ki so v začetni dajali prednost neodvisnosti predstavnikov. Kljub več kot dvestoletni oddaljenosti so še vedno aktualni Burkovi razlogi:

./../ Če bi bilo vladanje vprašanje volje ene ali druge strani, bi vaša [volja volivcev, op. M. R.] brez pomisleka prevladala. Ampak vladanje in zakonodaja sta vprašanje razuma in presoje in ne nagnjenosti; in kakšen razum je to, pri katerem ima determiniranost prednost pred razpravo, kjer eni razpravljajo, drugi pa odločajo, in kjer so tisti, ki oblikujejo zaključke, morda tristo milj oddaljeni od tistega, ki posluša argumente? ./../ Parlament je deliberativni predstavniški zbor enega naroda, ki ima en interes, in to je interes vseh (Burke 1969, 175).

Nekoliko drugačno utemeljitev predstavnškega političnega sistema ponuja trojica francoskih filozofov na čelu s Claudom Lefortom. Čeprav slednji zavrača liberalizem, kot tudi marksizem, verjame v idejo demokracije in človekovih pravic, kar od njega zahteva novo percepcijo političnega. Lefort izhaja iz predpostavke, da predstavnštvo ne more biti nekakšen odsev družbe, saj je popolna skladnost med realnostjo družbe in njenimi vodilnimi načeli nemogoča (Weymans 2005, 265). Temeljna načela družbe so v stalnem nastajanju in dopolnjevanju, zato je tudi predstavnštvo aktivnost, ki omogoča delovanje ter »utelešenje« teh simbolnih načel. Ker lahko poskus neposrednega vladanja ljudstva samemu sebi pomeni le totalitarizem, iz tega izhaja, da morajo biti v politični areni države, ki je ločena od civilne družbe, predstavljene vse konfliktne vizije, ki obstajajo v družbi. Te se zaradi ločenosti države lahko

svobodno in avtonomno razvijajo ena ob drugi, kar ima za posledico konfliktnost in pluralnost družbe. Takšni konflikti potrebujejo politični oder – parlament, kjer se predstavljajo prek reference na abstraktna vodilna načela družbe in se na tak način legitimirajo (Weymans 2005, 269).⁶² Država tako ne postane grožnja, pač pa porok enakosti in svobodi, s tem ko prek predstavništva preprečuje, da bi se realnost in temeljna načela družbe kdaj poenotila, kar izraža »esenco« demokracije ter pluralizma (Weymans 2005, 267). Tako kot je v antični demokraciji ideal enakosti narekoval princip neposrednega odločanja ter metodo žreba za določanje funkcij, v Leforovi ideji država zagotavlja enakost s tem, ko vse državljane obravnava enako kljub njihovi neenakosti v realnosti – takšna abstraktna enakost omogoča izpostavljanje in izkoreninjenje neenakosti, kar je še vedno ideal sodobne (lieberalne) demokracije.

Njegova somišljenika, Gauchet in Rosenvallon, poskušata najti odgovore na sodobne izzive predstavniški demokraciji, ki so danes vidni v vse pogostejšem občutku o nepredstavljenosti. Gauchet odgovarja, da leži ključni problem ravno v liberalnem prepričanju, da mora predstavništvo odsevati družbo takšno, kot je, kar je skoraj nemogoče v tako individualizirani družbi, kot je sedanja (Weymans 2005, 277). Ker Gauchet nima boljšega odgovora kot čakati, da bodo razmere prisilile družbo, da se spremeni, na to mesto vstopa Rosenvallon, ki predlaga razmišljanje o alternativnih oblikah predstavništva in poudarja posameznikovo lastno odgovornost za ponovno integracijo v družbo in v njen »mit« o abstraktnih vodilnih načelih (Weymans 2005, 278).

Sodobne kritike predstavništva v obliki deliberativnih modelov demokracije so osredotočene predvsem na tri točke: predstavništvo odtuja politično voljo na škodo pristne samouprave; škoduje sposobnosti skupnosti, da bi delovala kot regulativni instrument pravičnosti; ter onemogoča razvoj participativne javnosti, v kateri bi se lahko razvila ideja pravičnosti (Young 2005, 124). Zagovorniki participativne demokracije in postmoderni radikalci pogosto zavračajo predstavništvo kot celoto in predlagajo neposrednost in direktni nadzor. Kljub vsem poskusom pa tem kritikam ni uspelo ponuditi česa novega (Urbinati 2007, 266). Kot ugotavlja eden izmed teoretikov deliberativnega odločanja J. Fishkin, nam ne ostaja veliko možnosti. Če predpostavljamo, da so pogoji za demokracijo politična enakost, netiranija in deliberacija, potem imamo na izbiro samo dve alternativni: politično enaka, vendar nedeliberativna neposredna demokracija (referendumi, primarne volitve v ZDA) ali deliberativna, vendar politično neenaka predstavniška demokracija (Fishkin 1991, 92). Fishkin priznava deliberativno sposobnost parlamentov, vendar poudarja verjetnost pogoste okuženosti s korupcijo, ki nastajajo zaradi ekonomskih in socialnih neenakosti. Ravno nasprotno poudarjajo Kitschelt idr. v svoji študiji o strankarskih sistemih v postkomunističnih družbah, kjer poudarjajo, da niti plebiscitarna demokracija niti korporativni koncepti niso prinesli konherentnih načrtov za institucionalni načrt družbe, ki bi bil skladen s

⁶² Z besedami M. Mezeyja lahko rečemo, da parlamenti postanejo pogonsko kolo za konfliktni menedžment. V realnosti legislature dejansko domisticiramo konflikt v mejah, ki so sprejemljive za politične elite (Mezey 1979, 10).

temeljno lastnostjo demokracije – enakost vseh kompetentnih državljanov vsaj v enem pogledu, tj. prek svobodnih in poštenih volitev (Kitschelt idr. 2008, 5).

Kljub tem slabostim in nekaterim že zgoraj omenjenim 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, pač pa izključitev. In nasprotje participacije je abstinenca (Plotke 1997, 24). 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 (npr. Barber 1984). 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« (Plotke 1997, 30).

Za enega izmed redkih poskusov usklajevanja med komunikativnimi modeli demokracije in predstavniškim načelom pa se moramo zahvaliti ameriški politični filozofinji Iris Marion Young, ki je v svojih delih vse od devetdesetih let poskušala iz koncepta predstavništva narediti demokratično institucijo, ne da bi zožila demokracijo na zgolj proceduralni in formalistični postopek (Urbinati 2007, 266). Youngova ni edina, ki verjame, da je politično predstavništvo potrebno in zaželeno (Young 2000, 133; glej tudi Manin 1997; Plotke 1997; Mansbridge 2003). Predstavništvo je pri njej konceptualizirano kot diferencialni odnos med političnimi akterji, ki so vpleteni v proces, neomejen s časom in prostorom (Young 2000, 123). Young poudarja, da pri predstavništvu ne gre za predstavljanje oseb – identitet, pač pa za predstavljanje idej – interesov, mnenja in perspektiv in ga razume kot preloženo prisotnost ali preloženo demokracijo (Young 2000, 134–136).⁶³ Največja zasluga Youngove pa 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 akt suverenosti ljudstva, pač pa kot proces tvorjenja politične unije (Urbinati 2007, 270). Predstavništvo 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« (Urbinati 2007, 271).

Plotke po drugi strani 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, pač pa vzajemnost, ki predvideva avtonomnost predstavnika. Z

⁶³ Angl. *Deferred presence or deferred democracy*.

izbiro predstavnika pa volivec dokaže tudi svojo sposobnost participirati v predstavniskem odnosu in razlikovati med različnimi političnimi praksami (Plotke 1997, 31).

Z razpravo o predstavnishvu smo dokazali, da je ravno slednje, »Ahilova peta liberalne demokracije« (Pollak idr. 2009, 1), tisti element parlamentarizma, ki političnemu sistemu prinaša atribut demokratičnosti. Čeprav ta dva pojma v samem začetku razvoja parlamentarnih sistemov nista imela lahkega zavezništva (Pitkin 2004) in je bilo predstavnishvo 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. Predstavnishvo je postalo tako ključni pojem sodobne demokracije, da je postalo predmet Schumpetrove minimalistične definicije demokracije. Vendar pa volitve niso zadosten pogoj za demokratičnost političnih sistemov, zato je treba tu identificirati še nekaj značilnosti, ki so nujni sestavni del parlamentarizma.

3.4.5 Širši demokratični okvir

Čeprav von Beyme (2000, 16) parafrazira Huntingtonovo tezo o demokratičnih valovih in postavlja parlament za predhodnika in orodje demokratizacije političnih sistemov, se moramo zaradi jasnega razumevanja pojma »parlamentarizem« lotiti tudi debate o demokraciji. Še posebno z vidika problematike, s katero se ukvarjamo v doktorski nalogi, torej z vidika parlamentarizma v socialističnih političnih sistemih v drugi polovici 20. stoletja, je vprašanje demokracije ključno.

Sodoben parlament in moderna demokracija država si delita dobršen del iste zgodovine. Ob tem, da lahko njune korenine črpamo tudi izpred več kot dva tisoč let, pa oba izhajata iz ameriške osvobodilne vojne in iz prve meščanske revolucije v Evropi. Valovi parlamentarizacije političnih sistemov so pogosto imeli videz demokratizacije zaradi svoje modernizacijske vloge, čeprav zagovorniki parlamentarne vladavine niso bili vedno tudi zagovorniki splošne volilne pravice. Zgodovina je pokazala, da so bili bolj kot revolucionarna metoda za doseganje tega cilja pogosti pravna pot ter pogajanja med absolutističnimi režimi na eni strani in novimi predstavnishkimi strukturami na drugi, kar je pripeljalo do parlamentarizacije (Beyme 2000, 18).

Demokracijo sta si v preteklosti »lastili« obe strani železne zavesi, 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.⁶⁴ Poplava študij demokracije po drugi svetovni vojni je povzročila zmedo v njenem razumevanju in potrebo po pravem intelektualnem pospravljanju oz., kot nazorno pove Sartori (1987, 6), so ljudje do štiridesetih let dvajsetega stoletja vedeli, kaj demokracija je

⁶⁴ Zgovoren je naslov prvega poglavja v Sartorijevi knjigi *The Theory of Democracy Revisited* (1987) *Ali je demokracija res lahko karkoli?*

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 (1987, XI–XII) 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. Sodobno debato o demokraciji zaznamuje napetost v konfrontaciji dejstev v odnosu do vrednot (Dahl, 1971, 2; Lefort v Weymans 2005, 265; Birch 2007, 2) ter iskanje »bolj demokratičnih alternativ« (npr. Dahl 1971; Fishkin 1991; Hirst 2007; Budge 2007; Lupia in Matsusaka 2007; Cohen 2007 idr.),⁶⁵ vendar »demokracije, kakršna je, ne moremo ločiti od tega, kakšna naj bi bila« (Sartori 1987, 7). 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 (Sartori 1987, 12).

Koncept demokracije ni enoten; eklektično je sestavljen iz več posameznih konceptov, ki so izšli iz razvoja »racionalistične civilizacije«⁶⁶ Zahoda. Po Schmittu tudi Pikalo povzema izraz, da je zgodba o demokraciji zgodba o hibridni politični skupnosti, ki ga je zaznamovala zveza med dvema popolnoma heterogenima načeloma (Schmitt 1994, 22–39; Pikalo 2009, 565). 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 predstavništva, političnega odločanja, državljanstva, participacije, človekovih pravic in drugimi. Nekatere od teh smo v tem delu že naslovili (koncept predstavništva in političnega odločanja, posredno tudi participacije), nekaterim, ki niso bistveni za naš argument, se bomo tu izognili, nekatere pa bomo odprli na drugem mestu (nacionalizem, nacionalna država).

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 (Schumpeter 1996, 269). 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,

⁶⁵ Za pregled sodobne debate o demokraciji glej kompedij pod uredništvom Michaela Sawarda (2007), glej tudi esej Otfrieda Höffeja (2009) in Pikalo (2009).

⁶⁶ S pojmom »racionalistična civilizacija« je Janko Prunk označil zahodnoevropsko družbo (in vse, ki so iz nje izšle), kakršna se je razvila po racionalističnem preporodu, ob intenzivnem miselnem, političnem, socialnem, znanstvenem, tehnološkem in kulturnem razvoju v zadnjih dvestopetdesetih letih (glej Prunk 2008a).

zato ne more biti cilj sama po sebi. V socialističnem razglašanju demokracije opaža pomanjkljivost, ki jo je izpostavil tudi Sartori – da se praksa ne pokriva s teorijo (Schumpeter 1996, 241–242). 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).⁶⁷ Uporaba nedemokratskih metod za izkoreninjenje takšnih nedemokratskih pojavov pripisuje boljševikom, v resnično demokratičnih državah pa je po njegovem mnenju naloga ljudstva, da vzpostavi vlado ali neko posredno telo, ki bo oblikovalo izvršno oblast ali vlado (Schumpeter 1996, 269). Za razliko od socialističnih držav 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 skozi 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 (Schumpeter 1996, 290–295). 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 (Birch 2007, 224). Poleg tega je dvomljiva Schumpetrova trditev, da državljani sami niso sposobni sprejemanja razumnih odločitev – kako lahko potem izbirajo med alternativami na volitvah (Rogowski 1981, 397; Held 1996, 193)? 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 s strani vladanih.

Tu se Schumpeter sreča z Millom, ki prav tako verjame, da dobra vlada lahko deluje le pod pogojem, da ljudstvo vlado sprejema ali pa ji vsaj ne nasprotuje (Mill 1958, 6). Vlada je dobra takrat, kadar zagotavlja največji obseg koristnih posledic, takojšnjih in prihodnjih, in samo predstavniška vladavina, kakor Mill poimenuje angleški parlamentarni sistem, more to zagotoviti (1958, 43). Mill velja

⁶⁷ Schumpeter ugotavlja, da obeh teh pojavov ni vzpodbudila Katoliška cerkev, kar je splošno prepričanje med ljudmi, pač pa 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 1996, 242).

za enega izmed utemeljiteljev liberalne demokratične teorije in se je v svojem mandatu poslanca v angleškem parlamentu med drugim zavzemal tudi za širitev volilne pravice, ki je bila dolgo eden ključnih kriterijev demokracije.

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 demokracije (Held 1996, 170) oz. strankarske demokracije (Manin 1997, 206–218) ter erozije parlamenta kot centra deliberacije in razprave. Strankarska demokracija se je v zadnjem času prelevila v osebno ali »audience« demokracijo (Manin 1997, 218), ki pa je v tej nalogi ne jemljemo kot odmik od parlamentarizma, pač pa kot nekakšno njegovo podzvrst (glej poglavje 3.4.2 in tabelo 3.2).

Povezavo med parlamentarnimi vladavinami in predstavniškimi sistemi smo izpostavili že v podpoglavjih 3.4.1 do 3.4.4. Pri tem smo se ukvarjali s ključnim vprašanjem, katere so lastnosti posameznih komponent parlamentarizma, torej funkcije oblikovanja politik in zakonodajne funkcije, nadzora nad izvršno vejo oblasti, pluralizma strank in predstavništva, ki kvalificirajo parlamentarizem za demokratično vladavino. Pri prvi funkciji je to suverenost ljudstva, ki se kaže skozi sprejemanje zavezujočih odločitev, pri drugi suverenost, ki v povezavi s prvo funkcijo zahteva nadzor nad izvajanjem teh odločitev. Tretja komponenta izraža raznovrstnost mnenj in svobodo njihovega izražanja, četrta pa predvsem udeležbo vseh teh raznolikosti pri izvajanju oblasti in odgovornost tistih, ki so na oblasti, do svojih volivcev. Tu smo se dotaknili tudi alternativ demokratičnega predstavniškega sistema, ki predlagajo različne rešitve za večjo participacijo državljanov pri odločanju in bolj učinkovito prenašanje interesov državljanov v delovanje politične oblasti.

Še vedno se zdi, da nismo zadostno utemeljili oz. argumentirali naše predpostavke, da o parlamentarizmu lahko govorimo samo v demokratičnih političnih sistemih. Ne delamo si iluzije, da bomo v to kratko podpoglavje zajeli vse znanje in teoretična dognanja o demokraciji, ki so bila do sedaj objavljena.⁶⁸ Poudariti pa želimo predvsem dve lastnosti demokracije kot političnega sistema, ki se na tem mestu zdita pomembni, da se oborožimo za soočenje z realsocialističnimi sistemi v nadaljevanju te naloge.

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 (Fishkin 1991, 29). Sartori našteva pravilo večine in participacijo, pa tudi enakost, svobodo, konsenz, omejitve, tekmovalnost, pluralizem, ustavnost idr.

⁶⁸ Za ponazoritev širine konceptualnega raziskovanja demokracije si lahko vzamemo enega zadnjih kompendijev, ki je pod uredništvom M. Sawarda izšel leta 2007, z naslovom *Democracy, Critical Concepts in Political Science*. Saward je v 4 knjigah pod 8 poglavji zbral 78 reprezentativnih člankov, ki so v angleščini predstavljeni na 1679 straneh.

(Sartori 1987, 184). Verjetno splošno najbolj znana in sprejeta pa so merila, ki jih v svoji razpravi o razmerju med idealno in realno demokracijo postavlja R. Dahl. Slednjo definira kot politični sistem, v katerem sta vključenost državljanov in tekmovalnost na najvišji ravni. Za takšno realno demokracijo – poliarhijo veljajo določena institucionalna zagotovila, med katere sodijo svoboda ustanavljanja in pridruževanja organizacijam, svobodno 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 (Dahl 1971, 3). 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 do sedaj 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 (Dahl 1971, 1). 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« toleriranja (Dahl 1971, 15) oz. kadar so posledice zatiranja opozicije manj sprejemljive kot posledice toleriranja. V takšnih razmerah je tudi 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 (Dahl 1971, 129).

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, pač pa 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 (Ferrero v Sartori 1987, 32). Z vidika politične enakosti pa je ta lahko dosežena samo ob soglasnem sprejemanju odločitev (Lively 2007, 29).

V primeru stalnega odločanja z navadno večino bi opozicija postala ne-ljudstvo, 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. opozicije (Lijphart 1999, 31; Lively 2007, 54) 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 (Dahl v Held 1996, 206). To pomeni tudi razumevanje demokracije kot sistem konfliktov, ki pa ni družbeno destruktiven, pač pa normalno stanje pluralne družbe (Sartori 2005, 14). Družbe, ki kažejo voljo za vzdrževanje učinkovite opozicije, hkrati omogočajo visoko participativnost, s tem pa se tudi povečuje njen potencial za demokracijo (Lipset 1960, 82).

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 (Mill 1958, 6), prav tako strpnost do drugače mislečih in sprejemanje legitimnosti institucij poudarjata Schumpeter (1996, 295) in Dahl (1971, 129). Podobno tudi Lipset definira legitimnost kot sposobnost ustvarjanja in vzdrževanja prepričanja, da so obstoječe institucije najbolj primerne za družbo (Lipset 1960, 29). 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 (Huntington in Dominguez 1975, 15). Politična 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 vedênj, 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 (Almond in Verba 1965, 12–13).⁶⁹ Med drugim trdita, da je bila kultura raznolikosti in konsenza, racionalizma in

⁶⁹ Med novejšimi avtorji se s politično kulturo ukvarja tudi Dennis Kavanagh, ki v svojih študijah povzema Almondovo in Verbovo izrazje o orientacijah. Te definirata kot predispozicije za politično delovanje in jih določajo dejavniki, kot so tradicija,

tradicije tista, ki je omogočila razvoj britanske demokracije, ki se kaže v obliki parlamentarizma in predstavništva, agregatnih političnih strank, odgovorne in nevtralne birokracije, povezanih in pogajalskih interesnih skupin ter avtonomnih in nevtralnih medijev (Almond in Verba 1965, 6).

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 (Lipset 2002, 209). V slednjem poudarja predvsem religijo in ekonomsko uspešnost kot pomembna dejavnika,⁷⁰ 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. (Lipset 2008, 262).

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, pač pa 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* (poudarek M. R.) (Mill 1958, 6). 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 podvržene nenehni nevarnosti za parlamentarni sistem, pa v primeru marginalnih zakonodajnih teles ne moremo govoriti o parlamentu, saj takšna telesa dejansko ne morejo zavrniti vladnih predlogov (Mezey 1979, 37–41).

zgodovinski spomin, motivi, norme, čustva in simboli. Razdelimo jih lahko na zaznavanja (znanje in zavedanje o političnem sistemu), čustva (čustvena razpoložljivost sistemu) ter evalvacije (sodba o sistemu) (Almond in Verba 1965, 14; Eatwell 1997, 7). Podobno tudi Inglehart ugotavlja, da reakcije ljudi na določeno situacijo oblikujejo subjektivne orientacije, ki so različne med kulturami in znotraj kultur (Eatwell 1997, 7).

⁷⁰ 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.

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 (2000, 17–18).⁷¹ Tu poudarjamo pomembnost tega elementa za vzpostavljanje in vzdrževanje demokratičnega političnega sistema. Demokracija ni samo politični sistem, pač pa sistem vrednot in s tem tudi družbeni sistem. Kot pravi Sartori (1987, 10), 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. pa Mary Wallstonecraft (v Held 1996, 67), da je sistem demokratičen samo toliko, kolikor je demokracije v vsakem njenem delčku. Podobno korelacijo vzpostavi tudi Laski (2003, 41): »Nič ne bi bilo bolj usodnega za delovanje demokracije kot pa stalna ločitev med procesom politike in življenjem, ki ga živijo običajno ljudje« (Laski 2003, 41).

Dejstvo, da so ti posamezni pogoji parlamentarizma tako prepleteni med seboj, dokazuje celovitost pojma parlamentarizem; da torej ne moremo iz sklopa vseh petih dimenzij izvzeti posameznih vej in jih uporabljati kot edini kriterij za opredelitev tega sistema. Do sedaj smo pokazali, da je kljub navidezno upadajoči vlogi parlamenta v zakonodajnem postopku le-ta še vedno ključni akter tega procesa. Poleg legitimizacije političnih odločitev je članstvo v parlamentu in njegovih delovnih telesih tista kvalifikacija poslancev, ki jim daje moč vplivati na vsebine politik, hkrati pa predstavlja orožje za medstrankarsko usklajevanje in pogajanje za doseganje svojih ciljev (glej poglavje 3.4.1). Parlamenti razpolagajo z različnimi instrumenti nadzora nad delovanjem vlade, ki so v parlamentarnih sistemih najmočnejše orožje parlamentov nasproti vladi. S tega vidika parlament igra vlogo razsodnika v političnem sistemu in postavlja tudi moralne smernice družbe (glej poglavje 3.4.2). V parlamentih se prek strank odslikava pluralnost družbe, ki omogoča usklajevanje različnih interesov, hkrati pa so stranke tudi glavne organizatorke parlamentarnega in vladnega življenja, ki bi bilo brez njih v današnjih okoliščinah praktično nemogoče (glej poglavje 3.4.3). In čeprav so stranke agenti agregatnih interesov, je še vedno individualni odnos predstavništva med poslancem in njegovimi volivci tisti, ki omogoča odnos politične odgovornosti, kar daje parlamentarizmu demokratični značaj (glej poglavje 3.4.4). Dodatno se parlamentarizem v političnem in družbenem sistemu kaže v širšem demokratičnem značaju te družbe, še posebej prek dveh njenih elementov, ki sta za nas posebej pomembna – tj. svobodno in aktivno delovanje opozicije, ki je razumljena samo kot alternativa vladni strani in ne kot poražena

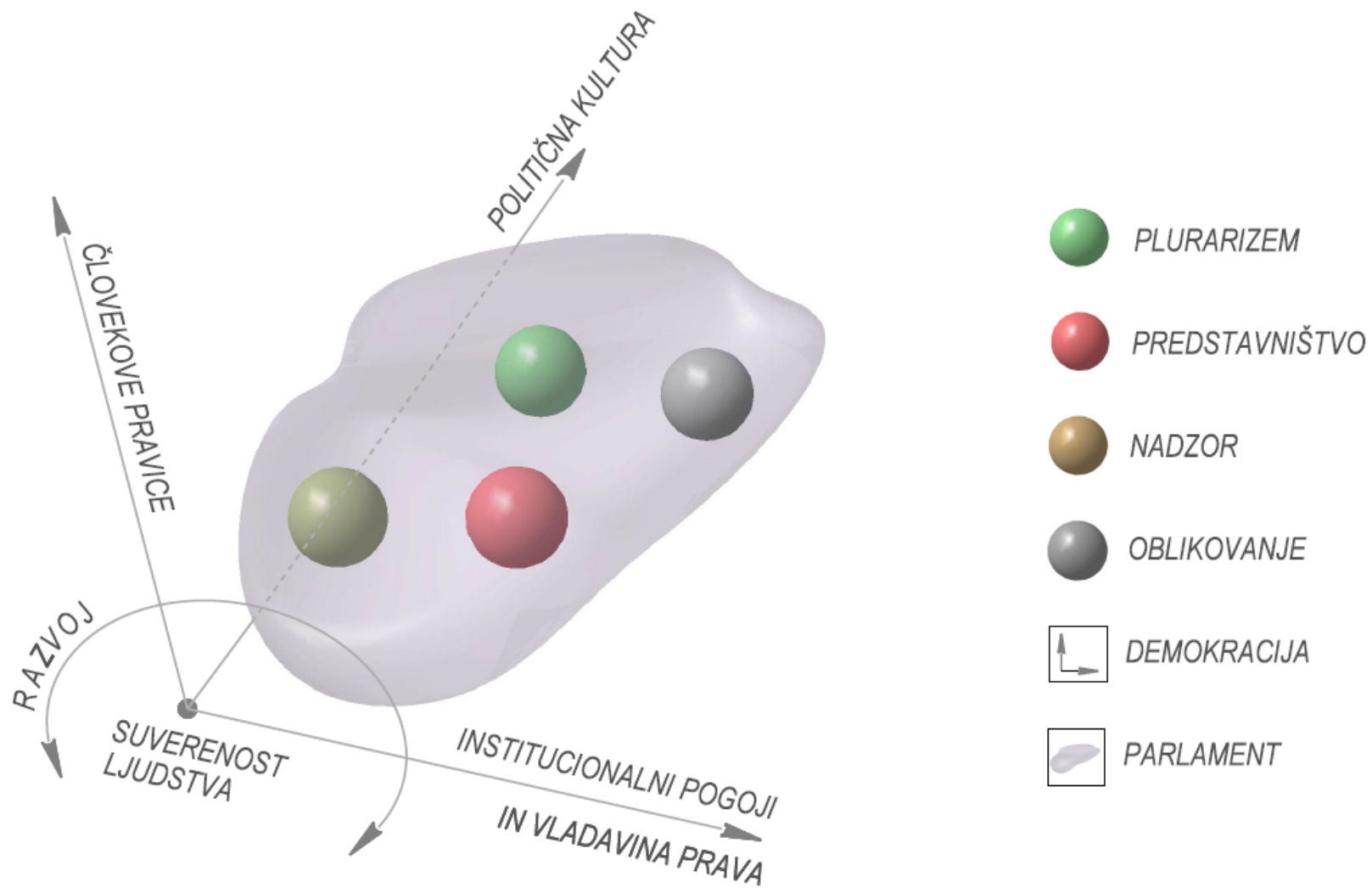
⁷¹ Linz poudarja, da lahko takšno poudarjanje pomena politične kulture kmalu privede do sklepov o »nesposobnosti« nekaterih narodov za demokracijo oz. pomeni deterministično gledanje na zgodovino. Po drugi strani pa lahko takšen pristop služi kot opravičilo za nekatere totalitarne ideologije in voditelje ter jih razrešuje bremena odgovornosti za svoja dejanja.

manjšina, ter naklonjena politična kultura, ki podpira parlamentarno vladavino in demokratične vrednote (glej poglavje 3.4.5). Shematsko lahko parlamentarizem predstavimo, kot je prikazano na sliki 3.5.

Predstavljena shema ponazarja model parlamentarizma v prostoru. Ker so posamezni parlamentarni sistemi med seboj zelo različni, je tudi telo, ki predstavlja parlamentarizem, nepravilnih oblik, posamezne dimenzije pa niso vedno v enakem razmerju med seboj. Prostor demokracije, v katerem se giblje, je tu opredeljen s tremi osmi – tekmovalnostjo oz. opozicijo, naklonjeno politično kulturo ter človekovimi pravicami in vladavino prava – čeprav smo v predhodnem poglavju poudarili, da je demokracija kompleksen pojem in zato raje govorimo o poliarhiji, ki jo nekako še zmoremo zamejiti. Ta prostor, ki ima svojo središčno vrednost v suverenosti ljudstva, ni nespremenljiv, saj se pod pogonom razvoja stalno giblje v nedoločeno smer in s tem spreminja stanje prostora in osi. V tem prostoru so posamezne dimenzije, ki so nekatere bolj druge manj določene z vsemi tremi osmi. Med temi sta dimenziji oblikovanja in sprejemanja politik ter nadzora nad vlado precej institucionalno definirani in bi ju lahko umestili med institucionalne pogoje. Te smo na našem modelu opisali z osjo opozicije (tekmovalnost) in pravne države. Obstajajo lahko neodvisno od civilne družbe, pa kljub temu uspešno delujejo; za ostali dve dimenziji tega ne bi mogli reči. Pluralizem in politično predstavništvo iz političnega prostora posegata v civilni prostor, ki smo ga na našem modelu opredelili z osjo politične kulture. Samo če sta izpolnjeni institucionalni strukturi pluralizma in predstavništva, lahko govorimo o demokraciji oz. poliarhiji in s tega stališča potem tudi o parlamentarizmu.

Parlamentarizem 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.

Slika 3.4: Shematski prikaz sistema parlamentarizma



4 MARKSISTIČNA KRITIKA PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE

Propad socialističnega bloka je prinesel nekakšno eksistencialno 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 demokracija – pa tudi parlamentarizem – je. Nič več ni zadostovalo reči, kaj demokracija ni – to 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 otoplitve odnosov po Stalinovi smrti in ko so tudi znanstveniki v svojih študijah dokazali, da se da različne sisteme na nekaterih ravneh primerjati (npr. Mezey 1979, Eldridge 1977). Predvsem veliko razpravo o demokraciji in nedemokratičnih sistemih je spodbudilo vprašanje in raziskovanje totalitarizma, kjer je Linzeva (Linz 1975, 1996 in 2000) študija teh sistemov, ki je pokazala na razlike med posameznimi komunističnimi in fašističnimi sistemi, pomenila velik prispevek v razumevanju in identificiranju posameznih primerov. Tudi ocen o komunizmu je do danes že zelo veliko, eno izmed najbolj poglobljenih je napisal francoski zgodovinar François Furet (1998), iz istega kroga pa izhaja tudi drug pronicljiv kritik Claude Lefort (1986). Dobro analizo komunizma in njegovih različnih oblik so prikazali Kitschelt idr. (2008) v svoji študiji demokratičnih prehodov v srednji Evropi, v kateri ugotavljajo, enako kot Linz in Stepan (1996), kako lahko različen razvoj v času komunizma vpliva na način prehoda in lastnosti novega političnega in družbenega sistema.

Podobno kot pri parlamentih se tudi pri komunizmu srečujemo 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 komentatorjev, proučevalcev, novinarjev in sploh vseh. Tudi če hočemo biti dosledni, naletimo na težavo: socializem je že star in predmarksistični koncept, prav tako tudi komunizem. Socializem se je na začetku 19. stoletja uporabljal za označevanje ideje solidarnosti in družbe v nasprotju z liberalnim individualizmom, delavsko tematiko pa so mu pridali šele owenisti (Lehner 1986, 561–562). 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 (Kasapović 1990, 41–42). 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 (Marx in Engels 1976, 576). 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 imenovale »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*. Njegovo razlago dolgujemo tudi zaradi naslova te naloge, zlasti poveden pa je nastanek tega pojma. Kot v *Leksikonu temeljnih pojmov politike* navaja Puhovski, ki je sploh eden redkih,⁷² 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, ukinitve zasebne lastnine, ukinitve samostojne civilne družbe, ukinitve človekovih pravic itd. Njegove temeljne značilnosti so oblast komunistične stranke, prevlada politične sfere nad družbeno in ideološko utemeljevanje obveznih modelov vsakdanjega življenja, vključno z zasebnim (Puhovski 1990, 42–43). Tudi v tej nalogi 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 naštet izraze, kontekstu primerno (enako tudi Held 1996, 140).

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.⁷³ Dediščina Marxa in Engelsa je v sodobnem svetu neizbrisna – »minule iluzije«,⁷⁴ 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 nesmiselno, saj je razvoj v zahodni Evropi in v 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 postajal vse manj revolucionaren in nič kaj pripravljen tvegati svoj položaj za poskus utopične komunistične idile (McClelland 1996, 575–576).

⁷² Pojma poleg v ostalih specializiranih leksikonih, enciklopedijah in priročnikih s področja politologije in širšega družboslovja ni najti niti v zajetnem, 775 strani dolgem leksikonu socializma *Lexikon des Sozialismus* (ur. Meyer idr. 1986).

⁷³ Podobno stališče v svoji analizi marksizma in demokracije zavzema J. Femia, ko pravi, da ni pomembno, kaj je v resnici mislil Marx, pač pa, kaj so mislili marksisti, da je mislil Marx (Femia 1993, 9). V tak kontekst spada tudi znana Marxova krilatica »Je ne suis pas Marxiste!«.

⁷⁴ Tako je svojemu obsežnemu eseju o komunizmu dal naslov francoski zgodovinar François Furet.

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

.../ 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 (Marx 1977a, 115).

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 tudi pod vtisom darvinizma. Marxovo ekonomsko analizo cenijo danes tudi nemarksisti, in čeprav je pomembna za razumevanje celotnega njegovega »nauka«,⁷⁵ 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 »enkrat-za-zmeraj«);
- e) *zgodovinski determinizem* – ideja, da je komunizem logična posledica notranje kapitalistične dinamike in ne samo zaželen cilj ali ideal;

⁷⁵ Zaradi svojega mesianstva 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 1997, 837). Femia pa potegne takšne vzporednice s krščanstvom: »Marx = Jezus; proletariat = Bog; kapitalistični razred = hudič; komunizem = nebesa; kapitalizem = pekel« (Femia 1993, 155). Tudi sicer mnogi politologi razlagajo ideologije v službi totalitarnega političnega sistema kot sekularne oz. politične religije, o čemer bomo govorili še v nadaljevanju.

- 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 (Femia 1993, 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 obstaja izkoriščanje enega razreda s strani drugega, močnejšega. Čas, v katerem sta živela 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 desetimam družbe, ki nima svoje osebne lastnine, iz katere bi lahko živel in je zato prisiljen na trgu prodajati svojo delovno silo (Marx in Engels 1976, 588–596). 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 (Femia 1993, 18). Marx prek svoje kritike Heglovega pojmovanja države zatrjuje, da ta skupaj s svojimi institucijami lahko generira nek 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 (glej Marx 1977b, 477–574). Takrat se bo obnašala kot orodje za izkoriščanje zatiranega razreda, s tem se bo postavila nad družbo in se od nje čedalje bolj odtujevala (Lenin 1949a, 177). 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 dogajanje 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 (Femia 1993, 20). 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 (Femia 1993, 24). 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 (Marx in Engels 1976, 611).

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 (Marx in Engels 1976, 601–611). 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 10 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 (Lenin 1949a, 183) in zato ne more biti primerna 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 proizvodjalske (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 (Djukić-Veljović 1988, 26). 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 (Marx 1977c, 297–299).

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 (Held 1996, 147). Poznavalci marksističnih del med različnimi potmi do tega cilja prepoznavajo tri sklope, ki jih je Femia poimenoval participativna demokracija, parlamentarni model in avantgardni model (Femia 1993), Held pa libertarni, pluralistični in ortodoksni model (Held 1996). Obe klasifikaciji se vsebinsko prekrivata, ker pa menimo, da Femievo poimenovanje bolje odraža vsebino, bomo prevzeli njegovo terminologijo.

4.1 *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 (Lenin 1949a, 215). 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« (Lenin 1949a, 216). Iz tega Leninovega pisanja, ki izhaja iz Marxovega opisovanja pariške komune 1871 v delu *Državljjanska 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, kot smo ga tu razlagali v tretjem poglavju. Lenin v knjigi *Država in revolucija*, napisani tik pred oktobrskim prevratom, strogo zavrača volitve, vendar priznava potrebo po predstavniki 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« (Femia 1993, 72). 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 podvržen stalnemu nadzoru in nenehni grožnji odpoklica, ter z uvedbo neposrednega odločanja na referendumih ali posebej sklicanih množičnih srečanjih (Marx 1977c, 297–299). 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« (Lenin 1949a, 215). 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 navadili, da ne vlada pravzaprav nihče (Lenin 1949a, 217). Državni

aparatus parlamentarne demokracije je zato treba uničiti in zamenjati z novimi predstavniškimi organi – svèti.

Leninov preobrat od teorije delavskih svetov (sovjetov) k teoretični in praktični avantgardni vlogi partije bomo obravnavali v nadaljnjih podpoglavjih.⁷⁶ Marxova teorija delavske samoodločbe in samoupravljanja pa je našla odziv v skupini medvojnih marksistov, t. i. komunistov svètov (angl. *council communists*),⁷⁷ med katere štejeemo 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 (Held 1996, 148). 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 proletariatus 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 naslavljati kritike, češ da je ruski sovjetski sistem samo še ena oblika buržoaznega vladanja (McLellan 2007, 185–186).

Pannekoek kot najpomembnejši komunist tega kova je kritiziral vlogo partije v samoupravnem sistemu delavskih svètov kot tisto, ki odreka proletariatus 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!« (McLellan 2007, 187–188).

Veliko podobnosti s komunisti svètov najdemo pri Gramsciju, ki je ravno tako verjel, da se revolucija začne z vsakdanjikom 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

⁷⁶ 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 2007, 193).

⁷⁷ 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.

vsak čas mogoče odpoklicati, v najmanjših delavnih enotah proizvodnje in ti bi skupaj sestavljali svet podjetja. Svet bi iz svojih članov izvolil izvršni odbor (komite), ki bi se prek svojih političnih sekretarjev povezoval z drugimi sektorskimi, občinskimi, regionalnimi itd. sveti v centralni odbor svetov. 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 (Femia 1993, 81–83). 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 (McLellan 2007, 194). Gramscijev obrat je do neke mere razumljiv tudi iz praktičnih razlogov. Kot poudarja Femia, je samoupravni koncept delavskih svetov nezdružljiv z marksističnim aksiomom ekonomskega centraliziranega planiranja (Femia 1993, 85) 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 (Selucký 1979, 112). 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 (Selucký 1979, 113). 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 (Selucký 1979, 116).⁷⁸

⁷⁸ Selucký sicer v svoji knjigi *Marxism, Socialism, Freedom, Towards a General Democratic Theory of Labour-Managed Systems* (1979) ponuja rešitev za samoupravljanje na mikroekonomski ravni v kombinaciji z makropolitnim predstavništvom.

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 sveti. In četudi predvidevamo, da centralni plan odraža kolektivno voljo državljanov, bi bilo naivno pričakovati, da vmes ni prišlo do popačenja (Femia 1993, 88). 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 (Selucky v Femia 1993, 89).

Samoupravljanje v obliki svetov 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 služil Marxu za zgled prave demokracije, pa je poznal delegacijo, predvsem s pomočjo žreba⁷⁹ (Sartori 1987, 64–67).

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. 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 (glej npr. Dahl 1971, Fishkin 1991, Pateman in Macpherson v Held 1996, 263–273 idr.)

4.2 *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

⁷⁹ To problematiko smo podrobno pogledali že v poglavju o predstavnštvu (poglavje 2.2.4).

strankarskega sistema za prevzem nadzora nad državo in kasneje prestrukturiranje družbe s pomočjo državnega aparata (Held 1996, 149).

Nosilci parlamentarne ideje znotraj marksističnega gibanja v Evropi so bili v začetku 20. stoletja predvsem 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. Bernstein je zavračal historični materializem in marksizem kot znanost, ignoriral hegeljansko dialektiko ter poudarjal darwinizem, v filozofskem pogledu pa je prevzel novokantovsko misel. Kautsky, ki ga je novokantovstvo prav tako privlačilo, je v odnosu do Bernsteina dajal veliko več poudarka darwinizmu, iz katerega je povzel predvsem boj med nasprotnimi poli in ga apliciral na razredni boj (McLellan 2007, 35–36). 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 pripravlanje – ki bo nastopila, ko bodo izpolnjeni pogoji, kot so participacija delavcev, splošno neodobravanje v družbi, šibka vlada itd. (McLellan 2007, 32–33, glej tudi Kautsky 1977). Bernstein je po drugi strani zavračal revolucionarni pristop k politiki; postopen politični boj bo sčasoma pripeljal do demokracije, v kateri ne bo noben razred posedoval privilegijev, ki so v nasprotju s skupnostjo. Takšna demokracija bo pomenila uresničitev socializma, ki bo delavce dvignil iz mesta proletariata na mesto buržuja oz. državljana (McLellan 2007, 31). Čeprav so med nosilcem teoretične linije Kautskyjem 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« (glej npr. Lenin 1949a, 213–224). Revizionizem je znotraj socialdemokracije v Nemčiji povzročil razdor med Bernsteinom in Kautskyjem na eni strani ter med radikalci (Luxemburg in Liebknecht) na drugi, prav tako pa tudi znotraj druge internacionale. 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) (Prunk 2008a, 289–294).

Poglejmo si sedaj utemeljitev parlamentarizma, kot jo je izpeljal Kautsky. Kautsky je participativno obliko svetov zavračal, ker se ne sklada s sodobnimi zahtevami po strokovnem znanju. Takšen 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 (Femia 1993, 97–98).

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 (Femia 1993, 99). 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« (Femia 1993, 101). 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 (Femia 1993, 102).

Kautsky poleg tega vzpostavi pomembno razliko med svojim in marksističnim gledanjem na demokracijo. Doseganje razrednih interesov ni stvar nekega abstraktnega bistva, pač pa empirično vprašanje. Če se liberalna država sprevrže v instrument izkoriščajoče manjšine, to ni zaradi narave države same, pač pa 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 znotraj parlamenta, to zmago pa zagotavljajo notranja nasprotja kapitalizma, ki zaradi pokvarjenosti puščajo socializem kot edino realistično alternativo (Femia 1993, 100). 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 (McClelland 1996, 551). 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 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 omenjenih ciljev ni mogoče doseči brez ustavnega varovanja pravic in svoboščin, vključno s tistimi, ki omogočajo politično opozicijo (Femia 1993, 111–113).

Kot še poudarja avtor analize marksizma in njegove kompatibilnosti z demokracijo Femia, se je parlamentarni model izkazal za neskladnega z Marxovimi idejami. Uresničevanje socializma znotraj liberalne demokracije 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 oddaljujeta 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 (Femia 1993, 116–118).

4.3 Avantgardni model

Kot smo ravnokar pokazali, se je parlamentarni model oz. pot v socializem, katerega najvidnejši zagovornik je bil Kautsky in so ga po drugi svetovni vojni poskušali uresničevati z manjšimi prilagoditvami tudi evrokomunisti, izkazal za neskladnega z marksistično doktrino. V poglavju 4.1 pa smo prišli do ugotovitve, da participativni model v obliki demokracije svetov ne deluje brez vključitve trga, kar jo prav tako oddaljuje od Marxovega nauka. S temi izzivi se je spopadel tudi Lenin, potem ko je prvi model kategorično zavračal že pred oktobrsko revolucijo, sistem svetov – sovjetov pa se je v Rusiji tudi izkazal za neučinkovitega.

Osnovo za drugačno pot v socializem si je 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 proletariati lahko prevzame vodilno vlogo v revoluciji, tudi če v njem nima večine, poleg tega pa še dokazal ekonomsko osnovo zavezništva med delavci in kmeti (Britovšek 1979a, 50). 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« (Lenin 1949a, 205). Lenin opozarja, da to ne pomeni, da se je Marx zavzemal za počasen razvoj v socializem, 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 kratkomalo prevzel« (Lenin 1949a, 205). 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 (Lenin 1949a, 254–255). Metoda za takšno zatiranje je zelo preprosta. Pri prehodu iz kapitalizma v komunizem je država, ta sofisticirani ustroj za zatiranje delavcev s strani kapitalistov, še potrebna, vendar v prehodni obliki, namenjena za zatiranje dovčerajšnjih izkoriščevalcev. Ljudstvo pa za zatiranje svojih izkoriščevalcev ne potrebuje več nobenega posebnega aparata, ampak lahko to stori preprosto z organizacijo oboroženih množic (Lenin 1949, 256). Tako bo z revolucijo vsa oblast prišla v roke sovjetom, kar je bilo boljševisko geslo oktobrskih dni (Lenin 1949b, 308), 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, pač pa ekonomska vsebina družbe, ki je v ljudskih demokracijah javno lastništvo sredstev produkcije. Ker proletariati uživa to ekonomsko moč, tudi politični režim avtomatično izpolnjuje njegovo pravo voljo, ki jo definira – kot vse ostalo v človekovem življenju – njegovo ekonomsko izhodišče (Femia 1993, 130). Takšno voljo, ki je v ljudski demokraciji skoraj samoumevna, pa lahko izvaja tudi samo ena stranka ali celo samo ena oseba. Na takšni osnovi je možna tudi razlaga, do katere je prišel Lenin, ko je ugotovil, da boljševiska 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 (Lenin 1949c, 316–320). 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 (Lenin 1949a, 194). Kot je kasneje ugotavljal madžarski akademik Kiss, je prava volja ljudstva inkarnirana v avantgardni partiji (Femia 1993, 136). 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 tudi razlikoval od nemških revizionistov in tudi Rose Luxemburg, ki so menili, da se bo revolucija zgodila spontano (Britovšek 1979a, 89).

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 (McClelland 1996, 592). 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 (Femia 1993, 121). Delavstvo je omejeno in sposobno dojeti le nekakšno sindikalno zavest, medtem ko pravo revolucionarno zavest lahko doseže le avantgardna partija poklicnih revolucionarjev (Lenin 1902, 70). Iz istega razloga je bil Lenin proti organskemu povezovanju partije s proletariatom, saj njegov ekonomski boj zahteva 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 (Lenin 1902, 71). Delavske svete je razumel kot organe vladanja za delovne ljudi s strani naprednega dela proletariata, ne pa s strani vsega delovnega ljudstva (Femia 1993, 121; McClelland 1996, 596).⁸⁰ 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 z oksimoronom »demokratični centralizem«. Ta vodilni organizacijski princip revolucionarne stranke je združeval »demokratično« komponento v obliki voljenega kongresa partije in centralni princip, ki je zahteval zavezujočnost odločitev potem, ko jih je kongres enkrat sprejel (Femia 1993, 136). 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

⁸⁰ 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).

last celotne družbe (Lenin 1949a, 221). 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 oddaljile vsaj navidezno 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 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 (Schapiro v Femia 1993, 133). 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 (Goati 1989, 155).

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 (Ribarič 1978, 1142). 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 idejnopolično vlogo kot integralni del revolucionarnega gibanja.

Po sporu z Informbirojem 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 predstavništva, saj ta ne temelji na realnem človekovem položaju v družbi, ampak na abstraktnem državljanu (Ribarič 1978, 1136). Ključni problem meščanskega koncepta predstavništva je po mnenju marksistov v tem, da izhaja iz predpostavke o dvojnosti *politična oblast – ljudstvo* kot o nečem trajnem, neizbežnem in danem za vedno (Djukić-Veljović 1988, 26). Premagovanje te dvojnosti naj bi omogočal politični sistem socialistične samoupravne družbe, ki se kaže v enotnosti ekonomije in politike, dela in lastnine, proizvodnje in upravljanja z družbenimi zadevami. Takšno samoupravljanje je izraz postopnega premagovanja odtujitve na vseh ravneh družbenega življenja, saj človek-delavec vzame v svoje roke lastno usodo (Buzadžić 1982, 8). Jugoslovanski model se je s tega, bolj teoretičnega vidika izkazal za nekakšen hibrid, ki se kljub samoupravljanju nikoli ni uspel oddaljiti od leninističnega tipa komunistične partije. Praktično raziskovanje v nadaljevanju pa bo pokazalo bolj natančne oblike tega modela.

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. Internationale (Britovšek 1979b, 20–28). Upanje je znova vzkliko 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« (Richers 2007, 94–05).

Drugačna klasifikacija komunističnih režimov, ki si za osnovo ne jemlje teoretične podlage, pač pa 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. (2008) 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 (Kitschelt idr. 2008, 23). V takšnih režimih je politična moč običajno koncentrirana okrog enega voditelja ali majhne skupine ljudi, ki lahko preraste v kult osebnosti in tudi v sultanistični režim (glej Linz in Stepan 1996, 51–54). Raven racionalno-birokratske organizacije je običajno nizka, ker vladajoča 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 znotraj svojih vrst, s pomočjo represije in klientelizma pa vzdržujejo vez z belimi ovratniki, kar jim služi kot legitimacija oblasti (Kitschelt idr. 2008, 23–24).

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 tekmovalje med elitami, pri metodah pridobivanja kadrov pa kooptacija prevladuje nad represijo (Kitschelt idr. 2008, 24–25). 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 (Kitschelt 2008, 25). V takšnih sistemih se je tudi marksistično-leninistična ideologija sesula najhitreje.

Tretji tip je *birokratsko-avtoritarni* komunizem in je bil značilen za Vzhodno Nemčijo in Češkoslovaško. Ta je še najbližje totalitarnemu modelu partijske državne vsemogočnosti, 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 (Kitschelt idr. 2008, 26). 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. Za razliko 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 (Kitschelt idr. 2008, 27).

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 kultni status osebnosti. Takoj po prevzemu oblasti komunistične partije po drugi svetovni vojni je v celotni federaciji zavladata 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, da se bodo takšni komunistični režimi, ki so izšli iz uspešnih nacionalnih revolucij, verjetno razvijali v smer demokratizacije (Linz 2000, 257). 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 (1989), Prunk (1992), Fink Hafner (1992), Pusić (1998), Fink Hafner in Haček (ur., 2000 in

2001), Pesek (2007) idr. Je pa dopuščala nekakšen podtalni kulturni pluralizem oz. vzporedno kulturo⁸¹ tako v svojih vrstah kot tudi zunaj njih (Repe 1990; Gabrič 2005a, 116–117; Pesek 2007, 35–41). Umestitev Jugoslavije je delala nekaj težav tudi Kitscheltu in njegovim sodelavcem, ki so jo razrešili 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.

4.4 Totalitarni potencial komunističnih režimov

Pri razpravi o komunizmu slej kot prej naletimo na vprašanje o njegovem totalitarnem značaju. Totalitarno-avtoritarni teoretični pristop je samo eden izmed mnogih, s pomočjo katerih se lahko lotimo proučevanja nedemokratičnih 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 (Brooker 2009, 31–45). Preden nadaljujemo, moramo poudariti, da ima marksizem tudi svoj demokratični potencial.⁸² 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 dveh ravneh – na teoretični in na empirični, vsaka pa od nas zahteva definicijo tega, kaj totalitarizem⁸³ je. Različni avtorji so na posameznih primerih skušali iskati univerzalne karakteristike, čeprav se študije večinoma navezujejo na Hitlerjevo in Stalinovo vladavino. Med obema režimoma lahko potegnemo veliko vzporednic (npr. Davies 1997, 945–948; Linz 2000, 116–128), 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 (Linz 2000, 123).

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.

⁸¹ O različnih kulturnih krogih glej tudi več člankov Aleša Gabriča na to temo v *Slovenski novejši zgodovini* (ur. Jasna Fischer idr., 2005), več o novih organizacijah civilne družbe – civilnodružbenih gibanjih glej študijo Danice Fink-Hafner *Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije* (1992).

⁸² Omenili smo že totalitarni potencial demokracije – več o tem glej v Hunt (1980).

⁸³ Več o nastanku in razvoju pojma totalitarizem glej v Schäfer (1997).

stoletje) pojave (Friedrich 1954a, 47) 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 znotraj države (Sartori 1987, 197). 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 (Friedrich 1954b, 4). 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 (Sartori 1987, 202). Zato mnogi italijanskega in španskega fašizma ne uvrščajo med totalitarizme, pač pa ju označujejo kot različne avtoritarne režime (npr. Inkeles 1954, 89; Sartori 1987, 202; Linz in Stepan 1996, 39).

Večina⁸⁴ 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 (Gurian 1954, 122–123). Obe totalitaristični ideologiji, nacizem in marksizem, sicer zanikata obstoj boga in spreminjata 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 (Gurian 1954, 122; Brzezinski 1993, 32–35).

S stališča ideologije Femia vidi štiri genetične povezave med marksizmom in totalitarizmom, ki jih je moč zaslediti v različnih analizah.⁸⁵ 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.⁸⁶ 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

⁸⁴ 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 1964, 224–245).

⁸⁵ 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 1993). Iz konteksta pa je razvidno, da ima ob uporabi teh različnih pojmov v mislih totalitarizem, kot smo ga definirali v tej nalogi.

⁸⁶ Tu je za razvoj komunizma kot totalitarnega sistema pomemben Leninov teoretični prispevek k poudarjanju diktature proletariata, vloge avantgardne partije in organizacijskega načela demokratičnega centralizma.

iz komunizma naredil novo religijo, o čemer smo že pisali (Femia 1993, 146–154). 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« (Femia 1993, 162).

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,⁸⁷ 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 (Inkeles 1954, 88). Ta zakon je vseobsegajoč, vsepojasnjujoč, saj voditelju narekuje smer njegovega delovanja in hkrati daje zagotovilo 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 zasledovanje iracionalnega cilja z racionalnimi sredstvi (Inkeles 1954, 93).

Problem pri totalitarizmu se pojavi, kadar ga hočemo empirično določiti. Kljub prvotnim nagibanjem, da je totalitarizem nagnjenje, se je v znanosti uveljavilo stališče, da je tudi totalitarizem politični sistem s posebno družbeno organizacijo.⁸⁸ To od raziskovalcev zahteva postavitve 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 nadzora oligarhija, vladnega monopola nad orožjem, vladnega monopola nad množičnimi mediji in teroristični politični nadzor pod okriljem visoko razvite tajne policije (Friedrich 1954a, 53). 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 (Inkeles 1954, 89–108). Po drugi strani je bistven argument nasilja, ki je bil temeljnega pomena za Hannah Arendt. Moč, kot sta jo

⁸⁷ 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 1986, 275).

⁸⁸ Brzezinski je totalitarizem slikovito poimenoval »politika organizirane norosti« (Brzezinski 1993, xii).

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 (Arendt 1996, 163–164).

Drugačnega pristopa k tej problematiki se je lotilo več avtorjev, med njimi posebej izstopa J. 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 delu ugotavlja, da ocene teh sistemov v glavnem stajajo iste. Ravno zato je leta 2000 ponovno⁸⁹ 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 (glej tabelo 4.1).

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 avtoritarizem (Linz 2000, 94) ali, kot ugotavlja kasneje, stopa v obdobje posttotalitarizma, ko je na oblasti strankarski tehokrat, saj je vsepojasnjevalna moč ideologije začela izgubljeni svoj žar (Linz in Stepan 1996, 96). Poleg temeljnih lastnosti totalitarizma, ki smo jih že povzeli v zgornji kratki razpravi in ki so predstavljene v tabeli 4.1, 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 (Linz 2000, 70). 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 položaje, izraža zahteve in želje družbe, pride do vzpostavitve t. i. dvojne države (glej Davies 1997, 1312). Totalitarna stranka je namreč birokratska

⁸⁹ V tej nalogi smo večinoma uporabljali nov tekst, ki smo ga ves čas primerjali z originalno izdajo. Precej več o posttotalitarizmu pa izvemo iz študije tranzicije in konsolidacije nekaterih držav, ki jo je Linz objavil skupaj z A. Stepanom (1996).

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, pač pa le sredstvo za doseganje oblasti (Linz 2000, 95). 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 omogočalo partiji in njenemu birokratskemu aparatu 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« (Linz 2000, 104-105).

Tabela 4.1: Glavni sodobni idealni tipi režimov in njihove temeljne lastnosti

Lačnosti	Demokracija	Avtoritarizem	Totalitarizem	Posttotalitarizem	Sultanizem
Pluralizem	<p>Odgovoren politični pluralizem, ki ga spodbujajo široka področja pluralne avtonomije v gospodarstvu, družbi in notranjem življenju organizacij. Pravno zavarovan pluralizem, ki je skladen z »družbenim korporativizmom«, vendar ne z »državnim korporativizmom«.</p>	<p>Politični sistem z omejenim, ne odgovornim pluralizmom. Pogosto kar širok družbeni in ekonomski pluralizem. V avtoritarnih režimih je imel pluralizem korenine v družbi večinoma še iz časa pred vzpostavitvijo avtoritarnega režima. Pogosto nekaj prostora za delno opozicijo.</p>	<p>Brez očitnega gospodarskega, družbenega ali političnega pluralizma. Uradna stranka im monopol nad oblastjo <i>de jure</i> in <i>de facto</i>. Stranka je uničila večino pluralizma iz časa pred totalitarizmom. Ni prostora za drugo ekonomijo ali vzporedno družbo.</p>	<p>Omejen, vendar ne odgovoren družbeni, gospodarski in institucionalni pluralizem. Skoraj brez političnega pluralizma, ker ima stranka formalno še vedno monopol nad oblastjo. Lahko obstaja »druga ekonomija«, vendar je država še vedno vseprisotna. Večina zakonov pluralizma v »splošeni« družbi izhaja iz toleriranih državnih struktur ali disidentskih skupin, ki so se zavestno oblikovale v opozicijo totalitarnemu režimu. V zrelih posttotalitarnih opozicijah pogosto oblikuje »drugo kulturo« ali »vzporedno družbo«.</p>	<p>Gospodarski in družbeni pluralizem ne izgine, je pa podrejen nepredvideni despotski intervenciji. Nobena skupina ali posameznik v civilni družbi, politični družbi ali državi ni svoboden pred sultanovim izvajanjem despotske oblasti. Ni pravne države. Nizka stopnja institucionalizacije. Visoka stopnja prepletenosti zasebnega in javnega.</p>
Ideologija	<p>Široka intelektualna zavezanost državljanstvu in proceduralnim pravilom tekmovanja. Ni teleološke razlage. Spoštovanje pravic manjšin, pravne države in individualizma kot vrednote.</p>	<p>Politični sistem brez izdelane in vodilne ideologije, vendar z jasno mentaliteto.</p>	<p>Izdelana in vodilna ideologija, ki artikulira dosegljivo utopijo. Voditelji, posamezniki in skupine črpajo večino svojega smisla za delovanje, legitimacijo in pogosto specifične javne politike iz svoje zavezanosti nekemu holističnemu konceptu človeštva in družbe.</p>	<p>Vodilna ideologija še vedno obstaja in je del družbene realnosti. Zavezanost veri ali utopiji je oslABLJENA. Premik poudarka od ideologije k pragmatičnemu konsenzu, ki predvidoma temelji na racionalnem odločanju in omejeni razpravi brez preveč sklicevanja na ideologijo.</p>	<p>Zelo arbitrarna manipulacija s simboli. Ekstremna glorifikacija voditelja. Brez izdelane ali vodilne ideologije ali celo jasne mentalitete zunaj despotskega personalizma. Brez poskusov upravičevanja večjih posegov na podlagi ideologije. Psevdoideologija, v katero ne verjame ne osebe, ne podložniki, ne zunanji svet.</p>

Tabela 4.1 Nadaljevanje

Lastnosti	Demokracija	Avtoritarizem	Totalitarizem	Posttotalitarizem	Sultanizem
Mobilizacija	<p>Participacija prek avtonomno oblikovanih organizacij civilne družbe in tekmujočih strank, ki jo zagotavlja pravna država. Vrednota je nizka režimska mobilizacija in visoka stopnja državljanske participacije. Razpršeno prizadevanje režima za spodbujanje dobrega državljanstva in patriotizma. Toleriranje mirne in prave opozicije</p>	<p>Politični sistem brez ekstenzivne ali intenzivne participacije, razen v nekaterih točkah razvoja.</p>	<p>Ekstenzivna mobilizacija v širok spekter režimsko oblikovanih obveznih organizacij. Poudarek je na aktivizmu kadrov in borcev. Prizadevanja za mobilizacijo entuziazma. Zasebno življenje je razvrednoteno.</p>	<p>Vse večja izguba interesa tako voditeljev kot ostalih vpletenih v mobilizacijo. Rutinska mobilizacija populacije znotraj režimsko-sponsoriranih organizacij za doseganje minimalne stopnje konformnosti in strinjanja. Mnogi »kadri« in »borci« so le karieristi in oportunisti. Zdolgočasnost, umik in končno privatizacija vrednot populacije postanejo sprejeta dejstva.</p>	<p>Majhna, vendar občasno manipulativna mobilizacija ceremonialnega tipa po metodi prisile in klientele, vendar brez stalne organizacije. Redna mobilizacija paradržavnih skupin, ki so nasilne nasproti skupinam na sultanovi črni listi.</p>
Vodstvo	<p>Vodilni položaji se določajo prek svobodnih volitev in jih je treba izvajati znotraj ustavnih omejitev in pravne države. Vodstvo mora biti podrejeno rednim svobodnim volitvam.</p>	<p>Politični sistem, v katerem vodja ali občasno majhna skupina izvaja oblast znotraj formalno slabo določenih, vendar precej predvidljivih norm. Prizadevanja za kooptacijo starih elitnih skupin. Nekaj avtonomije za kariero v državnih službah in v vojski.</p>	<p>Totalitarno vodstvo vlada znotraj nedoločenih omejitev in visoke stopnje nepredvidljivosti tako za člane kot nečlane. Pogosto je karizmatično. Rekrutacija na vodilne položaje je najbolj odvisna od uspeha in zavezanosti v strankarski organizaciji.</p>	<p>Vse večji poudarek posttotalitarnih elit na osebno varnost. Preverjanje vodilnih oseb prek strankarskih struktur, postopkov in »notranje demokracije«. Najvišje osebe so redko karizmatične. Rekrutacija na vodilna mesta je omejena na uradno stranko, vendar manj odvisna od zgrajene kariere znotraj strankarske organizacije. Vodilne osebe lahko prihajajo iz vrst strankarskih tehokratov v državnem aparatu.</p>	<p>Visoko personalizirano in arbitrarno vodstvo. Nobenih racionalnih in pravnih omejitev. Močne dinastične tendence. Nobene avtonomije za kariero v državni upravi. Voditelja ne ovira nobena ideologija. Strinjanje z voditeljem temelji na visoki stopnji strahu in osebni nagrajevanju. Osebe voditelja je sestavljeno iz članov njegove družine, prijateljev, poslovnih družabnikov ali ljudi, ki so neposredno vpleteni v vzdrževanje nasilja za ohranjanje režima. Položaj osebja izhaja iz njihove povsem osebne podložnosti voditelju.</p>

Vir: Linz in Stepan (1996, 44–45)

Takšna moralna »samopravičniška« politika, kjer obtoženi niti ni treba, da je bil kriv, pač pa je bila njegova glavna krivda v tem, da 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 je njegova uporaba podvržena arbitrarni volji sultana. Ker je nasilje torej značilnost tudi nekaterih drugih političnih sistemov, ga Linz v definicijo totalitarizma ne vpleta. Kar ločuje totalitaristični teror od drugih, je to, da je prvi naperjen še bolj kot proti nasprotnikom ali morebitnim nasprotnikom režima proti lastni eliti (Linz 2000, 70), s čimer se vzpostavlja sistem nadzora nad vsakim članom družbe. Dokaz temu 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.⁹⁰ V post-totalitarnem 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 (Linz 2000, 126). 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 znotraj stranke in predanosti njenim načelom (glej tabelo 4.1).

4.4.1 *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 do te popolne transformacije ni prišlo, ostale pa so nekatere strukture, ki imajo značilnosti totalitarizma (Linz 2000, 245–246).⁹¹ Linz je imel pri tem podtipu avtoritarnih režimov v mislih komunistične sisteme, ki so razvili nekatere

⁹⁰ Več o tem glej v Vodušek Starič (1992) in Jančar (ur. 1998).

⁹¹ 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 Merx 1982, 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 2009, 29–

policentrične modele in jih adaptirali na specifične nacionalne, kulturne in politične tradicije. Mednje sodi po njegovem mnenju predvsem Jugoslavija po sporu z Informbirojem, reformirana Češkoslovaška in tudi Sovjetska zveza po Stalinu (Linz 2000, 247–261).

Avtoritarni režim ima v nasprotju s totalitarizmom nekoliko manj negativno konotacijo. Beseda za oblast, angl. *authority*, iz katere izhaja, nima negativnega pomena (glej Sartori 1987, 197), 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 (Linz 2000, 159). 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 gibanja, ki jih opiše kot paralelne in pomožne strukture dominacije, mobilizacije in nadzora (Brooker 2009, 30). 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 (Linz in Stepan 1996, 46). Vodenje stranke in države postaja vse bolj tehnokratsko in birokratsko, pokaže se pomanjkanje karizmatičnega vodje. V družbi je moč 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 (Linz in Stepan 1996, 46–51). Avtoritarni sistem se po drugi strani od posttotalitarnega režima razlikuje predvsem v tem, da je v

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 1997, 75–102).

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 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 enotne. S tem ko je Linz najprej Jugoslavijo postavil v posttotalitarni avtoritarni režim (Linz 2000 [1975]), potem pa posttotalitarizem razglasil za samostojen režim (Linz in Stepan 1996), je pokazal, da je bil jugoslovanski sistem vsaj v svoji začetni povojni fazi totalitarin in se je kasneje preoblikoval v posttotalitarni sistem. Kot totalitarnega ga ocenjujejo tudi – če omenimo samo nekatere – Čavoški (1991), Berglund in Aarebrot (1997), Jančar (ur. 1998), Komel (2005), Borejsza (2006, 19), Pirjevec (2006, 350), Bučar⁹² (2007, 263-265), Spehnjak in Cipek (2007, 259), Prunk (npr. 2008b), 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 štelo samo tisto, kar si je lahko posameznik prigrabil v sedanosti, ter da je v končni fazi vse odvisno od dobre volje vladarja (Pusić 1998, 61–62). Tako lahko skozi modernizacijsko teorijo gledamo tudi na razvoj Jugoslavije kot proces tranzicije iz totalitarizma v posttotalitarni in morda na koncu celo avtoritarni režim (Bernik 1992). Ob tem se odpirajo tudi drugi modernizacijski, ne samo totalitarno-avtoritarni vidiki, med njimi pa najbolj izstopata vprašanje ureditve položaja narodov in mednacionalnih odnosov znotraj federacije ter uvajanje tržnih mehanizmov v gospodarstvo in njegovo odpiranje mednarodnemu trgu (Janjić 1992). 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 (Linz 2000, 257).

Skupno predstavljenim različnim študijam, pa tudi nekaterim drugim (glej npr. Bertsch in Zaninovich 1976), je, da na Jugoslavijo gledajo kot na poseben primer in se je zato v nekaterih raziskavah (Linz in

⁹² Bučar Titovo vladavino imenuje kot 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 2007, 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 (1996; glej tabelo 3.1).

Stepan 1996; Kitschelt et al 2008) izogibajo zaradi velikih notranjih razlik. Te so izrazite do te mere, da režimov, ki so vladali znotraj posameznih socialističnih republik v federaciji, ne moremo poenotiti tako, da bi lahko jugoslovanski komunizem obravnavali kot celoto (Linz in Stepan 1996, xvi–xvii; Kitschelt et. al 2008, 38–39). Do teh težav pridemo 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 znotraj lastnih vrst in so bili zaključeni nekateri veliki montirani sodni procesi, opredelili kot posttotalitarni režim. Kdo 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 odločitev plačati z izključitvijo iz partije in iz 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 nacionalnoprilagodljivemu komunizmu v drugi, čeprav moramo tu upoštevati nacionalne raznolikosti (Kitschelt idr. 2008, 36-37).

5 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 (Petranović in Zečević 1991, 14). Predvojna Jugoslavija je bila *ancie regime*, tvorba brez demokratične legitimitete, ker ni nastala po poti svobodnega izražanja politične volje svoji državljanov, ampak z dogovorom političnih elit (Cipek 2000, 294). 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« (Pirjevec 1995, 96), 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 (Petranović in Zečević 1991, 52). 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 na področju notranje, gospodarske in kulturne politike. Sporazum, podpisan 26. avgusta 1939, bi verjetno rešil jugoslovansko državo, vendar le, če bi bil podpisan dve desetletji prej (Pirjevec 1995, 102). Istočasno so avtonomijo zahtevali tudi Slovenci, Bošnjaki so protestirali zoper razkosanje svojega ozemlja, 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.

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 (Petranović in Zečević 1991, 51). 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 zajetih, zaplenjenega pa veliko orožja in vojaške opreme (Pirjevec 1995, 108). Vojna je našla Jugoslavijo razdejano in etnično sprto, s prazno

blagajno, dolgovi in obupom; dezintegracijske sile so premagale šibko politično kulturo in kulturno integracijo (Džaja 2004, 79).

5.1 Organizacija oblasti na tleh Jugoslavskih 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 vihri 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 odporiška 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 gre verjetno pripisati dejstvu, da je imela zaradi prepovedi s t. i. *Obznano* (1920)⁹³ 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 prerasel 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 (Petranović 1980, 219–220). 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

⁹³ 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, boljševizem 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 ščitila parlamentarna imuniteta, so lahko svoje delo nadaljevali. Po neuspelem 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 za naslednjih dvajset delovala podtalno (Deželak Barič 2005, 253–255).

navodila za boj proti okupatorjem, vendar s poudarkom, da gre za boj proti fašizmu in ne za socialistično revolucijo (Petranović 1980, 221). 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 (Avnoj) 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« (Bilandžić 1980, 59). 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.⁹⁴ 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 povojno ureditev. Medtem ko so si stare vladajoče sile želele obnovitev monarhije in reševanje stanja znotraj nje, 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 (Bilandžić 1980, 56). Josip Broz - Tito je povezavo med narodnoosvobodilnim bojem, nacionalnim vprašanjem in socialistično revolucijo jasno razložil v svojem članku v časopisu Proleter decembra 1942:

⁹⁴ V prvem obdobju stare Jugoslavije so komunisti nacionalno jugoslovansko enotnost branili s stališča razrednega unitarizma (Pleterski 1986, 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 (v Prunk 1986, 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 postavili 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 1986, 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, 1990)).

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 (Bilandžić 1980, 49).

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« (Bilandžić 1980, 56). Sklep o prihodnji federativni ureditvi je sprejel Avnoj na svojem drugem zasedanju v Jajcu konec leta 1943 in je garantiral pravice vsem narodnim manjšinam. Ti začetki federalizma so v sebi nosili zametke svojega 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 (Brezovšek 2001, 82–89).

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 Jugoslavije 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)« (Bilandžić 1980, 63). 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 Pijade za statut Avnoja z decembra 1943, 9. aprila 1944 pa v Zakonu o sestavi in delovanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije, so bili postavljeni temeljni 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.⁹⁵

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 (Djukić-Veljović 1988, 72–73). Najznačilnejše poteze nove organizacije oblasti in tudi osnovna načela, na podlagi katerih je bila postavljena, so se pokazala 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 naroda na izvajanje oblasti, odgovornost pred volivci in obvezno poročanje o preteklem delu (Djukić-Veljović 1988, 74).

Z avnojskimi sklepi so komunisti po lastnem prepričanju ustanovili federacijo »na temelju pravice do samoodločbe, všteti 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«. ⁹⁶ Monarhija ni bila ukinjena, pač pa suspendirana. Sklepe Avnoja so v naslednjih mesecih potrdili še organi politične oblasti v posamezni bodočih republikah, prvi med njimi Slovenski narodnoosvobodilni svet v Črnomlju februarja 1944.⁹⁷

Zahodne sile in Sovjetska zveza se na te sklepe niso odzvale tako, kot je pričakovalo vodstvo jugoslovanskih komunistov. Na teheranski konferenci, ki je potekalo skoraj istočasno kot drugo zasedanje Avnoja, so *de facto* in *de jure* priznali NPOJ kot zavezniško vojsko ter ji skladno s tem tudi zagotovili pomoč. Priznali so torej borbeno in narodnoosvobodilno vlogo 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

⁹⁵ 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 Ilič idr. (1984, 16, 55–56 in 70–72); Zakon o sestavi in delovanju Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije, objavljeno v Petranović in Zečević (1987, 30–36).

⁹⁶ Odlok drugega zasedanja Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije o izgradnji Jugoslavije na federativnem načelu, dokument št. 31, objavljen v Ilič idr. (1984, 58–59).

⁹⁷ Več o organizaciji ljudske oblasti med vojno, zlasti v letih 1942–1943, glej Ferenc (1985).

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 navajajo, da je Stalin dejanja jugoslovanskih komunistov doživel kot »nož v hrbet« (Petranović 1980, 331).

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 v sodelovanje s kraljem in njegovim kabinetom. Po reševalni akciji iz Drvarja so Britanci v Casserti organizirali sestanek med Ivom Šubašićem, novim predsednikom kraljeve vlade in Titom, ki ni prinesel zelenih 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 (Petranović 1980, 342). 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 (Pirjevec 1995, 146). 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 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«⁹⁸ politikov. Kmalu so jo priznale vse tri velesile, s čimer je bilo rešeno tudi vprašanje

⁹⁸ Negativna etiketa meščanstva je bila za vse nekomunistične politične subjekte neizbrisno dejstvo, ki se ga nismo mogli znebiti niti takšni politiki, kot je bil Edvard Kocbek (glej v Bilandžić 1980, 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, izbranem na drugem zasedanju Avnoja.

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 dodatnimi⁹⁹ poslanci, med njimi predstavniki Demokratske stranke, Zveze kmetov (Savez zemljioradnika), 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« (Bilandžić 1980, 72).

5.2 Začasna narodna skupščina 1945

7. avgusta, takoj po kongresu Ljudske fronte,¹⁰⁰ 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 (Vodušek Starič 1992, 332). 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 spekter funkcij (upravna funkcija, politično vodenje in normativna funkcija), ob tem pa je Avnoj oz. ZNS izgubljal svoj centralni položaj, kljub večji aktivnosti.

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

⁹⁹ Za natančno navedbo imen in političnih skupin poslancev glej Ilić idr. (1984). 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, niso bila zapolnjena) ter 13 posameznikov, kar znaša skupaj 124 dodatnih poslancev oz. 118, ker omenjenih 6 mest ni bilo zapolnjenih (Ilić idr. 1984, str. 836–837).

¹⁰⁰ 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 1992, 329).

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 društvih, 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 (Ilić idr. 1984, 92–93).

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 (Gabrič 2005c, 854).¹⁰¹ Grol je že 18. avgusta 1945 poslal predsedniku začasne 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 (Gabrič 2005c, 856).

Kljub protestom in obstrukcijam je začasna 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 konstituanto Edvard Kardelj, so bile to tiste osebe, ki so na silo odvzemale narodu 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

¹⁰¹ 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. Dragić 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 (1975, 145)).

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, nedičevskih in ljotičevskih 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 izgubijo svoje državljske pravice; ter vse osebe pod skrbništvom.¹⁰² 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.¹⁰³

Demokratski blok je takšnemu zakonu nasprotoval z argumenti, da je treba najprej določiti in zaščititi državljske pravice in šele nato sprejemati izjeme, saj bo na takšen način odločanje o volilni pravici prepuščeno samovolji lokalnih odborov, ki so nagnjeni k temu, da vsako drugačno mnenje takoj obsodijo kot fašistično.¹⁰⁴ Demokratski blok je nasprotoval predvsem prejudiciranju 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 Šubašičem, da bodo o obliki političnega sistema svobodno odločali narodi.¹⁰⁵ Minister za ustavo Kardelj je pri predstavitvi in zagovarjanju osnutka pred opozicijo poudarjal predvsem pravico narodov do samoodločbe in samostojnosti, ki naj bi zahtevala vnaprejšnjo dvodomno obliko kot izraz federativne ureditve.¹⁰⁶ Zakon je bil sprejet 21. avgusta 1945 s 375 glasovi za in 13 glasovi proti. V 2. členu je določal

¹⁰² Dokument št. 67, Obrazložitev predloga zakona o volilnih imenikih, objavljeno v Ilič idr. (1984, 117–119).

¹⁰³ 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 2001, 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).

¹⁰⁴ Dokument št. 66, Razprava ob predstavitvi predloga Zakona o volilnih imenikih, objavljeno v Ilič idr. (1984, 115–116).

¹⁰⁵ Dokument št. 68, Razprava o predlogu zakona o Ustavodajni skupščini, objavljeno v Ilič idr. (1984, 119–123).

¹⁰⁶ Dokument št. 70, Obrazložitev predloga zakona o Ustavodajni skupščini, objavljeno v Ilič idr. (1984, 126–127).

dvodomno strukturo ustavodajne skupščine, v nadaljnjih pa tudi način delovanja in sprejemanja odločitev.¹⁰⁷ Opozicija s svojimi predlogi in protesti ni bila uspešna, bila je podvržena 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 (Vodušek Starič 1992, 333).

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, ki mu je očitala predvsem to, da oblasti dopušča široka pooblastila pri določanju, kaj je »fašistično, protidržavno, nedemokratično, 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 drugega 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.¹⁰⁸

Odgovoril jim je tudi minister za konstituantno, Edvard Kardelj, ki je 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

¹⁰⁷ Dokument št. 69, Zakon o Ustavodajni skupščini, objavljen v Ilić idr. (1984, 124–125).

¹⁰⁸ 9. redna seja ZNS DFJ, 24. 8. 1945, stenografske beležke (v Nešović 1975, 249–250).

in ki je končno pripeljal Jugoslavijo do aprilske katastrofe.«¹⁰⁹ 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 nakazal, v katero smer bo šla nadaljnja politika KPJ ter kako označuje svoje potencialne politične konkurente. Posebej odločilen za nadaljnji razvoj povojne Jugoslavije pa je bil Zakon o društvih, 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.«¹¹⁰ Manjšina je bila mnenja, da zakon daje »podlago za samovoljno 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.«¹¹¹ 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...«¹¹² Tudi ta zakon je bil, kot vsi ostali, sprejet tako, da je sekretar ZNS poimensko poklical

¹⁰⁹ Prav tam, str. 257–258.

¹¹⁰ 10. redna seja ZNS DFJ, 25. 8. 1945, stenografske beležke (v Nešovič 1975, 267).

¹¹¹ Prav tam, str. 269.

¹¹² Prav tam, str. 279.

poslance, ki so se izrekli za ali *proti*; od 365 prisotnih poslancev je zanj glasovalo 353 poslancev, proti pa 12.¹¹³

Obdobje delovanja ZNS in začasne vlade DFJ se kljub očitnim demokratičnim pomanjkljivostim zdi v določenih potezah primerljivo s parlamentarnimi ureditvami drugod po Evropi. 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 svoje zasedanje.¹¹⁴ Niti ni ZNS uspela 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 četrtino celotne ZNS, da niso imeli nobene možnosti uveljavljati svojih predlogov. V ZNS so prav tako že sodelovale ženske, seveda na strani JNOF (glej Jeraj 2005). 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 (Nikolić 1973, 58). 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 (Sruk 1973, 38). V obdobju 3 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 ji je pretela nevarnost tako od znotraj kot od zunaj (Prunk 2008, 94–95) in kar je bil za ruske boljševice vsruski kongres sovjetov (Vanneman 1977, 27; Furet 1998, 83–84).

Celoten značaj sprejete zakonodaje je bil izrazito socialističen in je postavljaj 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 presojujejo 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

¹¹³ Prav tam, str. 283.

¹¹⁴ Uradni list DFJ, št. 64/604, 28. 8. 1945.

postavljanjem kandidatur za volitve«. ¹¹⁵ 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 se je posluževalo tudi instrumentov, 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 svoji 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 zadolženi za njihovo izobraževanje na tem področju. ¹¹⁶ 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 bilo potrebno, da bi se izvršile organizacijske reforme. ¹¹⁷ Na takšen način je KPJ pokazala, da 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 (Koštunica in Čavoški 1990), in prehajanje v enostrankarski sistem se je pokazalo potrebno za ohranjanje dosežkov revolucije, njeno dokončno uresničenje pa je zahtevalo uvedbo diktature – diktature proletariata (Petranović 1980, 395). ¹¹⁸

¹¹⁵ 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. (1984, 131–134).

¹¹⁶ Zapisnik s sestanka Komisije za izgradnjo ljudske oblasti pri CK KPJ, 18. 10. 1945. Objavljeno v Petranović in Zečević (1987, 203)

¹¹⁷ Prav tam.

¹¹⁸ Relevantna je primerjava s konventskim sistemom jakobinske republike v letih 1793–1795 (glej Nikolić 1973, 21).

6 REALSOCIALISTIČNA JUGOSLAVIJA – OD SKUPŠČINE K PARLAMENTU?

Okvir proučevanja, ki smo ga postavili do sedaj, nam bo torej pomagal pri iskanju odgovorov na ključni vprašanji doktorske naloge: skozi razprave poslancev jugoslovanske skupščine nas zanima, kakšen je bil njihov odnos do parlamentarizma in demokracije, na kakšen način je delovala zvezna jugoslovanska skupščina in kakšna je bila njena vloga kot predstavniško telo: 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 sodelovali Slovenci 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 pereče vprašanje.

Ob iskanju odgovorov bomo v luči modernizacijske teorije sledili predvsem razvoju treh področij življenja Jugoslavije: razvoju političnega sistema (parlamentarizacija), družbenega sistema (od totalitarizma k demokratizaciji) ter reševanju mednacionalnih 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 svojega obstoja dopolnila natančno deset period, v katerih je zamenjala pet različnih poimenovanj in šestkrat spremenila svojo strukturo. Kot je ironično zapisal Seroka, se zdi, da je bila sprememba edina konstanta jugoslovanskega političnega sistema (Seroka 1984, 364). Že samo proučevanja tega razvoja bi lahko bil predmet te naloge. Vzroke sprememb lahko iščemo v različnih političnih in tudi gospodarskih vprašanjih, ki so se pojavljali na dnevnem redu jugoslovanske avantgarde, svoj odsev pa so našle tudi v takih zadevah, kot je pisanje stenografskih beležk. Te so se v prvih letih novega političnega 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 srbščine 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 cirilici, 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 naloge – 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 utemeljitve Sartorija (2005, 35), da v primeru vladanja ene stranke ne moremo govoriti o strankarskem sistemu, pač pa 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 odpiranjem tržnemu gospodarstvu in kulturni raznovrstnosti (npr. Repe (1992), Lukšič (2003), Gabrič (2005a)), 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 (glej Gabrič 2005a, 115; Sartori 2005, 14-16). 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 (2010, 91–109).

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,¹¹⁹ čemur verjetno botruje tudi dejstvo, da je druga svetovna vojna močno razdelila tako jugoslovansko kot slovensko družbo. Slednje 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 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 (Godeša idr. 2002, 127). 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, od katerih so se nekatera povezala tudi z okupatorjem (ljotičevci, nedičevci, četniki, ustaši, belogardisti, domobranci idr.). Prav tako se je po vojni skoraj vsaka republika morala sprijazniti z neuresničeni 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, Bosno in Hercegovino 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 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 se je oblikovala iniciativa za samostojno republiko Dalmacijo. S tega vidika torej slovenski primer, vsaj znotraj Jugoslavije, ni nič posebnega. Slovenija znotraj Jugoslavije je izstopala in izstopa tudi z današnjega stališča povsem iz drugih razlogov, ki jih bomo poskušali predstaviti in pojasniti v tem delu.

6.1 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

¹¹⁹ Omenimo tu morda dve izjemi, slovensko Pirjevčevo *Jugoslavijo 1918–1992* (1998) in srbsko *Istorijo Jugoslavije 1918–1978* Branka Petranovića (več izdaj).

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: partiji 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 (Vodušek Starič 1992, 348). Volilna agitacija ni smela biti tekmovalna, poudarek je bil na čim večji volilni udeležbi. Organizirali so se veliki 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 (Repe 1992, 17).

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 na osnovi nasprotovanja takratni oblasti; da je onemogočen tisk in da vseprisotnost vojske in policije zbuja strah med ljudmi, kar pa onemogoča pravične volitve (Vodušek Starič 1992, 351). 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 kandidturo prijavi vsaka skupina državljanov, ki ne »izraža protidemokratičnih nagnjenj«, ¹²⁰ presoja pa je bila prepuščena volilnim komisijam in republiškim oz. pokrajinskim volilnim komisijam, katerih odločba je bila dokončna. Zakon je zahteval za vložitev okrožne kandidatne liste za zvezno skupščino overjene podpise 150 volivcev, od katerih 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

¹²⁰ Kardelj v svoji obrazložitvi predloga zakona, 12. avgusta 1945 (Dokument št. 7, Obrazložjenje predloga zakona o izboru narodnih poslanika za ustavotvornu skupščinu, 12. 8. 1945, objavljeno v Ilič idr. (1984, 132).

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.¹²¹

Vse te določbe glede volitev so opozicijo postavljale v izrazito podrejen položaj. 8. oktobra 1945 je dokončno odstopil Ivo Šubašić, uradno zaradi zdravja, svojih pravih razlogov pa ni pojasnil vse do leta 1951, ko je napisal pismo Winstonu Churchillu, ki je takrat ponovno prišel na oblast v Veliki Britaniji. 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 (Vodušek Starič 1992, 353).

Volitve se potekale tajno, s kroglicami, za vsako listo pa je bila predvidena samostojna skrinjica. Ker je za zvezno skupščino kandidirala samo¹²² 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: skrinjica LFJ in zaradi videza demokratičnosti oz. možnosti izražanja nestrinjanja s postavljeno listo še t. i. črna skrinjica oz. skrinjica brez liste, kamor so volivci spustili kroglico, če se z listo 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 %.¹²³ Volilna komisija je ugotovila, da se lahko glasove iz črnih skrinjic zanemari, in tako je vse mandate dobila LFJ.

¹²¹ Uradni list Demokratske federativne Jugoslavije (v nadaljevanju UL DFJ), št. 63/595, 24. 8. 1945.

¹²² Prijavila se je še ena zvezna lista, lista »Radnog fronta« (lista Delavske fronte), z nosilcem književnikom in nekdanjim poslancem Hadži-Todorom Dimitrijevićem. 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 (1984, 144).

¹²³ Prav tam.

Zvezni zbor Ljudske skupščine je v prvem sklicu štel 348 poslancev, od tega je bilo vanj izvoljenih 29 Slovencev,¹²⁴ v Skupščini narodov pa je sedelo 25 predstavnikov Slovenije od skupno 175 članov.¹²⁵ Delež Slovencev (8,3 %) v zvezni skupščini je približno ustrezal 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 modificirali 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 (Marx in Engels 1976, 611–613), 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.¹²⁶ Precej velik delež poslancev, od

¹²⁴ Enako število slovenskih poslancev je bilo izbranih na območju Dravske banovine na zadnjih volitvah v Kraljevini Jugoslaviji leta 1938 (Čepič 2001, 1055).

¹²⁵ 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 rezultatih izbora narodnih poslanika za Ustavotvornu skupščino održanih 11. novembra 1941, B: Za Skupščinu naroda Ustavotvorne skupštine, objavljeno v Ilić idr. (1984, 163). Več o nepravilnostih na volitvah glej v Vodušek-Starič (1992).

¹²⁶ 9. redna seja zvezne skupščine, 24. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 364).

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 poslancev 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.

6.1.1 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 zadolžen 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 Greškovič, ki je tako kot Djordjevič tudi v ustavodajnih odborih in na sejah skupščine zagovarjal osnutek kot vladni poverjenik.¹²⁷

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 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 starimi 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 tam vse politične stranke pristajajo na enak družbeni sistem. Ker meščanska opozicija ni sprejemala takšnega družbenega sistema, kot se je zgradil v času vojne oz. revolucije, torej ni mogla prevzeti te vloge. Kakšna

¹²⁷ Arhiv Jugoslavije (v nadaljevanju AJ), Ministarstvo za konstituito, Fond 3, Istorjska beleška fonda, popis fonda.

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 vseh 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.¹²⁸ Z njo je nova oblast obračunala kmalu po sprejetju nove ustave, začeniši pri Jovanoviću že v letih 1946/1947.¹²⁹

Med načeli nove ustave je Kardelj najprej poudaril, da naj bi bila nova ljudska demokratična republika še najbolj podobna plebejski jakobinski republiki.¹³⁰ 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 načrtala originalne forme za nadaljnji razvoj oblasti.¹³¹ S temi navodili se je začel uveljavljati nov besednjak, ki je v naslednjih letih služil dokazovanju ideološke pripadnosti ter primernosti za posamezne partijske in državniške funkcije.¹³²

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, pač pa popolnoma nov tip, ki ga je treba še izgraditi.¹³³ 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 poslala navodila za pripravo poročil o praksah izvajanja ljudske oblasti na terenu.¹³⁴

¹²⁸ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 5, Zapisnik seje Komisije za ustavo pri Ministrstvu za konstituantu, 15. 9. 1945.

¹²⁹ Več o tem glej v Koštunica in Čavoški (1990).

¹³⁰ Kasneje je Kardelj ljudsko demokracijo v Jugoslaviji označil kot takšno, ki »nosi v glavnem obliko pariške komune in pooktobrskih sovjetov« (Kardelj 1979a, 31).

¹³¹ Prav tam.

¹³² V ustavodajnih odborih in na skupščinskih zasedanjih je opazna razlika v uporabi jezika 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 Smiljanič, poslanec Ljudske Republike Srbije v Skupščini narodov (Stenografske beležke 8. redne seje Skupščine narodov, 23. 1. 1946; v Nešović (1977, 556)). Zanimiva je tudi primerjava uporabe besede »ljudski« in »revolucija« ter njenih izpeljank v govoru jugoslovanskih komunistov z nacistično uporabo teh besed, o slednjem glej v Welch (2004).

¹³³ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond št. 3, fascikel št. 5, Zapisniki seje Komisije za ustavo, 20. 9. 1945.

¹³⁴ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 8, mapa št. 265.

V razpravah so najbolj prizadevno sodelovali strokovnjaki s pravnega področja, predvsem vladni predstavniki, Konstantinović in Stjepanović. Bebler na veliki večini sej sploh ni bil prisoten, 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.¹³⁵ Od tu je osnutek romal nazaj na ministrstvo, od tam dalje najprej na partijsko komisijo, nato v konstituantu in v javno razpravo.

6.1.2 *Druga etapa: Javna razprava*

Ustavni osnutek je šel v javno razpravo istočasno kot v razpravo na ustavodajne odbore skupščine. Sodeč po dokumentih, ki jih hrani fond Ministrstva za konstituantu, 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 blizu 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.¹³⁶

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 konstituantu iz slovenske Primorske, 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.¹³⁷ Zahteva po Trstu kot sedmi 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

¹³⁵ 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.

¹³⁶ AJ, Ministrarstvo za konstituantu, Fond št. 3, fascikel št. 9, dokument št. 270.

¹³⁷ AJ, Ministrarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 7, dokument št. 29.

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,¹³⁸ pojavila pa se je tudi zahteva po poddržavljanju medijev, saj mora »tudi novinarstvo služiti kulturni izgradnji in ne more biti v privatni lastnini.«¹³⁹ 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 %;¹⁴⁰ združenje nameščencev v Ljubljani je iz skrbi po enakopravnosti narodov predlagalo, naj se uvede proporcionalno zastopstvo uradnikov na zvezni ravni.¹⁴¹ Po drugi strani pa najdemo tudi takšne sklepe, kot ga je sprejel 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.«¹⁴² 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

¹³⁸ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 9.

¹³⁹ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 9, mapa Slovenija, dokument 271.

¹⁴⁰ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 8, dokument št. 223.

¹⁴¹ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 8, dokument št. 217.

¹⁴² AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 9, dokument 270.

enot¹⁴³ in o tem, zakaj se otroci v slovenskih šolah učijo srbohrvaškega jezika, slovenščine pa se ne učijo nikjer.¹⁴⁴ 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 nasproti skupščini tudi tako, da skupščina vlado razrešuje, in naj se skupščini podeli pristojnost razreševanja tudi javnega tožilca.

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.¹⁴⁵

6.1.3 *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.¹⁴⁶ Da jugoslovanski komunisti ne bi ogrozili revolucije in s tem svoje pozicije oblasti, so sklenili, da bo Ustavodajna skupščina po

¹⁴³ 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, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 7).

¹⁴⁴ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikel št. 9, mapa Slovenija, dokument 271.

¹⁴⁵ AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, fascikli 7–9.

¹⁴⁶ 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.

sprejetju ustave enostavno podaljšala mandat in nadaljevala delo kot zakonodajno telo po pravilih nove ustave (26. člen).¹⁴⁷

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 svoji 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 (Nešović 1977, 646–655).

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 Avonja, 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 proglasila 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 kdajkoli pripadale.¹⁴⁸

Na svoji drugi redni seji 1. decembra 1945 je Ustavodajna skupščina sprejela odločitve o drugih najpomembnejših organih državne oblasti. Najprej je o vladi FLRJ s tem, ko na predlog hrvaškega poslanca Vladimirja Nazora 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, ki bi ji nato predložil sestavo vlade v odobritev (4. člen),

¹⁴⁷ Zakon o Ustavotvorni skupščini Demokratske federativne Jugoslavije, UL DFJ, št. 63/594, 24. 8. 1945.

¹⁴⁸ 1. redna seja Ustavodajne skupščine, 29. 11. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 40–41).

poslovnik pa nikjer ne določa, kdo ima pravico predlagati mandatarja.¹⁴⁹ 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 istočasno 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 ustanavljalo odbore v okviru vlade. Končno je predsedstvo podpisovalo tudi vse pravne akte skupščine – ustavo in zakone.¹⁵⁰ 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 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.¹⁵¹ 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 Republike Slovenije Josip Rus. Med ostalimi člani predsedstva, zakon je dovoljeval največ 30, predlaganih pa je bilo 26,

¹⁴⁹ Poslovnik za skupne seje obeh zbornic Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 96/892, 11. 12. 1945.

¹⁵⁰ Zakon o predsedstvu Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 95/888, 7. 12. 1945.

¹⁵¹ 2. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 1. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 42–58).

naštejemo kar 12 članov vlade, vključno z njenim predsednikom Josipom Brozom - Titom in podpredsednikom, ministrom za konstituantno Edvardom Kardeljem.¹⁵² Takšna sestava predsedstva ni odražala toliko enotnosti oblasti, kot pa 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 zasledujemo še en trend, ki ima korenine že v vojnem času, vestno pa se je nadaljeval tudi v novoizvoljeni 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.«¹⁵³ Sistematična gradnja kulta osebnosti je bila potrebna za vzdrževanje 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 poseblja ljudstvo, državo in družbeni red. Kot kažejo stenogrami skupščinskih sej in njihovih odborov, so poslanci ponekod skoraj tekmovali, kdo mu bo zapel večjo hvalo.¹⁵⁴ Komunistično gibanje in njegova moč sta zamenjala boga in verske institucije; to je deificiralo Tita, množično sodelovanje pa vpreglo v službo zgodovinskega napredka in slavljenja nove družbene ureditve (Gurian 1954, 122; Brzezinski 1993, 32–35).

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 pa 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

¹⁵² Poleg Rusa in Kardelja sta bila v predsedstvo med Slovenci izvoljena še Kidrič in Vidmar.

¹⁵³ Prav tam.

¹⁵⁴ Glej npr. stenogram 7. redne seje Skupščine narodov, 22. 1. 1946, v Nešović (1977, 510–533).

stenografskih beležk dodana določba, da mora biti vsak govor natisnjen v jeziku, v katerem je govornik govoril, in v ustrezni pisavi.¹⁵⁵ Praktično pa so se v prvih letih stenografske beležke vodile predvsem v cirilični 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.

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, ki se je moral izraziti »za« ali »proti« zakonskemu predlogu. T. i. *roll-call* glasovanje 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).¹⁵⁶ 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 Nazora, da poslanci svojih govorov ne smejo brati, da se ti ne bi spremenili v predavanja.¹⁵⁷ 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 njegovem začetku različno. Slovenski poslanec in pravnik dr. Maks 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«.¹⁵⁸ Z vidika parlamentarizma, 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 razglašča 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

¹⁵⁵ 3. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 2. 12. 1945, stenografske beležke, objavljeno v Nešović (1977, 61).

¹⁵⁶ Poslovnik za skupne seje obeh zbornih Ustavodajne skupščine, UL FLRJ, št. 96/892, 11. 12. 1945.

¹⁵⁷ 3. skupna seja Zvezne skupščine in Skupščine narodov, 2. 12. 1945, stenografske beležke, objavljeno v Nešović (1977, 63).

¹⁵⁸ Prav tam, str. 62. Nasproti temu stališču je Kardeljeva ocena, ki parlamentarizem označi za »zaostalo obliko buržoazne demokracije« (Kardelj 1979a, 31).

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 poslovnika, ki sta ju sprejeli Zvezna skupščina in Skupščina narodov vsaka zase na svojih prvih sejah 6. decembra 1945.¹⁵⁹ 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 ustanavljali 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 predstavnštva 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 mora sejam odbora prisostvovati tudi minister, katerega 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 vprašanih, 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 zavrniti.

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

¹⁵⁹ 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.

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 poslanske 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 prejel 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.¹⁶⁰ 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 moč 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,¹⁶¹ ki bi skupščini omogočale 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

¹⁶⁰ 2. redna seja Zvezne skupščine, 15. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 193–196).

¹⁶¹ Sovjetska ustava iz leta 1936 je ustanavljanje preiskovalnih teles kot nadzorni instrument predvidela v členu 51, vendar pa kljub nekaterim poskusom niso uspeli bistveno vplivati na svet ministrov (Vanneman 1977, 110).

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 narekuje 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, pač pa boju med »starim« in »novim«,¹⁶² ki se je odvil na volitvah, ustavodajna skupščina pa naj bo »močna« in »enotna«, da bi lahko podprla »napredni« program za nadaljnji razvoj družbe.

Poslovnik 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 poslancev 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 dnevnic za čas trajanja zasedanja, ne pa rednih plač, kar je poleg imperativnega mandata pomenilo odstop od profesionalizacije poslanskega dela.

Tako opremljena z načeli za svoje delovanje se je ustavodajna skupščina lahko lotila svojega primarnega projekta – sprejemanja ustave. Obe skupščini sta na svojih 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).¹⁶³

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).¹⁶⁴

6.1.3.1 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 Maks

¹⁶² AJ, Ministarstvo za konstituantu, Fond 3, Fascikel št. 5, zapisnik seje Komisije za ustavo pri Ministrstvu za konstituantu, 15. 9. 1945.

¹⁶³ 1. redna seja zvezne skupščine, 6. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 71).

¹⁶⁴ 1. redna seja skupščine narodov, 6. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 78).

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, se je večina vsebinskih polemik odvijala v UO ZS, ki je tudi zasedanja porabil za polovico več časa kot US SN. Ker sta prva ustava in proces njenega nastajanja bazična 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 istočasno 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« (Vodopivec 2005, 266), moramo zatrditi, da se je ravno v UO ZS začel odvijati pravi boj za ustavo, ki jo je Kardelj že napovedal na ustavni komisiji ministrstva 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 (Šnuderl 1950, 11–12).

Kot prvi je nastopil Kardelj, ki je predstavil osnovna načela državne organizacije. V obrazložitvi ustavnega načrta je poudaril enotnost oblasti in demokratični centralizem kot dve 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.¹⁶⁵ Poudaril je ravno spremembo oblasti, ki jo je sedaj prevzelo ljudstvo, kot največjo spremembo med starim in novim sistemom.¹⁶⁶ Kardeljeva 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 primeru ne bi bila v resnici demokratična«, pa je nekaj trenutkov naprej te iste ljudske množice imenoval za »zaostale« in »nezavedne«, kar je v preteklosti omogočilo izkoriščanje teh množic s strani manjšine.¹⁶⁷ 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 zbuvalo zaupanje in navdušenje.¹⁶⁸

Navdušenje nad tem vidikom ljudske oblasti je izrazil tudi Dragoljub Jovanović, star politik, predstavnik Narodne kmečke stranke znotraj LFJ, s tankim posluhom za demokracijo, ki je delo v novi skupščini nastopil, »kakor da se ni nič spremenilo« (Koštunica in Čavoški, 1990, 89). V svojem znamenitem

¹⁶⁵ Edvard Kardelj (minister za konstituantu): Obrazložitev osnutka ustave FLRJ, v Nešović (1977, 106–109).

¹⁶⁶ Skupna seja ustavodajnih odborov zvezne skupščine in skupščine narodov, 10. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 110).

¹⁶⁷ Prav tam.

¹⁶⁸ 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, Ministarstvo za konstituantu, Fond št. 3, fascikel št. 7, dokumenti od 1 do 260).

govoru o osnutku ustave v načelu, ki predstavlja sinonim opozicije v komunistični Jugoslaviji, je izpostavil najprej dosežke ustavnega osnutka: federalizem, republiko in demokracijo, pri čemer se je izrazil za enotnost oblasti in proti montesquiejevski delitvi funkcij oblasti. Koncept enotnosti po njegovem mnenju ni bil dosežek Avnoja, pač pa stara ljudska težnja proti aleksandrovski držbi in vidovdanski ustavi, ki je izhajala iz opozicijskih uporov leta 1919.¹⁶⁹ Jovanović je definiriral štiri elemente enotnosti: ozemeljsko celovitost, enotnost oblasti, enotnost vodstva 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 komunistične partije ter prek enotnosti (ljudske) oblasti.¹⁷⁰

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 škodo stara Jugoslavija zaradi nacionalnega pritiska.«¹⁷¹ 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 združenemu in zasebnemu, da je premalo poskrbljeno za kmete in združništvo ter da ustava ne jamči pravice do dela, pač pa o delu govori samo kot o dolžnosti.¹⁷²

Svojo odkrito politično držo je hitro plačal s politično diskreditacijo znotraj skupščine 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

¹⁶⁹ 2. seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 117).

¹⁷⁰ Prav tam, str. 118.

¹⁷¹ Prav tam, str. 120.

¹⁷² Prav tam, str. 124–125.

argumenti starih sil, ki pričakujejo intervencijo iz tujine, da so ti argumenti enaki argumentom sovražnikov Sovjetske zveze in sorodni elementom belogardistov, ker je zagovarjal strankarske tradicije v Sloveniji in na Hrvaškem.¹⁷³

Jovanović se je na te besede odzval s pojasnilom, da se ne bojuje proti ustavi, pač pa 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 otrešel šovinizma in je njegova kritika neprimerna. Po njegovem mnenju 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.¹⁷⁴ Poudaril je še, da komunistična partija ne more biti odgovorna za vse napake 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 (1998, 155). Jovanovićeva usoda je dala odgovor na vprašanje, zastavljeno na začetku poglavja 6.2.1 – 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 (Koštunica in Čavoški 1990, 92–93).

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 preprosto registriranje avnojskih sklepov.¹⁷⁵ 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, za razliko od Dragoljuba Jovanovića. 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

¹⁷³ 3. redna seja UO ZS, 12. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 135-142).

¹⁷⁴ Prav tam, str. 147. Zanimivo, da je bila na koncu pravica narodov do odcepitve zapisana v ustavo prav na izrecno Kardeljevo zahtevo.

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

(Koštunica in Čavoški, 1990, 82).¹⁷⁶ 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 v načelu se je odvijala 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 garantiral zakonodajne iniciative, da pravica do referendumov ni zadovoljivo formulirana ter da ustava ne omogoča nacionalizacije proizvodnih sredstev.¹⁷⁷ Na ta slednji komentar je prav tako odgovoril kar minister za konstituinto Kardelj, ki je pojasnil, da nacionalizacije niso smeli neposredno zapisati v ustavo, ker bi to ljudi prestrašilo, jo pa omogočajo druge ustavne določbe.¹⁷⁸

Ostali člani odborov, ki so načelno govorili o ustavi, so kot najvišji pridobitvi nove ustave poudarjali republikansko in federativno 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 Maks Šnuderl. Poudaril je negativno vlogo Katoliške 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.¹⁷⁹ 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.«¹⁸⁰ 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 nedemokracijo, 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

¹⁷⁶ Tu imamo v mislih Simićevo izjavo, kot repliko na Jovanovičeve očitke o prisvajanju zaslug in oblasti s strani komunistov, da so republikanci pripravljani vleči voz tudi ne da bi dobili kapljico vode (na 2. redni seji UO ZS, 11. 12. 1945, v Nešović (1977, 132)).

¹⁷⁷ 3. redna seja UO ZS, 12. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 132).

¹⁷⁸ Prav tam, str. 151.

¹⁷⁹ 4. redna seja UO ZS, 13. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 153–156).

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

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, organizirana s strani še vedno ilegalne 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. FLRJ je vse bolj drsela v pravi totalitarni sistem z eno vseobsegajočo 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 se je odvijal 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 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 z 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. odbil kot nepotrebna dva Moskovljevičeva predloga: o poudarjanju boja v prvem členu ne samo proti fašizmu, pač tudi proti lastnim izdajalcem ter predlog o jasni navedbi uradnih jezikov in njihovi enakopravnosti.¹⁸¹ 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.¹⁸² 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 na predstavniki značaj oblasti namesto na ljudski demokratični.¹⁸³ Drugič je Kardelj iz »politične koristi« zavrnil Rusove pomisleke, da je nastal pleonazem v

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

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

¹⁸³ Prav tam, str. 590–591.

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 pravico ljudstva, da upravlja samo s seboj. Tako je suverenost posameznih delov omejena s suverenostjo celote.¹⁸⁴

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.¹⁸⁵ Ker so komunisti kot odločitev narodov za federalizem šteli svojo zmago na volitvah, kjer pa je nastopala 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 soočenjem 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.¹⁸⁶

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

¹⁸⁴ Prav tam, str. 596.

¹⁸⁵ Prav tam, str. 598.

¹⁸⁶ 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.

analogiji so tudi skupščine na nek način ljudski odbori, ki pa jim zvezna in republiška ustava za razliko od ostalih določata obseg zakonodaje, ki jo lahko sprejemajo. Poudaril je, da odbori niso neka kamuflaža za sovjete, saj »značajo, 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.«¹⁸⁷ 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 (Šnuderl 1950, 14).

Kajti ljudska oblast je kakor sovjetska oblast rezultat revolucije, je orodje in organ te revolucije, ki duši odpor strmoglavljene 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. (Šnuderl 1950, 15).

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 (Vanneman 1977, 24). 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.¹⁸⁸ Čeprav se po drugi strani določbe iz osnutka ustave FLRJ glede delovanja ljudskih odborov in sovjetske ustave 1936 glede sovjetov niti 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 (Vanneman 1977, 25). 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 pomislekov glede novega režima in njegovih upravnih metod (Pirjevec 1995, 165).

¹⁸⁷ Prav tam, str. 135–137.

¹⁸⁸ Obrazložitev osnutka ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije (minister za konstituantno Edvard Kardelj), v Nešović (1977, 106–109).

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 (Šnuderl 1950, 14). 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.¹⁸⁹

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 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 zdela le kot lepa želja.¹⁹⁰

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«. ¹⁹¹ Prav tako ni bila v njej nikjer omenjena komunistična partija, za razliko od sovjetske ustave iz leta 1936.¹⁹² S tega stališča lahko na sprejemanje ustave gledamo kot na proces krmarjenja med

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

¹⁹⁰ Prav tam, str. 388.

¹⁹¹ 2. seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 141).

¹⁹² V 126. členu sovjetske ustave iz leta 1936 je bila sovjetskim državljanom zagotovljena pravica do povezovanja v javne organizacije (sindikate, zadružne 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

sovjetskim zgledom na eni in ustvarjanjem demokratičnega vtisa na drugi strani, kar je na dolgi rok postala usoda celotne zgodovine realsocialistične Jugoslavije.

Na naslednjih sejah so se poslanci lotili poglavja o osnovnih pravicah narodov in republik, kjer je na dan prišlo vprašanje določanja razmejnitve 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.¹⁹³ Predlog o izbrisu te besedice iz 13. člena osnutka je na seji UO SN podal minister Kardelj.¹⁹⁴

Razprava o delih osnutka, ki so govorili o družbenoekonomski ureditvi in državljskih pravicah, je bolj natančno pokazala obrise novega sistema, s tem pa tudi izrisala prostor za (ne)parlamentarizem. Osutek je dopuščal državno, združeno 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, ki je 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.¹⁹⁵ 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 gospodarsko škodo za novo državo.¹⁹⁶ 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 moč 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.¹⁹⁷

(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«.

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

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

¹⁹⁵ Prav tam, str. 172–176.

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

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

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.¹⁹⁸ 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. Predstavnik 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 državljskih 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.¹⁹⁹ Tudi Kardelj je na 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.«²⁰⁰

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 državljske pravice v FLRJ nimajo vloge nekakšne protiuteži oblasti, kakor je to značilno za meščanske demokracije. Ker je oblast v novi državi ljudska, so državljske pravice formulirane v soglasnosti, v enotnosti oblasti in državljanov, zato ne predstavljajo nobenega zavarovanja pred oblastjo ali njenega omejevanja.²⁰¹ Krepitev oblasti potemtakem pomeni tudi

¹⁹⁸ Glej tudi Kardeljev odgovor Jovanoviću, 2. redna seja UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 141).

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

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

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

krepitev državljskih 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), druge v njenem zmanjševanju (predvsem glede pravic, povezanih z veroizpovedjo, kjer tudi Kocbeku s svojim predlogom ni uspelo).²⁰² 27. člen osnutka, ki je državljanom jamčil svobodo tiska, govora, združevanja, zborovanja, javnih shodov in manifestacij, je kljub pomislekom Pijade, 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.²⁰³

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 državljski pravice za spreminjanje in rušenje ustavne ureditve s protidemokratskim smotrom.« S tem so revolucionarji dejansko prepovedoval revolucijo od spodaj, kakršnokoli državljsko 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.²⁰⁴ Tudi sicer so bile vse socialne pravice, vključno 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

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

²⁰³ 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 Zogovič, 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 kviri. Po njegovem mišljenju bi lahko ena stranka začela svojo vlado 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).

²⁰⁴ Kardelj na 2. seji UO ZS, 11. 12. 1945, stenografske beležke, v Nešović (1977, 140).

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 je bilo centralizirano gospodarstvo in vsa področja »občedržavnega pomena«, vključno s kazenskim zakonikom, ter določena primarnost zveznih zakonov nad republiški. 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«. ²⁰⁵

Federalna oblika države je bila v komunistični teoriji zamišljena kot recept za rešitev nacionalne problematike v stari 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 (Šnuderl 1950, 14). 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 (Kardelj 1957, xlvii). Praksa je pokazala, da je bil v tem primeru federalizem bolj problem kot rešitev (Brezovšek 2001, 83), ²⁰⁶ saj je narodno vprašanje celo življenje druge Jugoslavije ostajalo na mizi.

²⁰⁵ 3. redna seja zvezne skupščine, 17. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 200).

²⁰⁶ 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 1975, Janjič 1992, Brezovšek 2001 idr.).

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 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, za razliko 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.²⁰⁷ Oba njuna predloga sta bila zavrnjena, zaradi velikega obsega kompetenc, podeljenih prezidiju, ki so v nekaterih točkah posegale ne samo v klasične funkcije parlamentov pač pa 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.²⁰⁸ Poleg predstavniške vloge mu je bila podeljena naloga presojanja ustavnosti zakonov, dajanja obveznega tolmačenja zakonov, razpisovanja referendumov, v času med

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

²⁰⁸ 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).

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, ki je 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.²⁰⁹ 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.²¹⁰ 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 vzpostavljajal 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, 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 ...«²¹¹ 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.²¹²

²⁰⁹ 10. redna seja UO ZS, 29. 12. 1945, stenografske beležke, str. 232–230.

²¹⁰ Enak predlog je podal tudi Jaša Prodanović (9. redna seja UO SN, 20. 12. 1945, stenografske beležke, str. 676).

²¹¹ Prav tam, str. 345.

²¹² 9. redna seja UO ZS, 21. 12. 1945, stenografske beležke, str. 307.

Z druge strani ji je po ustavi moč jemal prav prezidij, čigar 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 so bile vse pravnomočne odločbe podvržene preverjanju zakonitosti s strani vrhovnega sodišča, 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.²¹³ 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.²¹⁴ Javni tožilci so bili z druge strani opredeljeni kot organ skupščine, zadolžen za nadzor nad delom vlad in uprav tako zveze kot republik. Na Rusovo vprašanje, kako naj bi izgledalo 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.«²¹⁵ 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.

4. 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.

²¹³ 12. redna seja UO ZS, 31. 12. 1945, stenografske beležke, str. 401–405.

²¹⁴ 12. redna seja UO SN, 31. 12. 1945, stenografske beležke, str. 740–751.

²¹⁵ Prav tam, str. 766.

6.1.3.2 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,²¹⁶ 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 konstituantno Kardelja je v ZS zavzel Milovan Djilas, minister za Črno goro v vladi FLRJ. Vse zahteve po bolj svobodnem gospodarstvu je odbil kot nesprejemljive, ker so v nasprotju z državnim planskim gospodarstvom, ki ga je uvajala ustava. Razprava je blamirala 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 potrebna²¹⁷, 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 pogojev in skrb za stanovanjske razmere).²¹⁸

Poslanci so ostro nastopili proti vsem nasprotnikom režima: »Kdor je proti ustavi, je proti ljudstvu, proti ljudski oblasti in proti državi,«²¹⁹ in napovedala 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.«²²⁰ 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 ...«²²¹

²¹⁶ 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 (1977, 256-256) in Fajfar na 7. redni seji ZS, 22. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 314-316)), podobno tudi Smiljanić v skupščini narodov na 8. redni seji (23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 558-559).

²¹⁷ 5. redna seja ZS, 19. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 248-249).

²¹⁸ 10. redna seja ZS, 28. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 374-377).

²¹⁹ Nešković na 4. redni seji ZS, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (197, 225)

²²⁰ Mijušković na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 279).

²²¹ Prav tam, str. 295.

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.«²²²

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.«²²³ Ta ustava naj bi prinesla »močno, čvrsto, avtoritativno, vendar ljudsko oblast«, brez katere ne bi mogla Jugoslavija narediti niti enega večjega pomembnega koraka naprej.²²⁴ Samo tako bo FLRJ postala »Jugoslavija napredka in pravnega ljudskega reda«,²²⁵ kakor se je izrazil Kidrič in dodal, da se lahko z njo le Sovjetska zveza še meri glede tempa obnove.²²⁶

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 poosebitev 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.²²⁷ Na te dvome so odgovarjali drugi poslanci, češ da je dobro vodstvo jamstvo za dobro izvajanje ustave in oblasti.²²⁸

²²² Marinko na 8. redni seji ZS, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 337).

²²³ Mijušković na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 280).

²²⁴ Šatev na 6. redni seji ZS, 21. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 285).

²²⁵ 4. redna seja ZS, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 229).

²²⁶ Marinko na 8. redni seji ZS, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 336).

²²⁷ 5. redna seja SN, 19. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 479–486).

²²⁸ Glej npr. Smiljanić na 8. redni seji 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 560–561).

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«. ²²⁹ 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 večplastno; kot osvoboditev izpod okupatorja, kot politično dozorelost in jasno državnopravno zavest ter kot višek 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«. ²³⁰

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«. ²³¹ 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.« ²³² 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. ²³³

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. 1. 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 demokracije. ²³⁴ Po prepričanju komunistov je ustava uzakonila obliko ljudske demokracije

²²⁹ 7. redna seja SN, 22. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 529).

²³⁰ 4. redna seja SN, 18. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 444–446).

²³¹ 7. redna seja SN, 22. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 532–533).

²³² Prav tam.

²³³ 8. redna seja SN, 23. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 536).

²³⁴ 4. skupna seja ZS in SN, 31. 1. 1946, stenografske beležke, v Nešović (1977, 598).

kot diktaturo proletariata v posebnih jugoslovanskih okoliščinah (Šnuderl 1959, 16). Po tej novi ustavi naj bi vsa oblast torej izhajala iz ljudstva, za razliko 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« (Nelson 1982, 2; Seroka 1984, 375),²³⁵ saj to dejansko niti niso hotele biti. Hotele so postati nekaj novega, resnično »demokratskega«, kar je očitno ostajalo ideal na obeh straneh železne zaves, 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.²³⁶ 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 (Ilić idr. 1984, 186). V mandatu 1950–1953 je bila aktivnost skupščine še nižja: obravnavala je 166 različnih točk in zastavila 11 poslanskih vprašanj vladi FLRJ (Ilić idr. 1984, 209).

Ta demokracija, socialistična, je bila zasnovana na Rousseaujevi ideji – razrešila 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.²³⁷ 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 je

²³⁵ Ravno jugoslovanska skupščina naj bi po mnenju Nelsona v tem vzorcu predstavljala izjemo.

²³⁶ Dokument št. 101, Obrazložjenje poslovnika saveznog veća Narodne skupštine FNRJ, v Ilić idr. (1977, 202).

²³⁷ 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.

uzakonil tudi skrinjico brez liste.²³⁸ 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.²³⁹ 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 pooblaščenju 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 (Nikolić 1973, 60). 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.²⁴⁰ 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 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 o njej ne odloča.²⁴¹

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 občedrjavni pomen, je dodatno prispevalo 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,

²³⁸ Proti takšni praksi je nastopil hrvaški poslanec Imro Filaković, ki je zatrdil, 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 medklici 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).

²³⁹ 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).

²⁴⁰ Poslovnik ni predvideval možnosti vzdržati se glasovanja oz. je po tolmačenju Moše Pijadeja pomenilo 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).

²⁴¹ 2. izredno zasedanje ZN in ZZ, 10. seja zbora narodov, 27. 12. 1951, stenografske beležke, str. 5–6.

in izdajanje ukazov s področij, za katere ga pooblasti skupščina. Zakon je omogočal, da se del nalog prezidija prenese na njegov ožji organ, predsedstvo prezidija, v katerem so sedeli predsednik prezidija, podpredsedniki²⁴² 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.²⁴³ 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«. ²⁴⁴ Problem prezidija pa ni bil le v nezadostni zakonski regulaciji njegovega delovanja, pač pa 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. 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 istočasno člani vlade, skupščine in partijski funkcionarji. Slednji 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« (Šnuderl 1959, 10).

Ob takšni vlogi partije tudi zamišljeni federalizem ni izpolnjeval svoje vloge. V Jugoslaviji je bil vzpostavljen »dosleden tip boljševiskega federalizma«, kar je pomenilo, da je državni federalizem vegetiral v senci partijskega demokratičnega centralizma (Kristan 1990, 41). Načelno medsebojno izključevanje teh dveh principov je pripeljalo do prevlade slednjega, kar je, v nasprotju s partijskim stališčem o dokončni razrešitvi 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 pregan tudi izraz »pluralizem«, ki je po prvotnem razumevanju pripadal neki drugi ideološki tradiciji in ni mogel služiti za pojasnjevanje takratnega političnega sistema (Koštunica in Čavoški 1990, 198). Tako je partija postala edina ustvarjalka političnega življenja, kar je sčasoma utrdilo prepričanje, da je zunaj delavskega gibanja in je tako postala svojevrsten

²⁴² Iz vsake republike po eden, Slovenijo je zastopal Josip Rus.

²⁴³ V celotnem prvem mandatu je imel le 11 sej (Ilič idr. 1984, 186).

²⁴⁴ 1. redno zasedanje Ljudske skupščine FLRJ, seja ZZ, 16. 7. 1946, stenografske beležke, v Ilič idr. (1984, 197–199).

namen sama sebi (Bilandžić 1980, 135). Sočasno z ukinjanjem pluralizma so se začeli sodni procesi, na 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 (Gabrič 2005d, 861–863). V letih 1946–1948 je potekalo več odmevnih procesov, na katerih je oblast obračunala tudi z ljudmi iz svojih vrst.²⁴⁵ 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 (Bilandžić 1980, 134), 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 (poglavje 3.5), kakor tudi od marksističnega modela (poglavje 4.2). Nasprotno pa lahko nanje apliciramo avantgardni model demokracije (poglavje 4.3), 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 podvrženi odpoklicu, počasna ukinitve 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 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.

6.2 Ustavna reforma 1953: prvi korak k samoupravljanju

V drugi mandat je LFJ vstopila prav tako samozavestno kot v prvega. Na volitve je 26. 3. 1950 prišlo povsod več kot 90 % prebivalstva: najmanj v Sloveniji (90,61 %) in največ v Črni gori (98,64 %).

²⁴⁵ O obračunavanju v Sloveniji glej npr. Ivanič (ur. 1990).

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 (Ilić idr. 1984, 212–260 in 261–271), na kar je v pretežno poljedelsko usmerjeni pokrajini verjetno vplival med drugim tudi neuspeh 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 posledico zraščanje partijske in državne oblasti (Petranović 1980, 422); 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« (Bilandžić 1980, 139), 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.« (Petranović 1980, 420)

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.²⁴⁶ Če bi povojno zagnanost in politični prekrej 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 % (Bilandžić 1980, 168–169).

Dolg iz prejšnjega mandata je predstavljal zakon o odpoklicu poslancev, Marxovem idealu iz pariške komune, ki je bil na dnevnem redu takoj po volitvah, republiške in pokrajinske skupščine pa so

²⁴⁶ Začel se je t. i. marksizem v beograjskem stilu, za katerega je bil značilen ideološki primat ne glede na področje ali okoliščine (Rusinow 1976, 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 1976, 166).

takšen zakon sprejele že leta 1948. V obrazložitvi zakona je bilo zapisano, da predstavniškemu karakterju skupščine ne odgovarja 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.²⁴⁷

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 zbor narodov pa je glasovala republiška oz. pokrajinska skupščina, ki je ravno tako glasovala z absolutno večino vseh članov predstavniškega 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 stalinistični 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.²⁴⁸

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 participativnem 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

²⁴⁷ Obrazložanje predloga zakona o opozivu narodnih poslanika Narodne skupštine FNRJ, Prvo izredno zasedanje ZN in ZZ, 26.–27. 6. 1950, stenografske beležke, str. 118–122.

²⁴⁸ 3. redna seja ZZ, 27. 6. 1950, stenografske beležke, str. 68–69.

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« (Bilandžić 1980, 162).

Proces uvajanja samoupravljanja je ves čas spremljala po eni strani kritika pretekle etatizacije partije in grožnja, da ne bi zrasla z birokratskim državnim aparatom v eno celoto, po drugi pa seveda kritika »sovjetske izkušnje«. Temeljni zakon o upravljanju gospodarskih podjetij je sicer ugotavljal, da delavni 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 proces vodenja gospodarstva, vendar v praksi nista prinesla velikih sprememb. Načrtovanje celotne gospodarske akumulacije in njeno razporejanje sta bila še vedno v rokah države, da bi se »onemogočila anarhija družbene reprodukcije in razdeljevanja, ki je prirojena kapitalizmu« (Kidrič 1976a, 281). 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 (Bilandžić 1980, 178). 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 meznega položaja« (Bilandžić 1980, 181). Vendar pa socialistična ideologija ni vselej zdržala potreb gospodarstva, kar je priznaval tudi Boris Kidrič (Kidrič 1976b, 502), eden od tvorcev samoupravnega gospodarskega sistema, zato so nadaljnji ukrepi v naslednjih letih vodili v še večjo liberalizacijo gospodarstva.

1. aprila 1952 je skupščina sprejela še politični dvojček h gospodarskemu samoupravljanju oz. temeljni zakon o ljudskih odborih. Prinesel je velike spremembe na področju lokalne samouprave, 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«, pač pa 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 samoupravni zakon in Kardeljeva utemeljitev je izzvenela kot nekak 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 kontrarevolucijo (Kardelj 1979b,72–75). 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 (Kardelj 1979b, 84–85). 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 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 pa 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 na osnutku 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.²⁴⁹ 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.«²⁵⁰ 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 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.«²⁵¹

Še preden je osnutek ustavnega zakona prišel v ljudsko skupščino, je potekal VI. kongres KPJ v začetku novembra 1952 v Zagrebu. 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 (Sruk 1982, 42), 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

²⁴⁹ Izveštaj Moše Pijade o reorganizaciji najvišje državne oblasti. Peti plenum CK KPJ, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (1987, 336–339).

²⁵⁰ Diskusija o projektu (prednacrtu) ustavnog zakona. Peti plenum CK, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (1987, 343–345).

²⁵¹ Prav tam, str. 343.

avantgarda delavskega gibanja, ampak kot progresivna in zavestna sila delavskega gibanja (Režek 2005a, 942). 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« (Režek 1996, 123). Večina zahodnoevropskih socialističnih strank je sicer opazila odmik od sovjetskega modela, vendar hkrati opozarjala na globoka ideološka razhajanja v mišljenju (Režek 1996, 124), saj so izbrale parlamentarni način reševanja sporov (glej poglavje 4.2). Drug 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 za sekretarja izvršnega komiteja CK ZKJ, čez par 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,²⁵² ampak kot začasno usklajevanje velikega razkoraka, ki je nastal 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.

6.2.1 *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

²⁵² 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 1975, 82).

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 političnega sistema,²⁵³ 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 obvezen²⁵⁴ 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 poslancev 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 poslancev, ker bi bila to prevelika »komplikacija«.²⁵⁵ 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

²⁵³ 20. skupna seja ZZ in ZN, 12. 1. 1952, stenografske beležke, str. 107.

²⁵⁴ 55. seja zakonodajnega odbora ZZ, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 279.

²⁵⁵ Kardelj na 54. seji zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 238.

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 šteli tudi njihove družine. Poslanci v zakonodajnem odboru so opozarjali na zapletenost izračunavanja in postopkov, na podvajanje evidenc, Moskovljevič pa je način volitve v zbor proizvajalcev označil za nedemokratskega in menil, da uvaja 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.²⁵⁶ 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, ki je bil prepričan, da predlagani sistem ščiti prestiž republik in onemogoča, da bi imele razvite republike več predstavnikov.²⁵⁷

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.²⁵⁸ V 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.²⁵⁹

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 predstavnikiški 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

²⁵⁶ 58. seja zakonodajnega odbora ZN, 3. 1. 1953, stenografske beležke, str. 88–91.

²⁵⁷ 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29.12. 1952, stenografske beležke, str. 234.

²⁵⁸ Profesionalizacija v političnih zbornicah (ZZ in ZN), ki se je kazala v ponovnih izvolitvah poslancev, je bila že od začetka precej visoka in je v naslednjih letih še strmo naraščala: na volitvah 1953 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 1977, 128–129).

²⁵⁹ 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).

zboru, da še naprej zagotavlja svobodo, enakopravnost in enakost v razvoju republik,²⁶⁰ 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 omogočilo dostop do vseh potrebnih podatkov, spisov in listin. Ljudski poslanci so bili dolžni poročati svojim volivcem in ostali podvrženi odpoklicu, ohranili pa so poslansko imuniteto.

Naslednja značilnost ustavnega zakona, ki ga je ločevala od parlamentarizma, je bila ukinitve vlade in ministrov ter ustanovitev 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 zboru med sabo ne moreta sporazumeti. Slednja 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 oddvojena 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.²⁶¹ 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 pritoževal nad neudeležbo predstavnikov ZIS na sejah

²⁶⁰ 57. seja zakonodajnega odbora ZN, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 70–76.

²⁶¹ 56. seja zakonodajnega odbora ZZ, 3. 1. 1953, stenografske beležke, str. 356.

odborov, kar dela njihovo »delo nemogoče in prezplodno«. ²⁶² 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.« ²⁶³ 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 zavrnili. ²⁶⁴ 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. ²⁶⁵ Skupščina je imela načeloma pravico proti predsedniku vložiti interpelacijo, za kar bi bilo treba zbrati najmanj tretjino glasov vseh ljudskih poslancev oz. najmanj 185. V praksi do česa takega seveda nikoli ni prišlo.

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,

²⁶² AJ, Savezno izvršno veče, Fond št. 130, fascikel št. 531, dokument št. 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.

²⁶³ 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1953, stenografske beležke, str. 232.

²⁶⁴ Izveštaj Moše Pijade o reorganizaciji najvišje državne oblasti. Peti plenum CK KPJ, 27. 5. 1952, v Petranović in Zečević (1987, 336–339).

²⁶⁵ 23. skupna seja ZZ in ZN, 14. 1. 1953, stenografske beležke, str. 188.

resolucije in odloke.«²⁶⁶ 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 oddvojil 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.²⁶⁷

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 funkcije (Nikolić 1973, 64). 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 (Nikolić 1954, 64).

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 6.1), kar je bila osnova mnogim raziskovalcem, ki so ugotavljali, da je izstopala iz stereotipne predstave o socialističnih legislaturah kot fasad parlamenta (npr. Cohen 1977, Nelson 1982, Seroka 1984).²⁶⁸ 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 na področju zunanje in obrambne politike, 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

²⁶⁶ 22. skupna seja ZZ in ZN, 13. 1. 1953, stenografske beležke, str. 151.

²⁶⁷ AJ, Savezno izvršno veće, Fond št. 130, fascikel: SIV 1953–1970. Zapisnik seje odbora za gospodarstvo pri ZIS, 5. 8. 1957.

²⁶⁸ 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.

resolucij, deklaracij in priporočil, ki pa jih ni veliko koristila: v desetih letih, do sprejetja nove ustave, je sprejela skupno le 27 takšnih aktov (Nikolić 1973, 65).

Pogled z druge strani kaže tudi, da je bil v tem času, do leta 1963, kljub vsemu ZIS ne samo glavni pobudnik zakonodaje,²⁶⁹ pač pa 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 naslednje 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 % (Cohen 1977, 128–129).

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, pač pa 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 meri (Nikolić 1973, 62) oz. je bila ta politična usmeritev bolj »težnja kot stvarnost« (Sruk 1982, 47). 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 (glej Davies 1997, 1321). Tej politični realnosti, ki je šla z roko v roki z razumevanjem principa enotnosti oblasti kot enotnosti skupščine in ZIS, se je uklonila tudi skupščina, ki je izvršnemu organu podelila »skoraj splošni politični mandat« (Djordjević v Nikolić 1973, 73). 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 6.1). 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« (Djordjević v Nikolić 1973, 73).

²⁶⁹ Pravico podajati zakonske predloge so imeli poslanci obeh domov, odbori obeh domov ter ZIS. Državljska iniciativa tudi v tem ustavnem zakonu ni bila predvidena.

6.2.2 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 izjasnil 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«.²⁷⁰ To je v praksi pomenilo, da se poglavje o pravicah državljanov ni nič spremenilo, vključno s 43. členom ustave iz leta 1946, ki je dopuščala 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 (Šnuderl 1959, 22). Prav samoupravljanje naj bi pomenilo največji doprinos 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. Istočasno 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 (Carter 1982, 179). Konec koncev je bilo obdobje po sporu z Informbirojem čas intenzivne demokratizacije, debirokratizacije in deetatizacije, čedalje večje svobode dela, misli, nazorov in govora (Bilandžić 1980, 188). 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. Uspel ni niti napovedan umik iz države, saj se komunisti, kar je bilo več kot očitno, niso bili pripravljeni odreči vodilnim političnim položajem. Že junija 1953 je bila na II. plenumu centralnega komiteja ZKJ izražena velika zaskrbljenost zaradi »antisocialističnih odklonov«, nediscipline in pasivnosti

²⁷⁰ Skupna seja zakonodajnih odborov ZO in ZZ, 28. 12. 1952, stenografske beležke, str. 12.

komunistov. Sprejet je bil sklep, naj komunisti znova strnejo vrste in prevzamejo pobudo v javnem življenju (Režek 2005b, 956).

To napetost v notranjepolitičnem življenju je še poglobil Djilas, dolgoletni partijski funkcionar, ki je sam postal primer 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« (Petranović 1980, 533), 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 prilaščiti izključne pravice, da vodi gibanje proizvodnih sil, ne da bi jih hkrati zavrla in zasušila (Bilandžić 1980, 189). 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 (Bilandžić 1980, 190).

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« (Bilandžić 1980, 191). Kardelj je v svojem referatu na izrednem zasedanju plenuma CK ZKJ zatrdil, da Djilas zagovarja povsem abstraktno in neživljenjsko koncepcijo demokracije, za katero je značilno ustvarjanje ozračja za navajanje novih idej, začenjanje idejnega boja, svoboda kritike, diskusije itd. »Tovariš Djilas enostavno razglaša boj za oblast, dviganje enih na oblast in odstranjevanje drugih z oblasti, kot edino možno obliko demokracije« (Bilandžić 1980, 191). Svojo sodbo je zaključil z utemeljitvijo, da Djilas zahteva spraševanje vodilne vloge delavskega razreda in uvajanje večstrankarskega sistema. 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 (Bilandžić 1980, 191), boj proti socialističnim odnosom pa je možen samo s krepitvijo samoupravljanja, druge poti, npr. Djilasove pluralistične demokracije, ZKJ ni priznavala. Vendar pa je bil relativno »mil« obračun z Djilasom, ki ga je sam pri sebi tudi pričakoval (Djilas 1990, 19–20), 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.

6.2.3 *Nov značaj federalizma*

Z novim ustavnim zakonom je tudi federalizem dobil novo vsebino. Vendar pa je reševanje odnosov med republikami v »nesrečnih«²⁷¹ 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 (Jancar 196, 219).

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 (Djordjević 1975, 82). Kardelj je ob predstavitvi ustavnega zakona pojasnil stališče, da v novih družbenih odnosih ustavni zakon nič več ne določa posebne vloge in kompetenc posameznih ravni državne uprave, pač pa 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«.²⁷¹ 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,²⁷² 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

²⁷¹ Skupna seja zakonodajnega odbora ZZ in ZN, 28. 12. 1952, stenografske beležke, str. 13–14

²⁷² 20. skupna seja ZZ in ZN, 12. 1. 1953, stenografske beležke, str. 103–104.

delavskega razreda, ki je enoten znotraj Jugoslavije, ne v suverenosti nacionalnih republik. Zato je edino pravilo govoriti o pravicah republik, ne pa o njihovi suverenosti.²⁷³ Tako je bila na njegov predlog, ob Kardeljevi podpori, iz 9. člena osnutka ustavnega zakona izbrisana določba, da federacija varuje in ščiti suverenosti republik,²⁷⁴ skladna s tem pa je tudi 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 (Brezovšek 2001, 89). 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 pa je predstavljalo tudi centralizirano politično odločanje v CK KPJ po načelu demokratičnega centralizma.

Eden izmed temeljnih pogojev federalizma je tudi bikameralnost predstavniške institucije, kjer so v eni izmed zbornic enakopravno zastopane federalne enote (Lijpahrt v Brezovšek 2001, 81). 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 vkorporiral 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 izvolili svoje vodstvo in brez razprave potrdili predlagani osnutek.²⁷⁵ 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. Spremenjen 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.

²⁷³ 54. seja zakonodajnega odbora ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 233.

²⁷⁴ 55. seja zakonodajnega odbora ZZ, 30. 12. 1952, stenografske beležke, str. 262.

²⁷⁵ 1. redna seja ZN, 7. 4. 1963, stenografske beležke, str. 503–504.

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.

Tabela 6.1: Karakteristika skupščine Jugoslavije

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 narodnoosvobodilnih odborov in nekateri poslanci izvoljeni I. 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 in 24.4.1950-23.12.1953	Ljudska skupščina FLRJ ⁱⁱ	Zvezni zbor	Predstavniški z odpoklicem	I: 348 (+13) ⁱⁱⁱ / II: 405	II: 30 + 30 skupnih	II: 9 + 77 skupnih	II: 68	I: 10 / II: 11
			Zbor narodov	Predstavniški z odpoklicem	I: 175 / II: 215	II: 30	II: 87		
III. in IV	24.12.1953-17.4.1958 in 18.4.1958-29.6.1963 ^{iv}	Zvezna ljudska skupščina	Zvezni zbor (+Zbor narodov)	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
			Zbor proizvajalcev	Delegatski	III: 202 / IV: 216	III: 61 / IV: 53	III: 238 / IV: 429		
V.	29.6.1963-16.5.1969	Zvezna skupščina	Zvezni zbor (+ Zbor narodov ^v do 1968) / Družbenopolitični zbor (od 1968)	Delegatski ^{vi} z neposrednim vplivom volivcev	120 + 70 (ZN)	87 (+ 37 ZN)	1343 (+220 ZN po 1968)	860 + cca 260 drugih 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 1968)	Delegatski	120	52	310		
VI.	16.5.1969-15.5.1974	Zvezna skupščina	Zbor narodov	Delegatski	140	65	1393	Ni podatka	Ni podatka
			Gospodarski zbor	Delegatski	120	64	1011		
			Družbenopolitični zbor	Predstavniški	120	60	925		
			Prosvetno-kulturni zbor	Delegatski	120	35	268		
			Socialno-zdravstveni zbor	Delegatski	120	51	472		
VII	15.5.1974-15.5.1978	Skupščina SFRJ	Zvezni zbor	Delegatski	220	43	710	570 zakonov in cca 270 drugih aktov;	149 (ZZ: 107 + ZRP: 42)
			Zbor republik in pokrajin	Delegatski	88	43	430	obravnava drugih vprašanj: 161 (ZZ) + 60 (ZRP)	

Vir: Ilić idr. (1984), Cohen (1977), Nikolić (1973), Informativni bilten Zvezne skupščine SFRJ

- ⁱ 316 je bilo poslancev Avnoja, 124 mest pa je bilo namenjenim poslancem predvojnje jugoslovanske skupščine, ki so bili izvoljeni 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 Pula, 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) (Ilić idr. 1984, 190–192).
- ^{iv} Podaljšan mandat zaradi sprejemanja ustave.
- ^v Z ustavnimi amandmaji 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.

6.3 Skupščinska ustava 1963: nezdružljive kombinacije

Tretjega velikega ustavnega projekta se je jugoslovanski politični vrh lotil na drugačen način kot prejšnjih. Tokrat ni šlo za ad hoc reševanje situacije, pač pa 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 tudi 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 (Seroka 1984, 364). Jugoslavija je v tem obdobju izoblikovala svojo zunanjo politiko: ne le da je rešila odprta 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), 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 preseganje 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, za razliko od številnih komunističnih partij, ni gledala kot na zaveznike in rezervo socializma, pač pa kot na nosilke revolucije, ki »ustvarja nov svetovni red« (Bilandžić 1980, 210). 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 (Petranović 1980, 541). 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 blagostanje. Industrijska rast v prihodnjih letih je bila enormna, npr. leta 1956 je znašala 162 % glede na leto 1952 (Bilandžić 1980, 222), rast družbenega proizvoda pa je rangirala 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 (Prinčič 2005a, 1001). 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 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 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 in ne planski sistem (Bilandžić 1980, 239). Takoj naslednje leto pa je spor glede širjenja samoupravnih pravic razdelil tudi partijski vrh.

Nadaljnjo pomembno spremembo v tem času lahko opazimo na področju ureditve lokalne samouprave. Z zakonom o ureditvi občin in okrajev 1955 je bil zaobjet večletni proces in postavljen temelj nadaljnje decentralizacije in razvoja samoupravljanja tudi na družbenopolitičnem področju. Nova komunalna 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« (Bilandžić 1980, 219), je bilo sprejetje te reforme za Kardelja, glavno idejno silo, ravno v luči uresničevanja neposredne demokracije ena najpomembnejših faz v razvoju socializma (Kardelj 1979c, 148). Z ideološkega stališča je pomenilo uvajanje komun, osnovnih družbenoekonomskih skupnosti družbe, ustvarjanje ključnih pogojev socializma, saj so bile komune po Marxovem eden od temeljnih elementov konstituiranja in funkcioniranja globalnega sistema, v katerih se je mogla izvršiti osvoboditev dela, kjer se je lahko začel proces odmiranja države, hkrati pa je pomenila tudi osnovno obliko samoorganiziranja, samoupravljanja, sporazumevanja in dogovarjanja (Tomic 1990, 42). 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 zmanjšanja 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 (Kardelj 1979c, 161). 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 delež v nacionalnem prihodku prispeval kmetijski sektor, kar je omogočalo takšno sestavo ljudskih odborov, da je bila v njih zagotovljena »prevlada socialističnih sil« (Kardelj 1979c, 162). 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.²⁷⁶

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 (Kardelj 1979c, 155). Pričakovalo

²⁷⁶ 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 (Bilandžić 1980, 221).

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 (Bilandžić 1980, 220). 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 (Petranović 1980, 539).

Takšne komunalne ureditve tudi ne moremo enačiti z demokratično lokalno samoupravo, saj so bile občine hkrati oblastne in samoupravne skupnosti, ki so večino nalog opravljale za državo, zaradi svoje vloge v planskem gospodarstvu pa so se izkazale za podaljšek državne uprave (Vlaj 1998, 21). 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 zelenim skupščinskim sistemom.

Decentralizacija političnega odločanja prek komunalnega sistema pa ni mogla nadomestiti neuspešno rešenih mednacionalnih odnosov. Republike so bile z ustavnim zakonom leta iz 1953 očitno nekako izrinjene iz političnega odločanja, kar je konec petdesetih let znova spodbudilo »pogov nacionalističnih tendenc«, k temu pa sta pripomogla tudi gospodarska situacija in vse večji razkorak med republikami na tem področju. Tudi ta »pogov« je terjal odziv partije, ki je na VII. kongresu²⁷⁷ aprila 1958 razpravljala tudi o tem vprašanju. Med razpravo so se pojavila različna menja, tudi takšna o popolni odpravi republik in o uveljavitvi »vsejugoslovanske komunalne skupnosti« (Režek 2005c, 991). Vprašanje federacije in mednacionalnih odnosov pa je ostajalo odprto, čeprav je bila ZKJ prepričana, da je rešeno, in obsodila tako pojavljanje jugoslovanskega unitarizma kot nacionalnih separatističnih gibanj.²⁷⁸ V naslednjih letih je ponovno prišlo do izraza v odmevni polemiki med Dobrico Ćosićem in Dušanom Pirjevcem, v kateri je slednji zagovarjal suverenost republik, Ćosić pa nastopal proti vsaki nacionalni zavesti, ki je ne preveva socializem (Režek 2005c, 993).

²⁷⁷ 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 1979d, 122).

²⁷⁸ Stališče je razložil Kardelj v predgovoru k 2. izdaji svoje knjige Razvoj slovenskega narodnega vprašanja (1957).

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 izkopala 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« (Čavoški 1991, 118), niso smela tudi dejansko razdeliti ZKJ. V ta namen je sredi marca 1962 sklical razširjeno sejo izvršnega komiteja CK ZKJ. Vsa politična elita oz. »tistih 40 do 50 ljudi, ki so odločali o osnovnih smereh političnega življenja Jugoslavije« (Kavčič v Režek 2005d, 994), 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 začel 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.²⁷⁹ Volilna udeležba ni bila več cilj sama po sebi; sicer je še vedno v večini volilnih okrajev dosegala in presegala 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 (Ilić idr. 1984, 351). 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 Pula in Cres-Lošinj, kjer je potekal boj med tremi kandidati, so bili razporejeni tako: 44,6 %, 28 % in 23,1 % (Ilić idr. 1984, 346). Podobno razmerje med kandidati je bilo leta 1953 v volilnem okraju Dubrovnik: 42,9 %, 29,5 % in 24,2 % (Ilić idr. 1984, 348). 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 (Bilandžić 1984, 192–193).

Vendar pa moramo biti pri tej oceni »demokratizacije« previdni, kajti število prijavljenih in potrjenih kandidatur je ob že tako skromnem presežku leta 1953 ob naslednjih volitvah 1958 še padlo.

²⁷⁹ Zakon o pravicah in dolžnostih, o volitvah in odpoklicu zveznih ljudskih poslancev (UL FLRJ št. 35/1953, 10. 9. 1953).

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 (Ilić 1984, 321–395 in 431–449).²⁸⁰

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 poročilo 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 (Mezey 1979, 139). 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.²⁸¹ Vsi ti poslanci so bili podvrženi odpoklicu, samo polovica od njih, poslanci ZZ, pa so svoj mandat opravljali profesionalno.

Tu, v ZZ, je profesionalizacija odigrala svojo vlogo in so se lahko odvijale 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 (Režek 2005d, 995). Takšen način delovanja je jugoslovansko skupščino upravičeno uvrščalo med minimalne legislature (Mezey 1979, 36). 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 Maks Šnuderl) in hkrati zveznega ali republiških izvršnih svetov (iz LR Slovenije Vida Tomšič) ter zvezni sekretarji (tudi Lidija Šentjurc), 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

²⁸⁰ 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.

²⁸¹ Zakon o pravicah in dolžnostih, o volitvah in odpoklicu zveznih ljudskih poslancev (UL FLRJ št. 35/1953, 10. 9. 1953).

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 pripravljenega 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. 4. 1962 skupščini predlagal, naj podaljša mandat največ za eno leto, v tem času pa mora biti ustava sprejeta.²⁸² 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 prinašal 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 referendumu, v Republiki Sloveniji pa je bila to »najbolj množična politična akcija po vojni«, saj je v njej sodeloval vsak tretji državljani.²⁸³ Na ustavno komisijo je prišlo 775 predlogov za spremembo osnutka, od tega velika večina s strani 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.²⁸⁴ Nekateri so opozorili tudi na to, da je konstruktivna razprava o osnutku ustave zelo težka, ker so ves čas prisotni 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 posledično v nekih točkah protislovna, na kar so se nanašali tudi komentariji iz javne debate.²⁸⁵ V tej »ustavi države v odmiranju« (Ribičič 1978, 123) so se odrazili svojevrstni kompromisi med vodilnimi jugoslovanskimi komunisti, ki so rezultirali v nezdržljivih kombinacijah vodilnih načel tega novega temeljnega dokumenta.

²⁸² 25. redna seja ZZ in ZP, 7. 4. 1962, stenografske beležke, str. 125–126.

²⁸³ Marija Vilfan na 33. skupni seji ZZ in ZP, 7. 4. 1964, stenografske beležke, str. 424.

²⁸⁴ Neki materiali u vezi sa radom na pripremi Ustava od 1963. godine. Zajednička komisija svih veća za ustavna pitanja. AJ, Savezna skupština, fond 160, fascikel 3920.

²⁸⁵ Prav tam.

6.3.1 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 sovjetov, 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«.²⁸⁶

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«.²⁸⁷ Pravico delovnih ljudi do samoupravljanja je razglasila za nedotakljivo, za protiustavno in nasprotno posameznim in splošnim interesom človeka pa vsako drugo obliko gospodarskega združevanja, ki bi vodilo k rušenju socialističnih odnosov. Med samoupravne pravice in dolžnosti je ustava naštel upravljane 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 pogojev, 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, republikam²⁸⁸ je pridala naziv »socialistična«, zbor

²⁸⁶ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 718–758.

²⁸⁷ Ustava SFRJ. Uvodni del. Temeljna načela, II.

²⁸⁸ 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 ustanavljajo avtonomne pokrajine.

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 predstavnice 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?«²⁸⁹ 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.²⁹⁰

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 (Ribičič 1978, 123). Republike so v ustavi dobile položaj samo ene izmed štirih ravni družbenopolitičnega sistema, v katerem je bila kot temeljna družbenopolitična skupnost določena občina oz. komuna. Velike občine, katerih število je v desetih letih padlo za skoraj dve tretjini (z 1479 leta 1953 na 581 leta 1963),²⁹¹ so z novo ustavo še dodatno pridobile pomen: dobile so nalogo zagotavljati materialne in druge pogoje za delo ljudi in za razvoj produkcijskih sil, usmerjati in usklajevati razvoj gospodarstva in družbenih služb, določiti in razporejati sredstva za

²⁸⁹ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 821.

²⁹⁰ Prav tam, str. 708.

²⁹¹ Statistički godišnjak Jugoslavije, leto XVI, str. 62. Beograd: Savezni zavod za statistiku.

občinske potrebe, ustvarjati pogoje 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 referendumi in drugimi oblikami neposredne demokracije, poleg tega pa so bili občinski zbori edini dom skupščin na vseh ravneh, ki so bili izvoljeni neposredno s strani občanov. 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.²⁹² Tako je ustava leta 1963 na tem področju še nadgradila ustavni zakon iz leta 1953: razširila je samoupravljanje v gospodarskih organizacijah in zmanjšala tudi 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 ni mogla 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 varuh enakopravnosti narodov opredeljen le kot nekakšen poddom, ki se je moral obvezno sestati le ob spreminjanju ustave (190. člen).

6.3.2 *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 (Djordjević 1975, 82). 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«.²⁹³ Tudi zvezna skupščina²⁹⁴ je »padla« v ta sistem skupščin kot splošnih organov družbenega samoupravljanja ter s tem izgubila neke vrste ekskluzivnost, saj je vsaka družbenopolitična

²⁹² Iz konference občin, ki so obravnavale osnutek ustave, je prišel tudi predlog, naj se člane 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, Savezna skupština, fond 160, fascikel 3920).

²⁹³ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 718–720.

²⁹⁴ Iz zvezne ljudske skupščine se je z ustavo preimenovala v zvezno skupščino.

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 jugoslovanskega 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 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, manifestativno 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 organizacij, kar je »bilo povsem logično za razvoj naše socialistične revolucije, 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 organizacije tudi operativno vlogo v državnem aparatu, v organizaciji gospodarstva ipd.«.²⁹⁵

Nova ustava naj bi razrešila te težave in uveljavila načelo enotnosti oblasti v samem vrhu države in centralnosti skupščine v tem sistemu, vendar je zvezna skupščina z njo izgubila nekatere značilnosti in prejšnja visoka pooblastila.

Prvič, skupščina je izgubila svoj predstavniški značaj. V ustavi ni bila več definirana kot predstavnica narodne suverenosti kot v prejšnji ustavi in ustavnem zakonu, pač pa le kot oblastni organ. Nadaljnji odmik od klasičnega parlamentarizma in reprezentance je pomenila tudi uvedba delegatskega principa, ki je vzpostavil neposredno odgovornost poslancev volivcev svoje volilne enote in jih postavil pod grožnjo odpoklica. Ustava je na ravni zveze uvedla petzbornično²⁹⁶ delegatsko strukturo: zvezni zbor je bil sestavljen 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

²⁹⁵ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 803–804.

²⁹⁶ 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 ZZ, 29. 12. 1952, stenografske beležke, str. 238).

delegatov delovnih ljudi v delovnih skupnosti. 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.²⁹⁷ Takšen delegatski sistem naj bi po Kardeljevih besedah omogočal, da državljani in komune sodelujejo v 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.²⁹⁸ 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.²⁹⁹ 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 deset 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 obseg 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.³⁰⁰ V specifičnem »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 lahko razpravljali o vprašanjih s svojega delovnega

²⁹⁷ 98. in 99. člen Zakona o volitvah zveznih poslancev. UL SFRJ, št. 14/ 10. 4. 1964.

²⁹⁸ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 742–743.

²⁹⁹ Kljub tem načelom je profesionalizacija oz. delež ponovno izvoljenih poslancev v vseh zboreh 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 zboreh 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 1977, 128–129).

³⁰⁰ Zehra Muidović na skupni seji zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 777–778.

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,³⁰¹ 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 zборе 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 sindikalni funkcionarji na ustreznem področju dela« oz. za organizacijsko-politično zbor na člane organov upravljanja ter funkcionarje družbenopolitičnih organizacij in društev, ki se ukvarjajo z vprašanji s področja družbenopolitičnega sistema (168. člen) in so jih volile občinske skupščine. Takšno kadrovanje in volitve je postavljalo 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 predpostavljal, da vseh državljanov ne zanima enako, kaj se dogaja na specifičnih področjih delovnih skupnosti, kar je na nek 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

³⁰¹ »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 »časna družbena funkcija« (Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 21/1967, 13. 5. 1967).

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 agregmajev 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 obdržal vpliv na področju zunanje in notranje politike. Veliko večjo moč pa je imel predsednik republike zaradi karizmatične osebnosti in velike politične avtoritete nosilca te funkcije, Josipa Borza - 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 nek način znova približalo monarhiji (Čavoški 1991, 23).

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 uredbodajna pooblastila ZIS in pravico predlaganja funkcionarjev, zvezno upravo pa je podredila tudi neposrednemu nadzoru s strani skupščine.

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.³⁰² 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

³⁰² Odnosi SIV-a i Savezne skupštine. AJ, Fond Savezno izvršno veće, št. fonda 130, št. fascikla 531 in 532.

skupščina (Ribičič 1978, 145). 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 (Cohen 1977, 128–129). 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 početrilo, 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 podvojila (glej tabelo 6.1).

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 je 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.³⁰³

Po drugi strani so nadzorni mehanizmi krepili samostojno pozicijo ZIS nasproti skupščine. 190. člen poslovnika iz leta 1967 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.«³⁰⁴ Poslovnik je uvedel tudi instrument zaupnice oz. nezaupnice, ki jo je lahko postavil ZIS sam ali pa deset članov zbora.³⁰⁵ 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 nek 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 repulike 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 zadolžitev. Z ustanovitvijo ustavnega sodišča je nanj preložila presojanje ustavnosti in zakonitosti, ki 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.

³⁰³ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 805.

³⁰⁴ Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 21 /1967, 13. 5. 1967.

³⁰⁵ Zbora narodov ali zveznega zbora, kajti po ustavi in poslovniku sta samo ta dva zbora izvajala nadzor nad delom ZIS.

Jerko Radmilović.³⁰⁶ Takšno ločevanje funkcij je bila seveda dobrodošla demokratična sprememba, kajti v prejšnjem »nesmiselnem«³⁰⁶ ustavnem redu je bila funkcija presojanja ustavnosti in zakonitosti dodeljena prezidiju oz. skupščini sami, torej tistim istim poslancem, ki so zakone in ustavo sprejemali.

Tretjič, kot smo videli iz že prikazanih primerov, skupščina je v dvajsetih letih svojega dela 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.³⁰⁷ 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 akcijo 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.³⁰⁸ 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 bilo še vedno ostalo angažiranih zunaj skupščine, zaradi česar niso mogli toliko časa posvetiti delu v odborih, s čimer se je znova odprlo vprašanje kontinuitete.³⁰⁹

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

³⁰⁶ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 799.

³⁰⁷ 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.

³⁰⁸ Informativni bilten zvezne skupščine, letnik V, št. 113, 20. 4. 1973, str. 2.

³⁰⁹ Mijalko Todorović na 4. skupni seji vseh zborov, 17. 5. 1965, stenografske beležke, str. 73.

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 ZIV 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?«³¹⁰ Zvezni izvršni svet je sklenil, da ni njegova stvar, da odgovarja na postavljeno vprašanje. Poslanci so ZIS očitali tudi zraščanje 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.³¹¹

6.3.3 *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,³¹² 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 spisec demokratičnih pravic, ampak živ politični izraz določene družbene strukture in določenih odnosov družbene moči«. ³¹³ Potrebo po tem členu je Kardelj razložil z besedami,

³¹⁰ Arhiv Jugoslavije, fond: Savezno izvršno veće, št. 130, fascikel št. 532, poslansko vprašanje 03/5/61-1.2.

³¹¹ Mijalko Todorović na 4. skupni seji vseh zborov, 17. 5. 1965, stenografske beležke, str. 71.

³¹² Krste Crvenkovski na skupni seji zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 766.

³¹³ Skupna seja zvezne ljudske skupščine in zveznega odbora SZDLJ, 20.–21. 9. 1962, stenografske beležke, str. 726.

da »v naši družbi sredstva prisile s strani revolucionarne diktature proletariata še vedno igrajo pomembno vlogo«. ³¹⁴ 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 ³¹⁵ 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 zgodovinski pogoji to zahtevajo, so v tej vlogi družbene oblasti vključeni tudi nekateri elementi revolucionarne diktature proletariata. ³¹⁶ 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 aktivnostmi ljudi v raznih organih in organizacijah samoupravljanja ter vodilnih socialističnih idejnih in političnih faktorjev na splošno, še posebej ZKJ«. ³¹⁷ Njena naloga je bila predvsem opravljati operativne politične zadolžitve, kot so organizacija razprav in volitev ter skrb za vključevanje delavskih in mladinskih družbenopolitičnih 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, moremo in moramo nujno reševati z idejnopolitično akcijo komunistov in drugih zavestnih socialističnih sil ...«. ³¹⁸ Po sami logiki stvari bi to moralo pomeniti tudi totalno odgovornost za vse, kar se neposredno dogaja v javnem in kulturnem življenju (Čavoški 1991, 164), česar pa Tito ni sprejemal.

³¹⁴ Prav tam, str. 741.

³¹⁵ 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).

³¹⁶ Prav tam, str. 725–743.

³¹⁷ Prav tam, str. 725.

³¹⁸ Razvoj delavskega in družbenega samoupravljanja, referat na VIII. Kongresu ZKJ, objavljeno v Tito (1978, 138).

Njegovo politično osvobodilno ideologijo Čavoški imenuje revolucionarni machiavellizem, ki pa ni dosegel dveh ciljev Machiavellijevega vladarja: 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 (Čavoški 1991, 303).

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 (Carter 1982, 29–30). Čeprav je ZKJ naredila nekaj korakov v smeri notranje demokratizacije in je s statutom iz leta 1964 prvič uvedla republiške partijske kongrese pred zveznim,³¹⁹ so bili njeni učinki dokaj skromni. Kot je pojasnil Mika Tripalo leta 1967, demokratizacija znotraj ZKJ ni pomenila uvajanja samoupravljanja v ZKJ, kajti partija lahko odloča le po načelih demokratičnega centralizma (Carter 1982, 22). 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 katerega 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 (Bilandžić 1980, 319).

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 nasprotovali reformam (Bilandžić 1980, 317). 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,

³¹⁹ 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.

da se mora federacija bolj federalizirati, da mora postati bolj fleksibilna, saj enkratne rešitve ne morejo ostati trajne (Carter 1982, 16). 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, na ta način 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 (Petranović 1980, 571). Ta je bolj ali manj postala 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 kadrovsko politiko in organizacijsko izgradnjo ZKJ, pripravljaj naj bi državni udar in deloval 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. dogamtsko-birokratskih sil partije ni rešil nevarnosti liberalizma: Tito se je upiral težnji, da se ZKJ spremenil v stranko socialdemokratskega tipa (Petranović 1980, 573). Šele po vsem tem so se začele pripravljati tudi ustavne reforme.

6.4 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. Nov kurs gospodarske politike je bil usmerjen proti

centralizirani akumulaciji in za krepitev materialne osnove samoupravljanja z intenzifikacijo gospodarstva, ustavljanjem investicij, povečevanjem produktivnosti dela, modernizacijo proizvodnje, vključevanjem na svetovno tržišče, predvsem pa z zmanjševanjem administrativnih intervencij v gospodarstvo (Petranović 1980, 547). 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 razlike znašale do 1 proti 3 (Bilandžić 1980, 334). 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 (Petranović 1980, 569).

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 trgovom, država je zmanjšala svojo vlogo v investicijah in akumulaciji, čemur pa ni sledil dvig osebnih dohodkov. Gospodarska reforma je prinesla tudi druge posledice, in sicer 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); in 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 prišlo do nastanka t. i. rdeče buržoazije (Petranović 1980, 570–579). 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« (Prinčič 2005b, 1047).

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 odprla nacionalno vprašanje, ki naj bi bilo sicer še glede na sklepe prejšnjega kongresa že rešeno, in s tem prepoznala potrebo po reševanju nastajajočih konfliktov, ki so imeli svojo 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 posebej 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 (Bilandžić 1980, 321). 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« (Bilandžić 1980, 318).

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,³²⁰ omogočena je bila široka 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 prek poročanja o aktivnostih v dnevem tisku (Carter 1982, 70–93). 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 (Čepič 2005a, 1058).

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 poslancev³²¹ in podobno. Vsesplošna demokratizacija, ki jo je podprl tudi IX. kongres ZKJ leta

³²⁰ 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 1982, 73).

³²¹ 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

1969, je iz Jugoslavije naredila »eno najbolj odprtih držav« (Petranović 1980, 574), v kateri so potekali tudi javni in glasni študentski protesti leta 1968 in so se lahko javno »izpovedati malone vse zasnove in usmeritve, ki zadevajo odnose v federaciji« (Bilandžić 1980, 351). 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 (Bilandžić 1980, 351).

6.4.1 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 brniskem 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.

Vsi ti predlogi so služili kot 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

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 2005b, 1071–1072).

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.³²²

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 v delokrog 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.³²³

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.³²⁴ Spremembe bi šle v smer krepitev ZIS kot politično-izvršilnega organa, zvezna uprava pa naj bi ločeno neposredno odgovarjala skupščini, s čimer bi prišla 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. Pravico predlaganja v imenovanje sodnikov in zveznih funkcionarjev bi se iz ZIS prenesla na skupščinsko komisijo za volitve in imenovanja, ZIS pa bi ohranil le pravico do mnenja.³²⁵

Tretji sklop je zajemal spremembe v širšem odnosu med federacijo in republikami, kjer bi se ustava »prilagodila« nekaterim 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.³²⁶

V razpravi so se odprla 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

³²² 4. seja ZN, 17. 2. 1967, stenografske beležke, str. 50.

³²³ Prav tam, str. 50–51.

³²⁴ 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).

³²⁵ Prav tam, str. 51.

³²⁶ Prav tam, str. 51–52.

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 spomnil poslance, da poleg konstitutivnih narodov v SFRJ obstaja precej narodnostnih manjšin, ki dosega po številu enako ali podobno velikost kot npr. Slovenci, Črnogorci ali Makedonci.³²⁷

Vendar pa skupščini tudi v primeru teh sprememb niso bile puščene popolnoma proste roke: rokavnik 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.³²⁸ Zaradi tega nekatere ustavne rešitve niso bile dorečene, puščale so odprta vprašanja, edina predlagana sprememba pa je bila na koncu umaknjena, ker je enostavno zmanjkalo časa za razpravo o njej.³²⁹ 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.³³⁰ 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 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 krepitevam ZN, saj bi se vzpostavil kot nekakšen tretji dom, na odločanje v spremenjenem ZN in na problematiko volilne baze.³³¹

³²⁷ Prav tam, str. 55–58.

³²⁸ Npr. Radivoje Rubež na 29. seji socialno-zdravstvenega zbora, 28. 3. 1967 (stenografske beležke, str. 142).

³²⁹ 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).

³³⁰ 4. seja ZN, 17. 2. 1967, stenografske beležke, str. 58–59.

³³¹ 52. seja ZZ, 28. 2. 1967, stenografske beležke, str. 75–79.

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 Hočevar kot zvezni javni tožilec in Lidija Šentjunc 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«. ³³² 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. ³³³

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-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«. ³³⁴ To naj bi po njegovem mnenju vodilo v nespoštovanje zakonov, za primer takšnega ravnanja pa je označil tudi 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. ³³⁵

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 natanko 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

³³² 53. seja ZZ, 24. 4. 1967, stenografske beležke, str. 29.

³³³ Ob zgovornih političnih okoliščinah, ki so botrovale 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).

³³⁴ 2. seja prosvetno-kulturnega zbora, 27. 3. 1967, stenografske beležke, str. 64.

³³⁵ Prav tam, str. 65.

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 Marjan Breclj, podpredsednik zvezne skupščine, je ta interna komisija znova potrdila mnenje, da so smernice v ustavi iz leta 1963 pravilno načrtane, da pa so potrebne nekatere adaptacije na novonastale razmere; torej ne revizija ustave, pač pa njeno nadaljnje razvijanje. Zato naj bi se ustanovila 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 odprto vprašanje velikega normativnega poseganja federacije ter njene vloge na področju ekonomskih odnosov. Drugi sklop je odpiral 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 odgovarja 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.³³⁶

V sestavi ustavne komisije se je odražala udeležba vseh narodov in narodnosti, od Slovencev pa so v njej sodelovali Marjan 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 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 na sporedu volitve, ki jih je oblast imela namen izpeljati po morebiti že novih načelih.

³³⁶ 4. skupna seja ZZ in ZN, 31. 1. 1968, stenografske beležke, str. 3–7.

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 ga 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.³³⁷

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'«. ³³⁸ 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 zборе delovnih skupnosti treba obdržati in razvijati še naprej. Glede ZN je prevladalo mnenje, da je to zbornico treba še bolj okrepiti in ji povečati samostojnost, tako da bi določene zadeve (zunanjo politiko, narodno obrambo ipd.) obravnavala popolnoma samostojno, po drugi strani pa ja ta odločitev pod vprašaj postavila potrebo po ZZ in po organizacijsko-političnem zboru v takratni osnovi in sestavi.³³⁹

Vprašanje nadaljnega osamosvajanja ZN je odprlo 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 nadomestila 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.³⁴⁰

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 pa predvsem manjših ustavnih sprememb.

³³⁷ AJ, Savezno izvršno veče, fond št. 130, fascikel št. 529, Informacija o dosadanšnjem radu Zajedničke komisije svih veća Savezne skupštine za ustavna pitanja, str. 1–7.

³³⁸ Prav tam, str. 7.

³³⁹ Prav tam, str. 8–10.

³⁴⁰ Prav tam, str. 10.

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 Has pa 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 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 odprto 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.³⁴¹ Tej kritiki so se pridružili tudi drugi poslanci, ki so 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.³⁴²

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.³⁴³ 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 zборе, pri čemer so mnogi navajali 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

³⁴¹ 71. redna seja ZZ, 17. 7. 1968, stenografske beležke, str. SV 14/2–SV 20/3.

³⁴² Prav tam, str. SV 21/1–SV 23/1.

³⁴³ AJ, Savezno izvršno veće, fond št. 130, fascikel št. 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.

sindikato v organizaciji kandidacijskih postopkov, kampanje in volitev,³⁴⁴ 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.³⁴⁵

V končni verziji in obrazložitvi amandmajev VII–XIX ti predlogi skoraj brez izjeme niso bili upoštevani. V obrazložitvah 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.«³⁴⁶ 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, so bile torej le »določeni ostanki in elementi razrednega parlamentarizma in političnega predstavništva«.³⁴⁷ 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.«³⁴⁸ 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.«³⁴⁹ 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.

³⁴⁴ Prav tam, str. 58.

³⁴⁵ Prav tam, str. 228.

³⁴⁶ AJ, Savezno izvršno veče, fond št. 130, fascikel št. 529, Obrazložjenje za pojedine ustavne amandmane, str. 1–2.

³⁴⁷ Prav tam, str. 4.

³⁴⁸ Prav tam, str. 8. Poleg tega bi združitev vseh samoupravnih zborov v eno zbornico kršilo ustavno določbo o enakopravnosti družbeno-ekonomskega položaja delovnih ljudi v posameznih delovnih skupnostih in o enakopravnosti njihove vloge v vršenju skupnih družbenih zadev.

³⁴⁹ Prav tam.

Tudi spremenjena struktura zvezne skupščine – ukinitve 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 oženjem 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 družbenopolitičnih organizacij ni dobila »naravnega mesta v sistemu socialistične demokracije«. ³⁵⁰ 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. ³⁵¹ 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.« ³⁵²

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«. ³⁵³ 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 globinah sprememb, ki jih prinašajo amandmaji, ter da vztrajanje pri neposrednih volitvah ne pomeni krepitev 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

³⁵⁰ 10. skupna seja ZZ in ZN, 25. 11. 1968, stenografske beležke, str. 4.

³⁵¹ Prav tam, str. 7–8.

³⁵² Prav tam, str. 10.

³⁵³ 79. seja ZZ, 17. 12. 1968, stenografske beležke, str. 25.

odnosov.³⁵⁴ Ustavni amandmaji VII–XIX so bili tudi z glasovi proti sprejeti 26. 12. 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 iz delovnih teles, ki so v preteklih letih razvili 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 (Nikolić 1973, 77–78). Odbori, komisije in podkomisije so zadržali svojo aktivnost in samo v letu 1970 opravili kar 918 sej,³⁵⁵ v obdobju 1967–1968 pa so se pozicionirali kot drugi najpogostejši predlagatelj zakonodaje, takoj za ZIS.³⁵⁶ 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 skupno 2891 točk, za govornico pa se je samo v letu 1970 zvrstilo 2514 govornikov.³⁵⁷

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 zakonodaje s kar 70 % deležem v obdobju 1967–1968.³⁵⁸ Ker je bil ZIS hkrati v več kot 50 % predlagatelj sprejemanja zakona po skrajšanem in hitrem postopku, je nov poslovnik ukinitel 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

³⁵⁴ prav tam, str. 38.

³⁵⁵ Informativni bilten zvezne skupščine (dalje IB ZS), leto II, 1970, št. 37–38, str. 65.

³⁵⁶ AJ, Savezno izvršno veće, Fond št. 130, fascikel št. 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 7 (referat Mijalka Todorovića, 8. 6. 1970).

³⁵⁷ Podatki iz Nikolić (1973, 76–79), Ilić idr. (1984, 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 odbodi in komisije vseh zborov, v istem času skupaj obravnavali 9508 točk (Nikolić 1973, 76).

³⁵⁸ AJ, Savezno izvršno veće, Fond št. 130, fascikel št. 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 7.

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.³⁵⁹ 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,³⁶⁰ kar kaže na velik porast glede na prejšnja leta, ko so poslanci skupščine od 1963 do decembra 1967 zastavili 498 poslanskih vprašanj (Cohen 1977, 128–129). 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 vloženi 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.³⁶¹

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 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 teles (Ilić idr. 1984, 693–695) – 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.³⁶²

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 okreplil položaj republik in pokrajin, pač pa 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 zbere delovnih skupnosti

³⁵⁹ Poslovnik zvezne skupščine, UL SFRJ št. 29/1970, 9. 7. 1970.

³⁶⁰ Informativni bilten zvezne skupščine, leto II, 1970, št. 37–38, str. 65.

³⁶¹ AJ, Savezno izvršno veće, fond št. 130, fascikel št. 531, Teze o ostvarivanju saradnje savezne skupštine i saveznog izvršnog veća, str. 10–13.

³⁶² 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.

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 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 skozi večje pristojnosti 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 (Cohen 1977, 128–129). Poslanska funkcija je bila le v manjši meri dostopna povprečnemu delavskemu občanu: leta 1969 je prišlo 53 % vseh poslancev zvezne skupščine iz vodilnega osebja različnih sektorjev,³⁶³ več kot 67 % jih je imelo visokošolsko izobrazbo,³⁶⁴ za primerjavo pa povejmo, da je imelo glede na popis leta 1971 visokošolsko izobrazbo le 2 % celotnega prebivalstva SFRJ (Petranović in Zečević 1987, 771). Skromnih 8 % je bila tudi udeležba žensk v skupščini.³⁶⁵

³⁶³ Statistički godišnjak Jugoslavije, letnik XVII. Beograd, 1970, str. 63.

³⁶⁴ Statistički godišnjak Jugoslavije, letnik XVI. Beograd, 1969, str. 64.

³⁶⁵ Prav tam.

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 pokrajinski 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 1969.³⁶⁶

Morda bi ustavne in družbene spremembe v letih 1967–1968 najlažje ponazorili s primerom volilne zakonodaje. V kratkem obdobju 6 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 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 Carter 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 sprostilo, 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 (Ilić 1984, 551–564).

Na naslednjih volitvah 1967 pa je bil vpliv liberalcev močnejši. Carterjeva je te volitve označila za najbolj svobodne in živahne do tistega trenutka v Jugoslaviji (Carter 1982, 141), kar sovпада tudi z že omenjeno splošno oceno obdobja (Bilandžić 1980, Petranović 1980). Predlaganje t. i. divjih kandidatov nasproti tistim s strani 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 gre si delati utvar, da so bile popolnoma svobodne. Zato gre večje število kandidatur in zmago »opozicijskih« kandidatov pripisati predvsem vplivu partijskih liberalcev in ustrezni sprostitvi nadzora (Carter 1982, 142).

³⁶⁶ 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.

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 (Carter 1982, 150). Za zaščito pred »divjimi« kandidati pa je volilni zakon uvedel nov instrument kandidacijskih konferenc, sestavljenih 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 (Carter 1982, 152).

6.5 Partija, federalizem in delegatski princip 1974

Na pragu novega desetletja, ko je bil partijski liberalizem na višku, 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, prišlo je do oblikovanja političnih skupin v pluralistični obliki, vključno s »čisto« opozicijo, in mobilizacije nacionalne identifikacije 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 (Bilandžić 1980, 403–404). 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« (Bilandžić 1980, 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 podal kar Tito sam na 4. skupni seji vseh zborov, 18. 11. 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«. ³⁶⁷ 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 okrepilo bratstvo in enotnost. ³⁶⁸

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 (Kardelj 1979e, 264). Skupščine bi morale postati središče zbiranja vseh vodilnih sil in bi morale na primeren način vplivati na zavest širokih ljudskih množic, katerih produkt so. Skupščine bi z ustavnimi spremembami postale mesto direktnega dogovarjanja 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 (Kardelj 1979e, 279–280). 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 (Kardelj 1979e, 262).

V predlogu predsednika republike, poslanem skupščini in ZIS decembra 1970, sta opredeljena dva sklopa ustavnih sprememb. Prvi se je nanašal na uvajanje predsedstva, za katerega 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 v delokrog 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 vrhunkega upravnega organa, odgovornega za izvajanje zveznih zakonov in drugih aktov skupščine. ³⁶⁹ 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.

³⁶⁷ 4. skupna seja vseh zborov, 18. 11. 1970, stenografske beležke, str. 9.

³⁶⁸ Prav tam.

³⁶⁹ AJ, Savezno izvršno veće, fond št. 130, fascikel št. 529, Predlog za izmenu ustave SFRJ, 17. 12. 1970, str. 5–6.

Drugi sklop predlaganih sprememb se je nanašal na funkcije federacije, urejanje odnosov med federacijo, republikami in pokrajinami. Federacija bi se organizirala po načelu, da federaciji pripadajo 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 na gospodarskem področju pa bi federacija prevzela samo tam, kjer bi bilo to res potrebno.³⁷⁰

Skupna ustavna komisija vseh zborov skupščine, ki je svoje delo začela že oktobra 1970 in do konca leta pripravila teze o organih federacije, kar 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. 1. 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 ukinitev 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.³⁷¹ 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 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.³⁷² Za Tita so bile zopet predvidene izjeme, vendar v osnutku še niso bile določene, ker je bilo potrebno 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

³⁷⁰ Prav tam, str. 7-8. Glede funkcij federacije na gospodarskem področju je Kardelj zatrdil, da ne smejo služiti kot izgovor za centralizacijo (Kardelj 1979e, 272).

³⁷¹ AJ, Savezno izvršno veče, fond. Št. 130, fascikel št. 529, Teze za promenu odredaba ustva o organima federacije, 25. 12. 1970, str. 17-18.

³⁷² Prav tam, str. 19-20.

odnose samoupravljanja in funkcije federacij, kjer so mnogi opozarjali na vsebinsko neusklajenost med amandmaji in z obstoječim ustavnim besedilom, tako kot npr. Drago Lipič, ki je 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.³⁷³ 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. 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.³⁷⁴ 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 spraven 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 niti 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.

³⁷³ 24. seja ZN, 29. in 30. 3. 1971, stenografske beležke, str. 22.

³⁷⁴ 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.

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 splošnejšega političnega pomena. Predsedstvo je lahko tudi zastavilo vprašanje zaupnice ZIS v zvezni skupščini, ZIS pa mu je bil dolžan poročati o vprašanih 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 s tudi 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« (Ribičič 1978, 147). Člani ZIS se niso nič 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 odgovarjati 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 na področju medrepubliškega usklajevanja z ustanavljanjem medrepubliških komitejev, ki so jih vodili člani ZIS (Ribičič 1978, 146). 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 nič več.

Amandmaji iz leta 1971 so naredili nekaj pomembnih korakov tudi v smeri 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 s pripravami 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. 7. 1971 dogajanje na Hrvaškem³⁷⁵ označil za vprašanje razrednega boja, v katerem bo zmagal nacionalizem ali socializem in pozval k reševanju politične krize (Bilandžić 1980, 410-411). Ni pa bila Hrvaška edina, kjer je tačas 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 se ni odvijal toliko na očeh javnosti, kot na Hrvaškem. Podobni procesi, ki so se v Sloveniji odkrito pokazali s cestno afero, so se odvijali 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 predsedstvo 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 (Burg 1983, 158). 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 Milosavlevski in Crvenkovski, v Sloveniji Stane Kavčič in drugih (Petranović 1980, 581–580).

V letih 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« (Čavoški 1991, 211-212). Znova se je okrepilo načelo demokratičnega centralizma ter politično-ideološka in teoretična plat z ustanavljanjem marksističnih centrov, ki so bili zadolženi, 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« (Bilandžić 1980, 433). 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 vpliv na družbenopolitične organizacije, pri čemer se je izrazila proti političnemu

³⁷⁵ Več o »pestrem« disidentskem, opozicijskem in odporniškem dogajanju glej v Spehnjak in Cipek (2007).

partnerstvu in strankarskem pluralizmu (Bilandžić 1980, 433). Na X. kongresu je bilo ugotovljeno, da je ZKJ enotna in okrepljena v idejnopolitičnem, organizacijskem in kadrovskem oziru. Nastopila so svinčena leta (Gabrič 2005e).

V takšnem okolju političnega obračunavanja je ZKJ že na II. konferenci sprejela sklep, da je z ustavnimi refomami 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.³⁷⁶

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 predstavlja za potrebe te naloge neobvladljivo materijo, gotovo pa 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.³⁷⁷

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.³⁷⁸ Ker so bila predvidena področja 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, pač pa 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.³⁷⁹

Hkrat 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

³⁷⁶ IB ZS, leto IV, št. 88-89, 1972, str. 6–7.

³⁷⁷ 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.

³⁷⁸ 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.

³⁷⁹ IB ZS, leto IV, št. 76, 1972, str. 2–8.

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«. Poslance 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 skupščini 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 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 dejavnih, ki omogoča vsem zainteresiranim organom in organizacijam neposrednejše vplivanje na njeno politiko.³⁸⁰ 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.³⁸¹

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 zgotovitve, da zaenkrat ni šel v korak z doseženo stopnjo samoupravljanja in s tem spremenjeno vlogo delavskega razreda, zato je velik del odločanja ostal zunaj samoupravnih struktur. Razpravljalci 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 katerimkoli enostrankarskim ali večstrankarskim sistemom, ker naj bi zakoni resnično postajali vse bolj družbeni dogovori.³⁸² Koordinacijska komisija je

³⁸⁰ IB ZS, leto IV, št. 74, 1972, str. 3–5.

³⁸¹ Prav tam, str. 5.

³⁸² IB ZS, leto IV, št. 78, 1972, str. 2.

razpravljala naprej o uvedbi popolnega delegatskega načela, ki naj bi za razliko 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«. ³⁸³ 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, se je koordinacijska komisija postavila na 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. ³⁸⁴

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, pač pa celo enodomen zbor, z razlago, da dosledno izvajanje delegatskega principa pomeni, da je dvodomno odločanje odveč. ³⁸⁵ 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. ³⁸⁶

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 političnem sistemu.« ³⁸⁷ 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 razpravljal 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. ³⁸⁸ Istočasno 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

³⁸³ Prav tam, str. 3.

³⁸⁴ Prav tam, str. 4.

³⁸⁵ IB ZS, leto IV, št. 79, 1972, str. 34–35.

³⁸⁶ Prav tam, str. 26–27.

³⁸⁷ IB ZS, leto IV, št. 88–89, 1972, str. 5.

³⁸⁸ AJ, Savezna skupština, fond št. 160, fascikel št. 290–292, Tekst prijedloga da se pristupi promjeni ustava SFRJ.

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 na področju komunalnega sistema, ki so definirale komuno kot temeljno družbenopolitično skupnost, v kateri občani »ustavljajo 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«. ³⁸⁹ 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 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 samo zvezne skupščine 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«. ³⁹⁰ 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 zapeljale na krivo pot in zlorabile veliko sedanjo akcijo ZKJ. Zato bi morale biti novo besedilo orodje v idejnem in praktičnem političnem boju komunistov. ³⁹¹ 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

³⁸⁹ IB ZS, leto IV, št. 92, 1972, str. 35.

³⁹⁰ Prav tam, str. 62.

³⁹¹ IB ZS, leto IV, št. 97, 1972, str. 5–6.

republike, češ 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.³⁹²

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«.³⁹³ 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.³⁹⁴ Še vedno so se našli glasovi, ki so se spraševali o primernosti osnutka in rešitev (npr. Ljuboslav Marković).

Vsebinsko osnutka je po zaključeni razpravi na seji ustavne komisije zboru narodov 7. junija 1973 predstavil podpredsednik zvezne skupščine, vodja delovne skupine komisije za svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana, za ustavnost in zakonitost, pravosodje in ustavno sodstvo ter član redakcijske komisije, dr. Marijan Breclj. 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.³⁹⁵ Ugotovil je še, da država ne odmira, ampak še naprej ohranja pomembno vlogo kot instrument delavskega razreda.

³⁹² Prav tam, str. 8–9.

³⁹³ IB ZS, leto V, št. 117, 1973, str. 6.

³⁹⁴ Prav tam, str. 13.

³⁹⁵ IB ZS, leto V, št. 118, 1973, str. 7.

Poslanci so soglasno potrdili načela. Razprava je bila sicer obsežna, vendar brez velikih vsebinskih razlik. Osnutek je tako romal v javno razpravo³⁹⁶ 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 baze v vseh sferah odločanja o družbenih zadevah in skržiti posrednost na najmanjši obseg, potem ni lahko braniti stališča, da je predlagani način zastopanja delovnih ljudi v ZZ v skladu z načeli delegatskega sistema«.³⁹⁷

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 odbili npr. tudi predlog po enakopravni udeležbi obeh predvidenih zborov za obravnavanje vseh zadev.³⁹⁸ 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.³⁹⁹

Potem ko je svoj pristanek na osnutek ustave v začetku januarja dala tudi ZKJ, je bilo potrebno počakati le še na pristanek republiških in pokrajinskih skupščin. Nova ustava je bila nato uradno razglašena 21. februarja 1974.

6.5.1 *Delegatska skupščina*

Največje premike je ustava iz leta 1974 prinesla na področju političnega sistema. 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

³⁹⁶ Tudi javna razprava je bila zelo obsežna, o čemer priča podatek, da je bilo samo v Beogradu organiziranih več kot 2000 zborov volivcev, iz 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).

³⁹⁷ IB ZS, leto V, št. 124, 1973, str. 9.

³⁹⁸ IB ZS, leto VI, št. 134, 1974, str. 8.

³⁹⁹ Prav tam, str. 10.

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 razred 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,⁴⁰⁰ saj so v spremenjen ZZ republike pošiljale po 30 in pokrajini po

⁴⁰⁰ 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).

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 poslovniki 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. 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 (Djukić-Veljović 1988, 90-97). 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 krepitvijo socialistične demokracije kot posebne oblike diktature proletariata naj bi se ustvarili posebni pogoji, potrebni da država prerase v obliko organiziranega delavskega razreda in delovnih ljudi (Djukić Veljović 1988, 98), 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 proizvodilne (družbenoekonomske) komponente, z integracijo dela in politike (Ribarič 1978, 1136).

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,⁴⁰¹ 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

⁴⁰¹ Ribarič je nekaj mesecev po sprejetju ustave analiziral delo sicer republiške skupščine v novih pogojih in prišel do zaključka, da je pošiljanje gradiva iz skupnosti do svojih delegatov zelo problematično, večkrat prepozno kot ne (Ribarič 1974, 888-889). Enak problem je na zvezni ravni zabeležil Ribarič (1978, 195).

in občani naj bi po svojih delegacijah usklajevali interese, potrebe in stališča ter najpomembnejše družbene odločitve brez kakršnegakoli posrednika kot »osamosvojenega« predstavnika njihovih potreb in interesov (Ribičič 1978, 185). 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.⁴⁰² Delegatski sistem je na ta način uvedel koncept *antipredstavništva* (Rogowski 1981, 401–403).

Odmik od predstavniskega načela predstavlja poleg uvajanja 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 uvajanjem delegacij iz članov družbenopolitičnih organizacij je Jugoslavija v politični sistem vnesla inovacijo t. i. političnega predstavnštva, za razliko od splošnega predstavnštva državljanov in funkcionalnega predstavnštva. S 139. členom, ki je določal, da v skupščine družbenopolitičnih skupnosti delegirajo svoje delegate 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.⁴⁰³ 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 (Goati 1989, 134).

Uvedba delegacij je pomenila hkrati tudi 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, svoboda kandidiranja, potem pa neodvisno in kompetentno administracijo za izvedbo volitev ter primerna pravna telesa (Strøm idr. 2003, 19), 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 njegova 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 %

⁴⁰² AJ, Savezna skupščina, fond 160, št. fascikla 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.

⁴⁰³ Neformalno je bila SZDLJ, podobno tudi ZSJ, organizacija brez članstva, brez članarine, članske izkaznice in drugih podobnih znakov pripadnosti, v katero so bili na nek 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.

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 spoštovali (Djukić-Veljović 1988, 135). Podobne rezultate bi verjetno dobili tudi v ostalih republikah. Kljub tem slabostim in zapletenosti je delegatski sistem nekako deloval in omogočal, da so v zvezno skupščino prišla tudi neposredna in provokativna vprašanja, npr. o delovanju vojske, po katerih je bila znana slovenska delegatka Vika Potočnik, ter takšna, ki so bila po svoji vsebini tudi kontradiktorna.⁴⁰⁴

O zadevah, za katere je bila skupščina pristojna, zbora nista 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 pripisala 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 6.1). 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 1963–1969.⁴⁰⁵ 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 (Ribičič 1978, 195).

⁴⁰⁴ Glej sejo gospodarskega zbora 27.–28. 12. 1972, v IB ZS, leto V, št. 102, 1973, str. 24–25.

⁴⁰⁵ 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.

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 skupščine.⁴⁰⁶ 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 6.1). 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 (Ribičič 1978, 195). Pomembno vlogo je ohranil tudi na področju medrepubliškega usklajevanja, 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 (Ribarič 1978, 206). Z aktivno vlogo ZIS v medrepubliškem usklajevanju je v praksi prišlo do prekrivanja treh institucij na tem področju; poleg ZRN 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 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

⁴⁰⁶ Poslovnik Skupščine SFRJ, UL SFRJ 6/1975.

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.

6.5.2 *Federacija*

Tudi na področju federacije in opredelitve 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 na področju mednacionalnih odnosov, vendar le za desetletje (Repe 1999, 231). Po desetih letih se je pokazalo pomanjkanje veziva, ki ga po smrti Tita in Kardelja ni bil sposoben zapolniti nihče več. Drug dejavnik slabšanja mednacionalnih odnosov, ki naj bi jih rešila federacija, izpostavlja Brezovšek, ko ugotavlja, da samo primerna struktura federacije ni dovolj za 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 (Brezovšek 2001, 84–85). Federalna struktura brez federalnih procesov, ki temeljijo predvsem na enakopravni udeležbi v pogajanjih, je namenjena bolj potlačitvi etničnih konfliktov kot pa njihovi razrešitvi in omogoča krepitev regionalnih voditeljev na račun drugih enot v federaciji. Podobno tudi Repe ocenjuje, da sta razpadu jugoslovanske federacije botrovala izigravanje obstoječe zakonodaje ter odmik od temeljev enakopravnosti, demokracije in strpnosti predvsem s strani ene izmed republik (Repe 1999, 236). Iz podobnih razlogov in upoštevajoč koncepte modernega federalizma pa Janjič 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 (Janjič 1992, 326). Janjič še ocenjuje, da so bili modeli reševanja nacionalnega vprašanja v socialistični Jugoslaviji neuspešni, in sicer zaradi »bistvene omejitve dosedanjega državnega socializma, ki ga označujeta suspens demokracije in izkoriščanje t. i. diktature proletariata za vzpostavljanje političnega monopola vladajočih elit v imenu komunistične partije« (Janjič 1992, 326).

6.5.3 Partija

Z ustavo 1974 so odločilno vlogo v političnem življenju, kakor smo do sedaj že večkrat pokazali, prevzele družbenopolitične organizacije oz. komunistična partija s svojimi transmisijami, 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.⁴⁰⁷ 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, pri vprašanju

⁴⁰⁷ IB ZS, leto VI, št. 131, 1974, str. 3.

družbe ni pristajala na odstopanja. 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 (Kardelj 1973, 20).

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 temeljne samoupravne organizacije in skupnosti lahko vključevali tudi sindikati.

Korak dalje od ustave iz leta 1963 v ideološkem monoplu 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 (Goati 1989, 134).

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, pač pa 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 kandidatur 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 (Kasapović v Goati 1989,135).

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 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.⁴⁰⁸

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« (Carter 1982, 125) 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 % (Goati 1989, 182—183). Tako elitistično je bila sestavljena tudi zvezna skupščina, v kateri je delež vodilnega osebja v letih 1963–1986 nihal 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 idejnopoličnem, organizacijskem in kadrovske pogledu.

6.5.4 *»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 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

⁴⁰⁸ Poslovnik skupščine SFRJ, Uradni list 6/1975, čl. 62.

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« (Kardelj 1977, 30). 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 (Kardelj 1977, 35). Parlamentarni sistem po njegovem mnenju zagotavlja daleč največ svobode državljanom kot katerikoli drug politični sistem kapitalistične družbe, vendar ne more ustrezati vsem fazam razvoja socializma (Kardelj 1977, 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 (Kardelj 1977, 49). 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 (Kardelj 1977, 84). 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 (Kardelj 1977, 85).

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 nadaljnega razvoja samoupravnega političnega sistema le preseganje pluralizma političnih monopolov z resničnim samoupravnim političnim pluralizmom (Kardelj 1977, 89). 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, pač pa 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.

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 (Kardelj 1977, 160). 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 vlogo 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 (Kardelj 1977, 162). »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« (Kardelj 1977, 162).

6.6 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 družbenopolitičnega 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 svojo smrtjo in so v glavnem urejale 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 okrepil vpliv SZDLJ na izbiro predsednika in članov ZIS, kjer je v skladu s prvim odstavkom potekal predhodni izborni postopek. Nova je bila tudi določba, da predsednik ZIS ni mogel biti na isto mesto izbran dvakrat zaporedoma.⁴⁰⁹

⁴⁰⁹ Ustavni amandmaji, Uradni list SFRJ 38/1981.

Kriza, ki se je po smrti Tita in Kardelja, »enega največjih despotov 20. stoletja« in njegovega »Antonija«⁴¹⁰ (Čavoški 1991, 301 in 21), 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.⁴¹¹ 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 (Repe 2002, 160). 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, ki so jim botrovale 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 na področju gospodarstva in družbene lastnine, političnega sistema ter odnosov 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 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, čemur je botrovala 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 debate 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

⁴¹⁰ Kardelj je bil v odnosu do Tita kot Antonij v odnosu do Cezarja (Čavoški 1991, 21).

⁴¹¹ 45. seja ZRP, 14. 3. 1985, stenografske beležke, str. 24.

manjka zastopništvo združenega dela in državljanov (Ribičič 1989, 27–33). 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) (Ribičič 1989, 91), 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 neuspele 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 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.⁴¹² 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

⁴¹² Poročevalcev Skupščine SRS z dne 30. 5. 1988, str. 2.

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 ukinitvev kriterija primernosti za opravljanje sodniške funkcije.⁴¹³ Poleg tega je skupščina SRS pripravila še 44 amandmajev k predlaganim ustavnim amandmajem. 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, pač pa 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 predstavništva združenega dela, ni pa uvajal tudi splošnega političnega predstavništva: ponovno so se uvedle neposredne volitve za ZZ, v katerega 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.⁴¹⁴ 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 ostale vezane na nove volitve.

Vendar pa so bila ta ustavna dopolnila, ki so v skupščinski sistem sicer uvedle pomembne spremembe, prepozna in 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. 12. 1990,⁴¹⁵ enako tudi konec leta, kjer se je omenjal rok 15. maj 1991, vendar nobeden ni bil realiziran.⁴¹⁶ Razprava o ustavnih spremembah pa je šla naprej in se zaključila z odločitvijo, da se začne pisati popolnoma nova

⁴¹³ Prav tam, str. 2-5.

⁴¹⁴ Amandmaji k ustavi SFRJ, Uradni list SFRJ, 70/1988.

⁴¹⁵ Ustavni zakon o podaljšanju mandata delegatov v skupščini SFRJ, Uradni list SFRJ, 20/1990.

⁴¹⁶ 62. redna seja ZRP, 28. in 29. 12. 1990, stenografske beležke, str. 13.

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 republikške skupščine, če sta želela dosegati rezultate.⁴¹⁷

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.⁴¹⁸ 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.⁴¹⁹ 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, čemur je ostro nasprotovala Srbija, ki je šla z amandmaji k svoji ustavi februarja 1989 v smer centralizacije in definiranje Srbije kot enotne republike. Srbija je enostransko ukinila avtonomni status pokrajin znotraj svojega ozemlja, s tem dejanjem 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.

⁴¹⁷ 11. skupna seja ZZ in ZRP, 20. 4. 1989, stenografske beležke, str. 32.

⁴¹⁸ Prav tam, str. 7.

⁴¹⁹ 14. skupna seja ZZ in ZPR, 7.–9. 2. 1990, stenografske beležke, str. 6.

7 ZAKLJUČEK

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 zgledov. 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 neketare bistvene elemente parlamentarne vladavine, in ki je hotel biti demokratičen, a si je že v ustavah zagotovil možnosti totalitarnega nadzora in avtoritarnega vladanja.

Raziskovanje elementov parlamentarizma v socialističnih sistemih je odprlo veliko dilem. Prvi rezultat raziskovalnega dela je bila razjasnitev pojmov parlament in parlamentarizem, še posebej v odnosu do skupščinskega sistema in marksistične teorije o političnem sistemu. Na podlagi mnogih znanstvenih del smo opredelili pet pogojev parlamentarizma, s pomočjo katerih smo poskušali vrednotiti jugoslovanski realsocialistični politični sistem. Prvič, pokazali smo, da je v delitvi funkcij oblasti kljub navidezno upadajoči vlogi parlamenta v zakonodajnem postopku ta še vedno ključni akter tega procesa. Poleg legitimizacije političnih odločitev je članstvo v parlamentu in njegovih delovnih telesih tista kvalifikacija poslancev, ki jim daje moč vplivati na vsebine politik, hkrati pa predstavlja orožje za medstrankarsko usklajevanje in pogajanje za doseganje svojih ciljev. Drugič, parlamenti razpolagajo z različnimi instrumenti nadzora nad delovanjem vlade, ki so v parlamentarnih sistemih najmočnejše orožje parlamentov nasproti vladi. S tega vidika parlament igra vlogo razsodnika v političnem sistemu in postavlja tudi moralne smernice družbe. Tretjič, v parlamentih se prek strank odslikava pluralnost družbe, ki omogoča usklajevanje različnih interesov, hkrati pa so stranke kot odraz pluralizma tudi glavne organizatorke parlamentarnega in vladnega življenja, ki bi bilo brez njih v današnjih okoliščinah praktično nemogoče. Četrto, čeprav so stranke agenti agregatnih interesov, je še vedno individualni odnos predstavništva med poslancem in njegovimi volivci tisti, ki omogoča odnos politične odgovornosti, kar daje parlamentarizmu demokratični značaj. Končno se parlamentarizem v političnem in družbenem sistemu kaže v širšem demokratičnem značaju te družbe, še posebej prek dveh njenih elementov, ki sta za nas posebej pomembna – tj. svobodno in aktivno delovanje opozicije, ki je razumljena samo kot alternativa vladni strani in ne kot poražena manjšina, ter naklonjena politična kultura, ki podpira parlamentarno vladavino in demokratične vrednote.

Parlamentarizem torej razumemo kot način političnega življenja, ki ga opredeljujejo tako normativne določbe kot vrednotni sistemi. Te dimenzije nam omogočajo tudi identificiranje drugih

političnih praks, model parlamentarizma pa nam je bil v pomoč pri analiziranju realsocialističnega političnega sistema na primeru povojne Jugoslavije.

S pomočjo modela parlamentarizma, različnih komunističnih tipov političnih sistemov in kriterijev totalitarnih, posttotalitarnih in avtoritarnih režimov smo se lotili empiričnega proučevanja jugoslovanskega realsocialističnega parlamenta. Rezultate raziskovanja najlažje predstavimo po posameznih raziskovalnih obdobjih s pomočjo treh točk: 1. razmerje med parlamentarizmom in skupščinskim sistemom, 2. vprašanje demokracije in vloge komunistične partije ter 3. vprašanje položaja narodov in federalnih enot.

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 naslednjih 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, Jugoslovanske republikanske demokratske stranke, Narodne kmečke stranke, Zveze 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. Nekatero markantno slovensko politično osebo 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 analizi smo dali največji poudarek nastajanju prve ustave, ker je pomenila največji prelom v politični ureditvi Jugoslavije. Ugotovili smo, da v prvem obdobju po vojni še ni prišlo do popolne

revolucionarne preobrazbe na vseh ravneh in so tudi v političnem sistemu ostali elementi parlamentarnih praks, pomešanih z elementi skupščinskega sistema enotnosti oblasti: v ustavi so bile funkcije izvršne in zakonodajne oblasti deljene, čeprav je ustavnosodna pripadala skupščini oz. njenemu političnoizvršilnemu organu, na lokalni ravni je bil uveden sistem ljudskih odborov kot najbolj osnovne organizacije politične oblasti, v dvozbornični skupščini so se ohranile različne politične stranke, ki so vsaj nekaj časa še lahko izražale svoja stališča, vendar so najkasneje do konca leta 1949 stopile v komunistično Ljudsko fronto Jugoslavije. Praktično delo skupščine je bilo v prvih povojnih letih vsebinsko močno ideološko, poslanci so voljno potrjevali vse predloge vlade in redko vsebinsko konkretno razpravljali o zadevah. Hkrati je bilo s prvo ustavo prvič urejeno vprašanje mednacionalnih odnosov z ustanovitvijo federalnih enot v obliki narodnih republik. Istočasno je to obdobje, v katerem se je pokazal totalitarni značaj komunistične oblasti, ker je med drugim zlorabljala pravne instrumente za doseganje svojih političnih ciljev, kljub pluralni sestavi skupščine sistematično onemogočala opozicijo, izključevala človekove pravice na podlagi razrednosti, si prisvojila monopol nad odločanjem in vladala s pomočjo tajnih varnostnih služb. Prvič je bil v Jugoslaviji uveden federalizem, vendar z iniciativo od zgoraj, kar je rezultiralo v federalni strukturi, ne pa v federalnih procesualnih odnosih.

Politični sistem prve ustave se je kmalu izkazal za neskladnega s političnimi cilji oblasti, ustavni zakon iz leta 1953 pa je zato skoraj na novo napisal ustavo. V politično predstavništvo je uvedel delegiran zbor proizvajalcev, ki naj bi bil dokaz tako vladavine delavskega razreda kot naj bi izražal enotnost politične oblasti prek koncepta samoupravljanja. Vlada oz. zvezni izvršni svet je postala dobesedno organ skupščine, voljen izmed njenih poslancev, v skupščini je bil izvoljen tudi predsednik republike. Skupščina naj bi tako dobila centralno mesto v političnem sistemu s tem, ko je v svojih rokah zadržala vse tri funkcije oblasti, ter s krepitevijo dela prek svojih odborov. Z vidika mednacionalnih odnosov je predstavljal ustavni zakon korak nazaj, kar se je odražalo tudi v skupščinski strukturi z ukinitvijo samostojne federalne zbornice in njeno vikorporiranje v splošni predstavniški zvezni zbor. Takšna sprememba je temeljila na ideološki predpostavki, da je nacionalno vprašanje rešeno s federalno strukturo države in da v Jugoslaviji poteka proces integracije v enotno socialistično delavsko ljudstvo, ki mu nacionalna pripadnost ni več pomembna. Predstavništvo narodov je bilo tako potisnjeno ob skrajni rob in se je v mandatu 1958–1963 sestalo le enkrat, ob sprejemanju naslednje ustave. Kljub spremembi imena komunistična partija ni spremenila svoje vloge v političnem sistemu in v tem času je postalo tudi jasno, da zavzemanje za politični pluralizem pomeni izdajo nacionalne države (Kardelj 1979b).

V ustavi 1963, ki je bila tako kot vse ostale odraz aktualnih družbenih pogojev in ideoloških pogledov, je bilo narejenih največ inovacij v celotnem jugoslovanskem razvoju. Samoupravljanje se je začelo iz gospodarskega življenja prenašati tudi na družbeno, kar se je odražalo v spremembi strukture

skupščine. To je po ustavi 1963 sestavljalo pet zbornic – štiri funkcionalne (gospodarska, socialno-zdravstvena, prosvetno-kulturna in organizacijsko-politična) ter splošna zvezna zbornica z zborom narodov v njeni sestavi – vendar pa je skupščina delovala po specifičnem dvodomnem principu. Ustava 1963 je praktično ukinila neposredne volitve – v funkcionalne zbornice so bili člani delegirani po svojih samoupravnih organizacijah, v zvezni zbor pa so volivci neposredno volili izmed kandidatov, ki so jih izbrale občinske skupščine. Samoupravljanje naj bi prinašalo bolj dosledno izvajanje načela enotnosti oblasti in neposredne demokracije, vendar je ustava hkrati pristala na več elementov delitve oblasti. Okrepila se je funkcija predsednika države, zvezni izvršni svet se je v praksi še vedno krepil, poslovnik pa je uvedel tudi instrument nezaupnice. Predvsem pa je razmerja med institucijami spremenila uvedba ustavnega sodišča in presojanje ustavnosti in zakonitosti je postala služba, za katero poslanci kot zakonodajalci niso bili več primerni. Položaj republik se je v ustavi sicer nekoliko spremenil, vendar se v praksi ni izboljšal. To je bil namreč čas, ko se je v komunistični partiji bila bitka med centralisti in federalisti, ki ga je spremljal velik razmah tajne varnostne službe.

Po začasnem zatonu centralistične in protisamoupravne struje med komunisti se je odprl prostor za pohod »partijskega liberalizma«, kar je v družbi spremljala demokratizacija, odpiranje tržnemu gospodarstvu, širjenje politične svobode in nacionalnih izražanj. Odras teh sprememb so bili ustavni amandmaji v letih 1967, 1968 in 1971, ki so temeljito prereševali ustavo iz leta 1963. Temeljna naloga je bila urediti mednacionalne odnose, kar se je odražalo v vsakokratnem oženju funkcij federacije, dvigovanju statusa republik in pokrajin ter njihovem vključevanju na zvezno raven, s tem pa tudi spreminjanje strukture zvezne skupščine, v kateri je predstavništvo narodov dobilo najprej samostojno, potem pa praktično prevladujočo vlogo. Znova so bile uvedene neposredne volitve za nov družbenopolitični zbor, ki je nadomestil prejšnja zveznega in organizacijsko-političnega, ustavni amandmaji pa so prvič zapisali tudi možnost interpelacije. Z amandmaji se je krepilo samoupravljanje, ki je vse bolj prehajalo v družbenopolitično sfero in krepilo enotnost oblasti in neposredne prakse demokracije, z ustanovitvijo predsedstva pa je bil znova resno ogrožen centralni položaj skupščine, saj je predsedstvo posegalo v njeno zakonodajno in nadzorno delo. Velike ustavne spremembe je zaokrožila nova ustava 1974, ki je bila predstavljena kot integralno besedilo ustave 1963, ustavnih amandmajev 1967–1971 ter nekaterih novosti, med katerimi je najbolj izstopala popolna uvedba delegatskega sistema v skupščino, ki je bila ponovno skržena na dve zbornici. Iz teh je izginilo samostojno splošno politično predstavništvo, saj so bile v zveznem zboru enakopravno po republikah in pokrajinah zastopane skupaj delegacije iz organizacij združenega dela in samoupravnih občinskih skupnosti, v zboru republik in pokrajin pa so bile zbrane delegacije republiških in pokrajinskih skupščin. Ustava skoraj ni prinesla sprememb glede položaja zveznega izvršnega sveta, ki že z ustavnimi amandmaji 1971 ni bil več obvezno voljen izmed skupščinskih poslancev, in predsedstva. Ustava je,

tako kot vedno do takrat, zagotavljala monopol Socialistični zvezi delovnega ljudstva nad postavljanjem kandidatov in vodenjem kandidacijskih postopkov.

Z ustavo 1974 so bile sprejete zadnje velike ustavne spremembe na področju skupščinskega političnega sistema; amandmaji k ustavi 1981 niso bistveno spreminjali položaja in strukture skupščine, amandmaji 1988, ki so posegali v skupščinsko strukturo, pa zaradi turbulentnega dogajanja v republikah in na zvezni ravni dejansko niso bili nikoli izvedeni. Vse do razpada Jugoslavije je skupščina v političnem sistemu postopno razvijala tudi demokratične parlamentarne prakse in odražala demokratizacijo političnega sistema, ki je iz totalitarizma po letu 1949 prešel v posttotalitarni sistem, po smrti Kardelja in Tita pa v avtoritarni sistem, saj je ideologija z njima izgubila svoje centralno mesto.

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 skupščini, 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 tudi zametke samoupravnega sistema komun na lokalni ravni. Vlada je še vedno obdržala 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 skozi poslovnike 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 (Mezey 1979). 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 navajali 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 »nestranskega« sistema, kot pa večstrankarskega. Kandidatne liste na volitvah so bile skromne in le redkokdaj in so 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, ki 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 presegla dvojnost samoupravljanja in politične oblasti, ki se je do leta 1974 še ohranjala v obliki neposrednih volitev 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 podržavljenje 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, pač pa predvsem dekoncentracijo in decentralizacijo 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 znotraj političnega sistema. Nad njo je nadzor ves čas vršila 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, in se tudi je, pozicionirati med meščanskim parlamentarizmom in sovjetskim sistemom, 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 na področju raziskovanja 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 moč pričakovati. Odprta ostajajo vprašanja o širših postopkih sprejemanja politik, o konkretnem delu poslancev (npr. raziskovanje s pomočjo roll-call glasovanja), 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 samo nadzorne funkcije jugoslovanske skupščine in njene učinkovitosti, ki se je izkazala za posebnost znotraj socialističnega tabora. 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 bivše Jugoslavije ponuja veliko možnosti za raziskovanje v prihodnje in pomeni izziv vsem raziskovalcem različnih parlamentarnih praks tako z vidika (ne)demokratičnosti kot npr. delovanja v večnacionalnem okolju.

8 LITERATURA IN VIRI

- Ágh, Attila. Ur. 1994. *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation.
- Almond, Gabriel A. in Sidney Verba. 1965. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston in Toronto: Little, Brown and Company.
- Arendt, Hannah. 1996. *Totalitarizam*. Zagreb: Politička kultura.
- Amandmaji k ustavi SFRJ*. Uradni list SFRJ, 70/1988.
- Arter, David, ur. 2009. *Comparing and Classifying Legislatures*. New York: Routledge.
- Bagehot, Walter. 1965. *The English Constitution*. 2. izd. Garden City: Dolphin Books.
- Bate, Walter J. 1960. *Selected writings of Edmund Burke*. New York: Random House.
- Benz, Arthur. 2003. Coumpounded Representation in EU Multi-Level Governance. V *Linking EU and National Governance*, ur. Beate Kohler-Koch, 82–111. New York: Oxford University Press.
- Berglund, Sten in fran Aarebrot. 1997. *The Political History of Eastern Europe in the 20th Century. The Struggle between Democracy and Dictatorship*. Cheltenham in Lyme: Edward Elgar Publishing.
- Bernik, Ivan. 1992. Od autoritarizma do demokratije. *Sociologija: časopis za sociologiju, socialnu psihologiju i socialnu antropologiju* 34 (2): 371–382.
- Bertsch, Gary K. 1978. *Power and Policy in Communist Systems*. New York idr.: John Wiley and Sons.
- Bertsch Gary K. in M. George Zaninovich. 1976. The Yugoslav Setting. V *Comparative Communism. The Sovier, Chinese, and Yugoslav Models*, ur. Gary K. Bertsch in Thomas W. Ganschow, 65–73. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Beyme von, Klaus. 1970. *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München: R. Piper & Co. Verlag.
- 1982. *Parteien in westlichen Demokratien*. München: R. Piper & Co. Verlag.
- 2000. *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilisation, Reconsolidation 1789–1999*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bibič, Adolf. 1997. *Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bilandžić, Dušan. 1980. *Zgodovina Socialistične federativne republike Jugoslavije. Glavni procesi*. Ljubljana: Partizanska knjiga.
- Birch, Anthony. 1971. *Representation*. London: Pall Mall Press.
- 2007. *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. 3. izd. London in New York: Routledge, Taylor and Francis Group.

- Blondel, Jean. 1995. *Comparative Government. An Introduction*. 2. izd. London: Harvester and Wheatsheaf.
- Boldt, Hans. 1974. Zwischen Patrimonialismus und Parlamentarismus. Zur Entwicklung vorparlamentarischer Theorien in der deutschen Staatslehre des Vormärz. V *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, ur. Gerhard A. Ritter, 77–100. Düsseldorf: Droste Verlag.
- Borejsza, Jerzy W. 2006. Italian Fascism, Nazism and Stalinism: Three Forms of Totalitarianism from a Twenty-first-century Perspective. V *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, ur. Jerzy W. Borejsza in Klaus Ziemer, 3–22. New York in Oxford: Berghahn Books.
- Brennan, Geoffrey in Alan Hamlin. 1999. On Political Representation. *British Journal of Political Science* 29 (1). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/194298> (14. oktober 2008).
- Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizacija. Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Založba Karantanija.
- 2001. Federalizem in demokratizacija. Razpad jugoslovanske večnacionalne socialistične skupnosti. V *Demokratski prehodi II*, ur. Danica Fink-Hafner in Miro Haček, 78–93. Ljubljana: Založba FDV.
- Britovšek, Marjan. 1979a. *Leninov boj za revolucionarno marksistično strank in njegova vizija socializma*. I. del. Ljubljana: Zavod SRS Slovenije za šolstvo.
- 1979b. *Leninov boj za revolucionarno marksistično strank in njegova vizija socializma*. II. del. Ljubljana: Zavod SRS Slovenije za šolstvo.
- Brooker, Paul. 2009. *Non-Democratic Regimes*. 2. izdaja. Houndmills et al: Palgrave Macmillan.
- Broz, Josip Tito. 1978. *Samoupravljanje*. Ljubljana: DZS.
- Brunner Otto, Conze Werner, Koselleck Reinhart, ur. 1994. *Geschichtliche Grundbegriffe: Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Zv. 4. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Brzezinski, Zbigniew. 1993. *Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York: Charles Scribner's Book.
- Bučar, France. 2007. *Rojstvo države. Izpred praga narodove smrti v lastno državnost*. Radovljica: Didakta.
- Budge, Ian. 2007. Direct Democracy: Setting Appropriate Terms in Debate. V *Democracy, Critical Concepts in Political Science, Volume III*, ur. Michael Saward, 194–211. London in New York: Routledge.
- Burg, Steven L. 1983. *Conflict and Cohesion in Socialist Yugoslavia. Political Decision Making Since 1966*. Princeton: Princeton University Press.
- Burke, Edmund. 1969. The English Constitutional System. V *Representation*, ur. Hana F. Pitkin, 157–176. New York: Atherton Press.

- Buzadžić, Milovan Mr. 1982. *Delegatski princip u Marksa. Prilog iztraživanju Marksove kritike političke reprezentacije*. Beograd: Pres Kliping.
- Carter, April. 1982. *Democratic Reform in Yugoslavia. The Changing Role of the Party*. London: Frances Pinter Publishers.
- Charlton, Roger. 1988. *Comparative Government*. London, New York: Longman.
- CIA, Central Intellegence Agency, *The World Factbook*, dostopno na <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> (15. 6. 2010).
- Cipek, Tihomir. 2000. Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca – *ancien regime*. V *Dijalog povjesničara-istoričara 2*, ur. Igor Graovac in Hans-Georg Fleck, 291–305. Zagreb: Friedrich-Neumann Stiftung.
- Cohen, Joshua. 2007. Deliberation and Democratic Legitimacy. V *Democracy, Critical Concepts in Political Science, Volume III*, ur. Michael Saward, 233–252. London in New York: Routledge.
- Cohen, Lenard J. 1977. Conflict Management and Political Institutionalization in Socialist Yugoslavia: A Case study of the Parliamentary System. V *Legislatures in Plural Societies: The Search of National Cohesion and Development*, ur. Albert F. Eldridge, 122–163. Durham: Duke University Press.
- Coleman, James S. in Carl G. Rosberg ml. 1964. *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*. Berkley in Los Angeles: University of California Press.
- Collin, Peter Hodgson. 1997. *Dictionary of Government and Politics*. London: Peter Collin Publishing.
- Constant, Benjamin. 1993. *Načela politike i drugi spisi*. Zagreb: Politička kultura.
- Coombes, David. 1999. *Seven Theorems in Search of the European Parliament*. London: Federal Trust.
- Copeland Gary W. in Patterson Samuel C. 1997. Parliaments in the Twenty-first Century. V *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, ur. Gary W. Copeland in Samuel C. Patterson, 1–11. Ann Arbor: The Univrsity of Michigan Press.
- Corbett Richard, Jacobs Francis, Schackleton Michael. 2000. *The European Parliament*. 4. idz. London: John Harper Publishing.
- Cotta, Maurizio. 1997. The Rise and Fall of the »Centrality« of the Italian Parliament: Transformationa of the Executive-Legislative Subsystem after the Second World War. V *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, ur. Gary W. Copeland in Samuel C. Patterson, 59–84. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Čavoški, Kosta. 1991. *Tito - tehnologija vlasti*. Beograd: Dosije.
- Čepič, Zdenko. 2001. Volitve v Ljudsko skupščino Federativne ljudske republike Jugoslavije v luči volilne zakonodaje. V *Melikov zbornik. Slovenci v zgodovini in njihovi srednjeevropski sosedje*, ur. Vincenc Rajšp, Rajko Bratož, Janez Cvirn, Jasna Fischer, Walter Lukan in Branko Marušič, 1051–1059. Ljubljana: Založba ZRC.

- 2005a. Partijski liberalizem. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 1057–1059. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- 2005b. Zaton partijskega liberalizma. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 1069–1073. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven in London: Yale University Press.
- 1986. *Democracy, Liberty and Equality*. London idr.: Norwegian University Press.
- 2002. At the Convention: the Paucity of Models. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 57–65. New York: Oxford University Press.
- Damgaard, Erik. 1997. The Strong Parliaments of Scandinavia: Countinuity and Change of Scandinavian Parliaments. V *Parliaments in the Modern World*, ur. Gary W. Copeland in Samuel C. Patterson, 85–103. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Damgaard Erik in Jensen Henrik. 2009. Assessing Strenght and Weakness in Legislatures: The Case of Danmark. V *Comparing and Classifying Legislatures*, ur. David Arter, 169–185. New York: Routledge.
- Davies, Norman. 1997. *Europe. A History*. London: Pimlico.
- Debelak Barič, Vida. 2005. Zakon o zaščiti države in KPJ. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije. 1. del*, ur. Jasna Fischer idr, 253–255. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- Djilas, Milovan. 1990. *Nesavršeno društvo. I dalje od nove klase*. Beograd: Narodna knjiga.
- Djindjić, Zoran. 2010. Parlament i reprezentacija. V *Izabrana dela Zorana Djindjića /1, Jugoslavija kao nedovršena država*. Beograd: Narodna biblioteka Srbije in Fond Dr Zorana Djindjića.
- Djordjević, Jovan. 1975. *Elementi političke teorije in društveno-politički sistem samoupravnog socializma*. Beograd: Izdavačko-informativni centrar studenata.
- Djukić-Veljović, Zlatija. 1988. *Delegatstvo i demokratija*. Beograd: Naučna knjiga.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Duverger, Maurice. 2002. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 142–149. Oxford: Oxford University Press.
- 1990. The Two-Party System and the Multiparty System. V *The West European Party System*, ur. Peter Mair, 285–295. Oxford: Oxford University Press.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. 8. Izd. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.

- Džaja, Srečko M. 2004. *Politička realnost jugoslovenstva (1918–1991). S posebni osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo, Zagreb: Svjetlo riječi.
- Eatwell, Roger. 1997. Introduction: The Importance of Political Cultural Approach. V *European Political Cultures, Conflict or Convergence?*, ur. Roger Eatwell, 1–12. London in New York: Routledge.
- Eldridge, Albert F. 1977. Introduction: On legislatures in Plural Societies. V *Legislatures in Plural Societies: The Search for National Cohesion and Development*, ur. Albert F. Eldridge, 3–12. Durham: Duke University Press.
- Elster Jon, Offe Claus, Preuss Ulrich Klaus, Boenker Frank, Goetting Ulrike in Rueb Friedbert W. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Eulau, Heinz. 1985. Introduction: Legislative Research in Historical Perspective. V *Handbook of Legislative Research*, ur. Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson in Malcolm E. Jewell, 1–16. Cambridge: Harvard University Press.
- Farrell David M., Scully Roger. 2007. *Representing Europe's Citizens? Electoral Institutions and the Failure of Parliamentary Representation*. New York: Oxford University Press.
- Femia, Joseph V. 1993. *Marxism and Democracy*. Dostopno na <http://www.oxfordscholarship.com> (30. junij 2009).
- Ferenc, Tone. 1985. *Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945. 2. Narod si bo pisal sodbo sam*. Ljubljana: Založba borec.
- Fink Hafner, Danica. 1992. *Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije*. Ljubljana: Založba FDV.
- 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: Založba FDV
- 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Založba FDV.
- Fink Hafner Danica, Haček Miro, ur. 2000. *Demokratski prehodi I. Slovenija v primerjavi s srednjeevropskimi postsocialističnimi državami*. Ljubljana: Založba FDV.
- 2001. *Demokratski prehodi II. Slovenija v primerjavi z drugimi nekdanjimi jugoslovanskimi republikami*. Ljubljana: Založba FDV.
- Fink Hafner Danica in Lajh, Damjan, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Založba FDV.
- Finley, Moses I. 1999. *Antična in moderna demokracija*. Ljubljana: Krtina.
- Fischer Jasna, Lazarevič Žarko, Dolenc Ervin, Perovšek Jurij, Godeša Bojan, Čepič Zdenko, Gabrič Aleš, ur. 2005. *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije: 1848–1992*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.

- Fish, Steven M. 2006. Stronger Legislatures, Stronger Democracies. *Journal of Democracy* 17 (1). Dostopno na: <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Fish-17-1.pdf> (23. februar 2009).
- Fish Steven M. in Kroenih Matthew. 2009. *The Handbook of National Legislatures: a Global Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven in London: Yale University Press.
- Frakt, Phyllis M. 1979. Mao's Concept of Representation. *American Journal of Political Science* 23 (4). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2110802> (14. oktober 2008).
- Fralin, Richard. 1978. The Evolution of Rousseau's View of Representative Government. *Political Theory* 6 (4). *Special Issue: Jean-Jacques Rousseau* (november 1978). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/190995> (10. november 2008).
- Freedomhouse, poročilo *Freedomhouse in the World 2010*, dostopno na <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1> (11. junij 2010).
- Friedrich, Carl. J. 1954a. The Unique Character of Totalitarian Society. V *Totalitarianism*, ur. Carl J. Friedrich, 47–60. Cambridge: Harvard University Press.
- 1954b. The Problem of Totalitarianism – An Introduction. V *Totalitarianism*, ur. Carl J. Friedrich, 1–14. Cambridge: Harvard University Press.
- Furet, François. 1998. *Minule iluzije*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Gabrič, Aleš. 2005a. Opozicija v Sloveniji po letu 1945. *Prispevki za novejšo zgodovino* XLV (2): 97–120.
- 2005b. Nemoč opozicije. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 849–852. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- 2005c. Volitve v Ustavodajno skupščino novembra 1945. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 854–858. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- 2005d. Pregarjanje političnih nasprotnikov. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 860–865. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- 2005e. Intelektualci v primežu »svinčenih let«. V *Slovenska novejša zgodovina. Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992*, 2. del, ur. Jasna Fischer idr., 1125–1127. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino in Mladinska knjiga.
- Goati, Vladimir. 1989. *Politička anatomija jugoslovenskog društva*. Zagreb: Naprijed.

- Godeša, Bojan, Boris Mlakar, Mojca Šorn in Tadeja Tominšek Rihtar. 2002. Žrtve druge svetovne vojne v Sloveniji. *Prispevki za novejšo zgodovino* XLII (1): 121–130.
- Gosnell, Harold Foote. 1969. Representative Democracy. V *Representation*, ur. Hana F. Pitkin, 98–118. New York: Atherton Press.
- Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije.
- Greenwood, Justin. 2007. *Interest Representation in the European Union*. Houndmills idr.: Palgrave Macmillan.
- Groombridge, Brian. 2006. Parliament and the Future: Learning from Finland. *The Political Quarterly* 77 (2). Dostopno na: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=107&sid=a1d45ee5-e676-4f13-b2a7-5151661a7e47%40sessionmgr111> (3. junij 2010).
- Gurian, Waldemar. 1954. Totalitarianism as Political Religion. V *Totalitarianism*, ur. Carl J. Friedrich, 119–129. Cambridge: Harvard University Press.
- Hague, Rot in Martin Harrop. 2007. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 7. izd. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Harper, Michael C. in Ira C. Lupu. 1985. Fair Representation as Equal Protection. *Harvard Law Review* 98 (6). Dostopno na <http://www.jstor.org/stable/1340943> (10. november 2008).
- Held, David, ur. 1993. *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Oxford: Polity Press.
- Hirst, Paul. 2007. Associational Democracy. V *Democracy, Critical Concepts in Political Science, Volume I*, ur. Michael Saward, 375–395. London in New York: Routledge.
- Hix Simon, Noury Abdul G., Roland Gérard. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. New York: Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas. 1969. Leviathan. V *Representation*, ur. Hanna Pitkin, 27–50. New York: Atherton Press.
- 2006. *Človekova narava. Elementi naravnega in političnega prava*. Ljubljana: Založba Krtina.
- Hobson, Christopher. 2008. Revolution, Representation and the Foundations of Modern Democracy. *European Journal of Political Theory* 2008 (7). Dostopno na: <http://ept.sagepub.com/cgi/content/abstract/7/4/449> (10. november 2008).
- Hočevar, Marjeta. 2008. Parlamentarni nadzor in obravnavanje zadev EU. Slovenski parlament v Evropski uniji. V *Prihodnost Evropske unije*, ur. Irena Brinar, 49–65. Ljubljana: Založba FDV.
- Höffe, Otfried. 2009. *Ist die Demokratie zukunftsfähig? Über moderne Politik*. München: Verlag C. H. Beck.
- Hogwood Brian W. in Gunn Lewis A. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

- Horowitz, Donald L. 2002. Comparing Democratic Systems. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 203–206. New York: Oxford University Press.
- Hunt, Richard. 1980. Marksizam i totalitarna demokracija. *Marksizam u svetu*, 7 (8): 307–372.
- Huntington, P. Samuel in Jorge I. Dominguez. 1975. Political Development. V *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory (Vol. 3)*, ur. Fred I. Greenstein in Nelson W. Polsby, 1–114. Reading idr.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Huntington, Samuel. 1993. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman in London: University of Oklahoma Press.
- Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Ilić, Branislav, Ljubinka Šuković in Liljana Janjetović, ur. 1984. *Od Avnoja do delegatske skupštine. Većnici, poslanici, delegati, dokumenta*. Beograd: Radnička štampa.
- Ivanić, Martin, ur. 1990. *Dachauski procesi*. Ljubljana: ČZDO Komunist.
- Informativni bilten Zvezne skupščine, leto II–VI, št. 37–134, 1970–1974.
- Inkeles, Alex. 1954. The Totalitarian Mystique: Some Impressions of the Dynamic of Totalitarian Society. V *Totalitarianism*, ur. Carl J. Friedrich, 87–108. Cambridge: Harvard University Press.
- 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).
- Jancar, Barbara. 1976. Yugoslavia: The case for a Loyal Opposition under Communism. V *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Model*, ur. Gary K. Bertsch in Thomas W. Ganshow, 205–220. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Jančar, Drago. ur. 1998. *Temna stran meseca. Kratka zgodovina totalitarizma v Sloveniji 1945–1990*. Ljubljana: Nova revija.
- Janjić, Dušan. 1992. Socijalizam, federalizam i nacionalizam u (bivšoj) Jugoslaviji: pouke koje bi trebalo naučiti. *Sociologija: časopis za sociologiju, socijalnu psihologiju i socijalnu antropologiju* 34 (3): 313–328.
- Jay, Gregory S. 1994. Knowledge, Power, and the Struggle for Representation. *College English* 56 (1). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/378214> (10. november 2008).
- Jennings, Ivor. 1969. *Parliament*. 2. izd. London in New York: Cambridge University Press.
- Jeraj, Mateja. 2005. *Slovenke na prehodu v socializem. Vloga in položaj ženske v Sloveniji 1945–1953*. Ljubljana: Arhiv Republike Slovenije
- Judge David in Earnshaw David. 2008. *The European Parliament*. 2. izd. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

- Kant, Immanuel. 2005. *Perpetual Peace*. New York: Cosimo.
- Kardelj, Edvard. 1957. Razvoj slovenskega narodnega vprašanja. 2. izd. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- 1973. *Temeljni vzroki in smeri ustavnih sprememb*. Ljubljana: ČZP Komunist.
- 1977. *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja*. Ljubljana: ČZP Komunist.
- 1979a. O narodnoj demokratiji. V *Politički sistem socialističkog samupravljanja. Izbor iz dela III*, str. 23–63. Beograd: Izdavački centar Komunist.
- 1979b. Socijalizem i demokratija. V *Politički sistem socialističkog samupravljanja. Izbor iz dela III*, str. 69–99. Beograd: Izdavački centar Komunist.
- 1979c. Povodom novog uredjenja srezova i opština. V *Politički sistem socialističkog samupravljanja. Izbor iz dela III*, str. 147–169. Beograd: Izdavački centar Komunist.
- 1979d. O programu SKJ. V *Savez komunista Jugoslavije. Izbor iz dela VII*, str. 121–149. Beograd: Izdavački centar Komunist.
- 1979e. Aktuelni problemi daljeg razvoja našeg političkog sistema. V *Politički sistem socialističkog samupravljanja. Izbor iz dela III*, str. 259–283. Beograd: Izdavački centar Komunist.
- Kasapović, Mirjana. 1990. Komunizam. V *Leksikon temeljnih pojmova politike*, ur. Ivan Prpić, Žarko Puhovski in Maja Uzelac, 41–42. Zagreb: Školska knjiga.
- Katz, Richard S. in Peter Mair. 1993. The Evolution of Party Organisation: The Three Faces of Party Organisation. *The American Review of Politics* 14 (winter): 593–617.
- Katz, Richard S. in Peter Mair, ur. 1994. *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisation in Western Democracies*. London idr.: Sage Publication.
- Kautsky, Karl. 1977. Socijalna revolucija. *Politička misao* 14 (2): 305–314.
- Kidrič, Boris. 1976a. O osnutkih novih gospodarskih zakonov. V *Zbrano delo*, IV. knjiga, 279–307. Ljubljana: ČZ.
- 1976b. Razprava na VI. kongresu KPJ. V *Zbrano delo*, IV. knjiga, str. 494–505. Ljubljana: ČZ.
- King, Anthony. 1975. Executives. V *Handbook of Political Science, Governmental Institutions and Processes (Vol. 5)*, ur. Fred I. Greenstein in Nelson W. Polsby, 173–156. Reading idr.: Addison-Wesley Publishing Company.
- 1998. Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. V *Legislatures and Legislators*, ur. Philip Norton, 49–74. Aldershot, Brockfield: Ashgate.
- Kirchheimer, Otto. 1990. The Catch-all Party. V *The West European Party System*, ur. Peter Mair, 50–60. New York: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert. 1993. Class Structure and Social Democratic Party Strategy. *British Journal of Political Science* 23 (3): 299–337.

- 1994. *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt Herbert, Mansfeldova Zdenka, Markowski Radoslav, Tóka Gábor. 2008. *Post-communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-party Cooperation*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Kluxen, Kurt. 1983. *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*. Frankfurt: Suhrkam Verlag.
- Komel, Dean. 2005. Ideološko nasilje kot etični problem slovenstva. V *Žrtve vojne in revolucije*, ur. Janvit Golob idr., 134–147. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
- Kornberg, Allan. 1966. Perception and Constituency Influence on Legislative Behavior. *The Western Political Quarterly* 19 (2). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/445192> (20. julij 2010).
- Koštica, Vojislav in Čavoški Kosta. 1990. *Stranački pluralizam ili monizam. Obnova i zatiranje posleratne opozicije*. Beograd: Privredno-pravni priručnik.
- Kranjc, Stane. 1991. Uvod. V *Parlamentarizem, dileme in perspektive, zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran 31. 5–1. 6. 1991*, ur. Kranjc Stane, Strmičnik Berni, I–IX. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Krašovec, Alenka. 2000. *Moč v političnih strankah*. Ljubljana. Založba FDV.
- Kristan, Ivan. 1990. Federalizem in demokratični centralizem. V *(Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz*, ur. Stane Kranjc in Berni Strmičnik, 37–54. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- LaPalombara Joseph in Myron Weiner. 1990. The Origin of Political Parties. V *The West European Party System*, ur. Peter Mair, 25–30. New York: Oxford University Press.
- Laski, Harold. 2003. *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New York: Routledge.
- Laycock, David. 2004. *Representation and Democratic Theory*. Vancouver, Toronto: UCB Press.
- Lefort, Claude. 1986. *The Political Forms of Modern Society. Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*. Cambridge: Polity Press.
- Lehner, Detlef. 1986. Sozialismus. V *Lexikon des Sozialismus*, ur. Thomas Meyer, Karl-Heinz Klär, Susanne Miller, Klaus Novy in Heinz Timmermann, 561–564. Köln: Bund-Verlag.
- Lenin, Vladimir Ilič. 1902. *What Is To Be Done? Burning Questions of Our Movement*. Marxist Internet Archive, dostopno na: <http://www.marxists.org/archive/lenin/works/download/what-itd.pdf> (16. avgust 2010).
- 1949a. Država in revolucija. V *Izbrana dela. III. Zvezek*, 182–287. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 1949b. Centralni komite Ruske socialnodemokratske delavske partije (boljševikov). V *Izbrana dela. III. Zvezek*, 308–312. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 1949c. Teza o ustavodajni skupščini. V *Izbrana dela. III. Zvezek*, 316–320. Ljubljana: Cankarjeva založba

- Lešnik, Avgust. 2000. *Od despotizma k demokraciji. Razvoj ustavnosti in parlamentarizma*. Ljubljana: Modrijan.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press.
- 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven in London: Yale University Press.
- 2002. Introduction. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 1–27. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan J. 1975. Totalitarian and Authoritarian Regimes. V *Handbook of Political Science, Macropolitical Theory (Vol. 3)*, ur. Fred I. Greenstein in Nelson W. Polsby, 175–441. Reading idr.: Addison - Wesley Publishing Company.
- Linz Juan J. in Stepan Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder in London: Lynne Rienner Publishers.
- 2002. The Perils of Presidentialism. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 118–127. New York: Oxford University Press.
- Lipset, Marin Seymour. 1960. *Political Man. The Social Bases of Politics*. Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd.
- 2002. The Centrality of Political Culture. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 207–211. New York: Oxford University Press.
- 2008. The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. V *Comparative Political Science, Vol. III, Regime structure and Change*, ur. Alan S. Zuckerman, 259–290. Los Angeles et al: Sage.
- Lipset, Seymour Martin in Stein Rokkan. 1990. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments. V *The West European Party Systems*, ur. Peter Mair, 91–138. New York: Oxford University Press.
- Lively, Jack. 2007. The Meaning of Democracy. V *Democracy, Critical Concepts in Political Science*, ur. Michael Saward, 23–56. London in New York: Routledge.
- Locke, John. 1746: *Two Treatises of Government*. 6. izd. Ponatis: Forgotten Books.
- Loewenberg, Gerhard, Samuel C. Patterson in Malcolm E. Jewell, ur. 1985. *The Handbook of Legislative Research*. Cambridge idr.: Harvard University Press.
- Loewenberg, Gerhard in Chong Lim Kim. 1978. Comparing Representativeness of Parliaments. *Legislative Studies Quarterly* 3 (1). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/439678> (19. maj 2010).

- Lupia, Arthur. 2003. Delegation and its Perils. V *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ur. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller in Torbjörn Bergman, 33–54. Oxford University Press, dostopno na www.oxfordscholarship.com (4. Marec 2010).
- Lupia, Arthur in John G. Matsusaka. 2007. Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. V *Democracy, Critical Concepts in Political Science, Volume III*, ur. Michael Saward, 212–232. London in New York: Routledge.
- Lukšič, Igor. 2003. Corporatism Packaged in Pluralist Ideology: the Case of Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies* 36 (2003): 509–525.
- Madison, James. 1982. Federalist Paper No. 10. V *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, ur. Garry Wills, 42–49. New York et al: Bantam Books.
- 1982. Federalist Paper No. 47. V *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, ur. Garry Wills, 243–250. New York et al: Bantam Books.
- 1982. Federalist Paper No. 48. V *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, ur. Garry Wills, 250–254. New York et al: Bantam Books.
- Mair Peter, Thomassen Jacques. 2010. Political Representation and Government in European Union. *Journal of European Public Policy* 17 (1). Dostopno na: <http://dx.doi.org/10.1080/13501760903465132> (11. januar 2010)
- Mansbridge, Jane. 1999. Should Blacks Represent Black and Women Represent Women? A Contingnet »Yes«. *The Journal of Politics* 61 (3). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2647821> (3. junij 2009).
- 2003. Rethinking Representation. *The American Political Science Review* 97 (4). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/3593021> (14. oktober 2008).
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- March G. James in Johan P. Olsen. 2006. Elaborating the »New Institutionalism«. V *The Oxford Handbook of Institutions*, ur. R. A. W. Rhodes Sarah Binder in Bert A. Rockman, 3–20. Oxford: Oxford University Press.
- Martin W. Lanny in Georg Vanberg. 2004. Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny. *American Journal of Political Science* 2004 (1). Dostopno na: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&hid=107&sid=a1d45ee5-e676-4f13-b2a7-5151661a7e47%40sessionmgr111> (3. junij 2010)
- Marx, Karl. 1977a. Prispevek h kritika politične ekonomije. V *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih. IV. zvezek*, ur. Boris Zihel, 111–124. Ljubljana: Cankarjeva založba.

- 1977b. Osemnajsti brumaire Ludvika Bonaparta. V *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih. III. zvezek*, ur. Boris Zihel, 447–574. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 1977c. Državljanska vojna v Franciji. V *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih. IV. zvezek*, ur. Boris Zihel, 234–335. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Marx Karl in Friedrich Engels. 1976. Komunistični manifest. V *Karl Marx in Friedrich Engels, Izbrana dela v petih zvezkih. II. zvezek*, ur. Boris Zihel, 567–631. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Mattei, Paola. 2005. Party System Change and Parliamentary Scrutiny of the Executive in Italy. *The Journal of Legislative Studies*, 2005 (1). Dostopno na: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&hid=107&sid=a1d45ee5-e676-4f13-b2a7-5151661a7e47%40sessionmgr111> (3. junij 2010)
- McClelland, J. S. 1996. *A History of Western Political Thought*. London in New York: Routledge.
- McCrone, Donald J. in James H. Kuklinski. 1979. The Delegation Theory of Representation. *American Journal of Political Science* 23 (2). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2111003> (14. oktober 2008).
- McLellan, David. 2007. *Marxism after Marx*. 4. izd. Houndmills idr.: Palgrave Macmillan.
- Mény Yves in Knapp Andrew. 1998. *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*. New York: Oxford University Press.
- Mezey, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Mill, John Stuart. 1958. *Considerations on Representative Government*. New York: Forum Books.
- Millar, Fergus. 1984. The Political Character of the Classical Roman Republic, 200–151 B.C. *The Journal of Roman Studies* 74 (1984). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/299003>
- Millard, Frances. 2004. *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave.
- Monroe, Burt L. 1995. Fully Proportional Representation. *The American Political Science Review* 89 (4). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2082518> (10. november 2008).
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. 1989. *O duhu zakona*. Tom I. Beograd: Filip Višnjić.
- Nelson, Daniel in Stephan White, ur. 1982. *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. Albany: State University of New York Press.
- Nelson, Daniel. 1982. Communist Legislatures and Communist Politics. V *Communist Legislatures in Comparative Perspective*, ur. Daniel Nelson in Stephan White, 1–13. Albany: State University of New York Press.
- Nešović, Slobodan, ur. 1975. *Tretje zasedanje Avnoj in zasedanje Začasne ljudske skupščine Demokratične federativne Jugoslavije 7.–26. avgust 1945*. Ljubljana: Komunist.

- ur. 1977. *Zasedanje Ustavodajne skupščine. 19. november 1945–1. februar 1946*. Ljubljana: Komunist.
- Neumann, Franz. 1964. *The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*. London: Collier-Macmillan.
- Newell, James L. 2009. Characterising the Italian Parliament: Legislative Change in Longitudinal Perspective. V *Comparing and Classifying Legislatures*, ur. David Arter, 129–146. New York: Routledge.
- Nikolić, Pavle S. 1973. *Skupštinski sistem*. Beograd: Savremena administracija.
- Norris, Pippa (2002). Campaign Communication. V *Comparing democracies 2: new challenges in the study of elections and voting*, ur. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi in Pippa Norris, 127–147. London idr.: Sage.
- Norton, Philip. 1993. *Does Parliament Matter?* London: Harvester Wheatsheaf.
- 1997. Representation of Interests: The Case of British House of Commons. V *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, ur. Gary W. Copeland in Samuel C. Patterson, 13–28. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- ur. 1998. *Legislatures and Legislators*. Aldershot, Brookfield, VT: Ashgate.
- ur. 2004a. *Parliaments and Governments in Western Europe*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- 2004b. Introduction: The Institution of Parliaments. V *Parliaments and Governments in Western Europe*, ur. Philip Norton, 1–15. London in New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- 2004c. Old Institution, New Institutionalism? Parliament and Government in the UK. V *Parliaments and Governments in Western Europe*, ur. Philip Norton, 16–43. London in New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Obenaus, Herbert. 1974. Finanzkrise und Verfassungsgebung. Zu den sozialen Bedingungen des frühen deutschen Konstitutionalismus. V *Gesellschaft, Parlament und Regierung*, ur. Gerhard A. Ritter, 57–75. Düsseldorf: Droste Verlag.
- Offe, Claus. 1994. *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*. Frankfurt/Main. New York: Campus Verlag.
- O'Halpin, Eunan. 2004. A Changing Relationship? Parliament and Government in Ireland. V *Parliaments and Governments in Western Europe*, ur. Philip Norton, 123–141. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*. Armonk, London: M. E. Sharpe.

- Olson, David M. in Norton, Philip. 2008. *Postcommunist and Post-Soviet Parliaments: the Initial Decade*. London, New York: Routledge.
- Paine, Thomas. 1856. *Rights of a Man: Being an Answer to Mr. Burke's Attack on French Revolution*. London: Holyoake and Co.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organisation and Power*. Cambridge et al: Cambridge University Press.
- Perovšek, Jurij, Janko Prunk in Janko Pleterški, ur. 1990. *Razprava o nacionalnem vprašanju v KPJ leta 1923. Dokumenti o oblikovanju federacinega nacionalnega programa KPJ*. Ljubljana: Parizanska knjiga.
- Pesek, Rosvita. 2007. *Osamosvojitve Slovenije: Ali naj Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država?* Ljubljana: Nova revija.
- Petranović, Branko. 1980. *Istorija Jugoslavije: 1918–1978*. Beograd: Nolit.
- Petranović, Branislav in Momčilo Zečević, ur. 1987. *Jugoslovenski federalizam. Ideje i stvarnosti. Drugi tom 1943–1986*. Beograd: Prosveta.
- Petranović Branko in Momčilo Zečević. 1991. *Agonija dve Jugoslavije*. Beograd: Zaslou.
- Pikalo, Jernej. 2009. Kozmopolitska demokracija: včeraj, danes, jutri, nikoli več? *Teorija in praksa* 46 (5): 559–576.
- Pirjevec, Jože. 1998. *Jugoslavija 1918 – 1992. Nastanek, razvoj in razpad Karadjordjevićeve in Titove Jugoslavije*. Ljubljana: Založba Lipa.
- 2006. King Alexander, Ante Pavelić and Josip Broz - Tito: Three Experiments in Totalitarianism. V *Totalitarian and Authoritarian Regimes in Europe. Legacies and Lessons from the Twentieth Century*, ur. Jerzy W. Borejsza in Klaus Ziemer, 343–353. New York in Oxford: Berghahn Books.
- Pitamic, Leonid. 1996. *Država*. Ljubljana: Pravna obzorja.
- Pitkin, Hanna. 1964a. Hobbes's Concept of Representation - I. *The American Political Science Review* 58 (2). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/1952865> (14. oktober 2008).
- 1964b. Hobbes's Concept of Representation – II. *The American Science Review* 58 (4). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/1953289> (14. oktober 2008).
- 1969. The Concept of Representation. V *Representation*, ur. Pitkin Hanna, 1–23. New York: Atherton Press.
- 2004. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies* 27 (3). Dostopno na: <http://www.promusica.se/Library/Electronic%20texts/Pitkin2004.pdf> (1. januar 2010).
- 2007. Representation. V *Democracy, Critical Concept in Political Science*, Vol. III, ur. Michael Saward, 309–329. London in New York: Routledge.

- Pizzorno, Alessandro. 1990. Parties in Pluralism. V *The West European Party System*, ur. Peter Mair, 61–71. Oxford: Oxford University Press.
- Pleterski, Janko 1986. *Narodi, Jugoslavija, revolucija*. Ljubljana: Komunist in Državna založba Slovenije.
- Plotke, David. 1997. Representation is Democracy. *Constellations* 4 (1): 19–34.
- Pollak, Johannes. 2007. Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics* 5 (1). Dostopno na: <http://www.palgrave-journals.com/cep> (20. julij 2010).
- Pollak, J., J. Bátor, M. Mokre, E. Sigalas in P. Slominski. 2009. *On Political Representation. Myths and Challenges*. RECON Online Working Paper 2009/03. Dostopno na: <http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html> (10. januar 2010).
- Polsby, Nelson W. 1975. Legislatures. V *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes (Vol. 5)*, ur. Fred I. Greenstein in Nelson W. Polsby, 257–320. Reading et al: Addison-Wesely Publishing Company.
- 1998. The Institutionalization of the U.S.: House of Representatives. V *Legislatures and Legislators*, ur. Philip Norton, 77–101. Aldershot, Brockfield: Ashgate.
- Poročevalec Skupščine SRS, 30. 5. 1988.
- Poslovnik za skupne seje obeh zbornic Ustavodajne skupščine*. Uradni list FLRJ, 96/892.
- Poslovnik Zvezne skupščine Ustavodajne skupščine*. Uradni list FLRJ, 98/906.
- Poslovnik Skupščine narodov Ustavodajne skupščine*. Uradni list FLRJ, 99/906.
- Poslovnik Zvezne ljudske skupščine*. Uradni list FLRJ 7/1954.
- Poslovnik Zvezne skupščine*. Uradni list SFRJ 21/1967.
- Poslovnik Zvezne skupščine*. Uradni list SFRJ 29/1970.
- Poslovnik Skupščine SFRJ*. Uradni list SFRJ 6/1975.
- Poslovnik Zveznega zbora Skupščine SFRJ*. Uradni list SFRJ 6/1975.
- Powell Jr., Bingham G. 2002. Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 223–235. New York: Oxford University Press.
- Prinčič, Jože. 2005a. Nova gospodarska politika in druga petletka 1956-1960. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 1000–1002. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.
- 2005b. Gospodarska reforma. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 1045–1049. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.
- Prunk, Janko. 1986. *Slovenski narodni programi. Narodni programi v slovenski politični misli od 1848 do 1945*. Ljubljana: Društvo 2000.
- 1992. *Slovenski narodni vzpon*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

- 2008a. *Racionalistična civilizacija 1776–2000*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- 2008b. *Kratka zgodovina Slovenije*. 3. izdaja. Ljubljana: Založba Grad.
- Prunk, Janko, Cirila Toplak in Marjeta Hočevar. 2006. *Parlamentarna izkušnja Slovencev 1848–2004*. Ljubljana: Založba FDV.
- Puhovski, Žarko. 1990. Realni socijalizam. V *Leksikon temeljnih pojmov politike*, ur. Ivan Prpić. Žarko Puhovski in Maja Uzelac, 42–43. Zagreb: Školska knjiga.
- Pusić, Vesna. 1998. *Demokracije i diktature*. Zagreb: Durieux.
- Pye, Lucian W. 1966. Party Systems and National Development in Asia. V *Political Parties and Political Development*, ur. J. LaPalombara in M. Weiner, 369–398. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ramet Sabrina P. in Danica Fink Hafner. 2006. *Democratic Transition in Slovenia: Value Transformation, Education and Media*. College Station: Texas A&M University Press.
- Randall, Vicky, ur. *Political Parties in teh Third World*. London et al: Sage.
- Rangus, Marjetka. 2010. Mandat poslancev v Evropskem parlamentu. V *Volitve v Evropski parlament*, ur. Alenka Krašovec, 141–175. Ljubljana: Založba FDV.
- Rangus, Marjetka in Drago Zajc. 2010. Koncept predstavnštva: kdo koga predstavlja in kako. *Teorija in praksa* 47 (4): 732–748.
- Redner, Harry. 1987. Representation and the Crisis of Post-Modernism. *PS* 20 (3). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/419349> (10. november 2008).
- Remmer, Karl L. in Gilbert W. Merkx. 1982. Bureaucratic Authoritarianism Revisited. *Latin American Research Review* 17 (2): 3–30. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2503143> (17. september 2010).
- Repe, Božo. 1990. *Obračun s Perspektivami*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- 1992. »*Liberalizem*« v Sloveniji. Ljubljana: RO ZZB NOV Slovenije.
- 1999. Slovenci in federacija v času od Totove smrti do plebiscita o neodvisnosti Slovenije. V *Mikužev zbornik*, ur. Zdenko Čepič, Dušan Nečak in Miroslav Stiplovšek, 229–248. Ljubljana. Filozofska fakulteta.
- 2002. *Jutri je nov dan*. Ljubljana: Modrijan.
- Režek, Mateja. 1996. Začetki delovanja Socialistične zveze delovnega ljudstva. *Prispevki za novejšo zgodovino*, XXXVI (1–2): 121–131.
- 2005a. Iz Komunistične partije v Zvezo komunistov. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 941–943. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.
- 2005b. Politični zastoj. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 956–961. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.

- 2005c. Program ZKJ. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 991–993. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.
- 2005d. Spopad dveh usmeritev. V *Slovenska novejša zgodovina 1848–1992*, ur. Jasna Fischer idr., 993–998. Ljubljana: Mladinska knjiga in Inštitut za novejšo zgodovino.
- Rhodes, R. A. W. 2006. Executives in Parliamentary Government. V *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ur. R. A. W. Rhodes, Sarah Binder in Bert A. Rockman, 323–343. Oxford: Oxford University Press.
- Ribarič, Miha. 1974. Prve izkušnje novega skupščinskega sistema. *Teorija in praksa* (11) 9–10: 886–897.
- 1978. Delegatski sistem kot sredstvo integracije dela in politike. *Teorija in praksa* 15 (10): 1133–1153.
- Ribičič, Ciril. 1971. Skupščinski sistem. *Pravnik* 26 (4–6): 163–177.
- 1989. Aktualne polemike o ustavnoj koncepciji jugoslavske federacije. V *Federalizam po mjeri budućnosti*, ur. Ciril Ribičič in Zdravko Tomac: 21–95. Zagreb: Globus.
- Richers, Julia. 2007. Die Resonanz der Revolution in der Welt. V *Die Russische Revolution 1917*, ur. Heiko Haumann, 87–98. Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag.
- Riggs, Fred W. 2002. Presidentialism: A Problematic Regime Type. V *Parliamentary versus Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 217–222. New York: Oxford University Press.
- Riker, William H. 1975. Federalism. V *Handbook of Political Science. Governmental Institutions and Processes (Vol. 5)*, ur. Fred I. Greenstein in Nelson W. Polsby, 93–172. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Rogowski, Ronald. 1981. Representation in Political Theory and Law. *Ethics* 91 (3), *Special Issue. Symposium on Theory and Practice of Representation*. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2380793> (10. november 2008).
- Rokkan, Stein. 1969. Models and Methods in the Comparative Study of Nation-Building. *Acta Sociologica* 12 (2): 53–73
- Rousseau, Jean Jacques. 1969. The Social Contract. V *Representation*, ur. Hanna Pitkin, 51–72. New York: Atherton Press.
- Rusinow, Dennison I. 1976. Marxism Belgrade Style. V *Comparative Communism. The Soviet, Chinese, and Yugoslav Model*, ur. Gary K. Bertsch in Thomas W. Ganshow, 163–173. San Francisco: W. H. Freeman and Company.
- Saafeld, Thomas. 2004. The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment. V *Parliaments and Governments in Western Europe*, ur. Philip Norton: 44–72. London in New Yourk: Routledge Taylor and Francis Group.

- Sanders, Elisabeth. 2006. Historical Institutionalism. V *The Oxford Handbook of Institutions*, ur. R.A.W. Rhodes, Sarah Binder in Bert A. Rockman, 39–55. Oxford: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- 2005. *Parties and Party Systems. A Framework for analysis*. Colchester: ECPR.
- Saward, Michael, ur. 2007. *Democracy. Critical Concepts in Political Science. Volume IV*. London in New York: Routledge.
- Schäfer, Michael. 1997. Luigi Sturzo as a Theorist of Totalitarianism. V *Totalitarianism and Political Religion. Concepts for the Comparisson of Dictatorship*, ur. Hans Maier, 22–31. London in New York: Routledge.
- Schapiro, Leonard. 1978. *The Communist Party of The Soviet Union*. 2. izdaja. London: Mathuen & Co
- Schemeil, Yves. 2000. Democracy before Democracy? *International Political Science Review* 21 (2). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/1601156> (20. avgust 2009).
- Scheuerman, Bill. 1995. Is Parliamentarism in Crisis? A Response to Carl Schmitt. *Theory and Society* 24 (1). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/657922> (4. marec 2010).
- Schmitt, Carl. 1994. *Tri razprave. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani*.
- Schumpeter, Joseph. 1996. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5. izd. London: Routledge.
- Schüttemeyer, Suzanne S. 1997. Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Insitutionalizing Parliament. V *Parliaments in the Modern World*, ur. Gary W. Copeland in Samuel C. Patterson, 29–58. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schwartz, Thomas. 1995. The Paradox of Representation. *The Journal of Politics* 57 (2). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/2960308> (14. oktober 2008).
- Selucky, Radoslav. 1979. *Marxism, Socialism, Freedom. Towards a General Democratic Theory of Labour-Managed Systems*. London in Basingstoke: The Macmillan Press.
- Seroka, James H. 1979. Legislative Recruitment and Political Change in Yugoslavia. *Legislative Studies Quarterly* 4 (1). Dostopno na: <http://jstor.org/stable/439607> (14. oktober 2008).
- 1984. The Policy-Making Roles of the Yugoslav Federal Assembly: Changes, Trends and Implications. *The Western Political Quarterly* 37 (3). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/448440> (14. julij 2008).
- SFRJ. *Statistički godišnjak. Leta 1969–1987, letn. XVI–XXV*. Beograd: Savezni zavod za statistiku.
- Shugart, Matthew S. 2006. Comparative Executive-Legislative Relationship. V *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ur. R. A. W Rhodes, Sarah A. Binder in Bert A. Rockman, 344–365. Oxford: Oxford University Press.

- Spehnjak Katarina in Cipek Tihomir. 2007. Disidenti, opozicija i otpor - Hrvatska i Jugoslavija 1945–1990. *Časopis za suvremenu povjest* 39 (2): 225–297.
- Srdić, Milutin. 1975. *Politička enciklopedija*. Beograd: Savremena administracije.
- Sruk, Josip. 1982. *Delegatski skupštinski sistem*. Zagreb: Infomator.
- Sruk, Vlado 1996. *Leksikon politike*. Marobor: Obzorja.
- Sterne, Simon. 1969. Proportional Representation. V *Representation*, ur. Hanna Pitkin, 73–83. New York: Atherton Press.
- Steffani Winfried in Thaysen Uwe. 1995. *Demokratie in Europa: zur Rolle der Parlamente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stocks, J. L. 1931. Representation. *Philosophy* 24 (6). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/3746159> (10. november 2008)
- Strøm Kaare, Müller Wolfgang C., Bergman Torbjörn. 2003. Parliamentary Democracy: Promise and Problem. V *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ur. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller in Torbjörn Bergman, 2–32. Oxford University Press. Dostopno na: www.oxfordscholarship.com (4. Marec 2010).
- Strøm, Kaare. 2003. Parliamentary Democracy and Delegation. V *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ur. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller in Torbjörn Bergman, 55–105. Oxford University Press, dostopno na www.oxfordscholarship.com (4. Marec 2010).
- Sutton, Francis X. 1959. Representation and the Nature of Political System. *Comparative Studies in Society in History* 2 (1). Dostopno na: <http://www.jstore.org/stable/177543> (19. november 2008).
- Šnuderl, Makso. 1950. *Zgodovina ljudske oblasti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- 1959. Uvod. V *Ustavna ureditev Jugoslavije. Ustava in ustavni zakon FLRJ ter ustava in ustavni zakon LR Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Tavits, Margit. 2007. Principle vs. Pragmatism: Policy Shifts and Political Competition. *American Journal of Political Science* 51 (1). Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/4122912> (10. april 2009).
- Testen, Petra. 2005. 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 *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*, ur. Barbara Vogrinec, 10–45. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- Thomas, Paul G. 2009. Parliament Scrutiny of Government Performance in Australia. *The Australian Journal of Public Administration* 2009 (4). Dostopno na: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/123190335/PDFSTART> (3. junij 2010).
- Tomac, Zdravko. 1990. *Novi komunalni sistem*. Zagreb: RANS »Moša Pijade« i NRO »Porodica i domaćinstvo«.

- Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije*. 1946. Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije.
- 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.
- Ustavni amandmaji*. Uradni list SFRJ, 18/1967.
- Ustavni amandmaji*. Uradni list SFRJ, 55/1968.
- Ustavni amandmaji*. Uradni list SFRJ, 29/1971.
- Ustavni amandmaji*. Uradni list SFRJ, 38/1981.
- Ustavni zakon o podaljšanju mandata delegatov v skupščini SFRJ*. Uradni list SFRJ, 20/1990.
- Ustavotvorna skupština FNRJ. Ustavotvorni odbori*. 1946. Stenografske beleške, 10. december 1945 – 4. januar 1946. Beograd: Izdanje narodne skupštine FNRJ.
- Urbinati, Nadia. 2004. Condorcet's Democratic Theory of Representative Government. *European Journal of Political Theory* 2004 (3). Dostopno na: <http://ept.sagepub.com/cgi/content/abstract/3/1/53> (10. november 2008).
- . 2007. Politics as Deferred Presence. *Constellations* 14 (2): 266–272.
- Vanneman, Peter. 1977. *The Supreme Soviet: Politics and the Legislative Process in the Soviet Political System*. Durham: Duke University Press.
- Vasović, Vučina. 1991. Parlamentarizam i demokratija. V *Parlamentarizam, dileme in perspektive, zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran 31. 5. – 1. 6. 1991*, ur. Stane Kranjc, Berni Strmičnik, 14–36. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Verney, Douglas V. 2002. Parliamentary Government and Presidential Government. V *Parliamentary vs. Presidential Government*, ur. Arend Lijphart, 31–47. New York: Oxford University Press.
- Vlaj, Stane. 1998. *Lokalna samouprava. Občine in pokrajine*. Ljubljana: Založba FDV.
- Vodopivec, Peter. 2005. Slovenski parlamentarizem v okvirih socialistične Jugoslavije. Komunistične skupščine v senci partije. V *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*, ur. Barbara Vogrinec, 258–297. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- Vogrinec, Barbara, ur. 2005. *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- Vodušek Starič, Jera. 1992. *Prevzem oblasti 1994–1946*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Ware, Alan. 1996. *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.

- Welch, David. 2004. Nazi Propaganda and Volksgemeinschaft: Constructing a Peoples' Community. *Journal of Contemporary History* 39 (2) *Understanding a Nazi Germany*: 213–238. Dostopno na: <http://www.jstor.org/stable/3180722> (31. januar 2011).
- Weber, Max. 1990. The Advent of Plebiscitarian Democracy. V *The West European Party System*, ur. Peter Mair, 31–36. New York: Oxford University Press.
- Weymans, Wim. 2005. Freedom through Political Representation. Lefort, Gauchet and Rosanvallon on the Relationship between State and Society. *European Journal of Political Theory* 2005 (4). Dostopno na: <http://ept.Sagepub.com/cgi/content/abstract/4/3/263> (10. november 2008)
- Winn, Ralph B. 1959. *Lincoln's Dictionary. Thoughts and Statements*. New York: Philosophical Library.
- Visme Williamson, Rene de. 1969. Fascist View of Representation. V *Representation*, ur. Hana F. Pitkin, 119–132. New York: Atherton Press.
- Wlezien, Christopher. 2004. Patterns of Representation of Public Preferences and Policy. *The Journal of Politics* 66 (1). Dostopno na: <http://jstor.org/stable/3449770> (14. oktober 2008).
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zagorc, Saša. 2009. *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije*. Maribor: Lex Localis.
- Zajc, Drago, ur. 1993. *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: Državni zbor RS.
- 2000. *Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV.
- 2004. *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV.
- 2009. Nacionalni parlamenti v procesu odločanja na ravni Evropske unije. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 242–246. Ljubljana: Uradni list RS.
- Zakon o pravicah in dolžnostih, o volitvah in odpoklicu zveznih ljudskih poslancev*. Uradni list FLRJ 35/1953.
- Zakon o volitvah zveznih poslancev*. Uradni list SFRJ 14/1963.
- Zakon o volitvah zveznih poslancev*. Uradni list SFRJ 3/1969.
- Zver, Milan. 1991. Zaton protiparlamentarnega »fundamentalizma«? V *Parlamentarizem, dileme in perspektive, zbornik referatov Politološki dnevi Ankaran 31. 5. –1. 6. 1991*, ur. Stane Kranjc, Berni Strmičnik, 37–51. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Zvezna ustava Švicarke konfederacije*, dostopna na: <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (7. oktober 2010).

9 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- Albreht, Roman 220, 222, 223, 224
- Avantgarda, 111
- AVNOJ, 148, 160
- Avtoritarizem, 20, 42, 48, 50, 71, 78, 84, 115, 118, 120, 121, 122, 124, 261
- Bagehot, Walther 15, 23, 30, 31, 43, 45, 272
- Bakarić, Vladimir 216
- Bernstein, Eduard 99, 107, 108
- Birokratizem, 114, 123, 216, 252
- Brecelj, Marijan 224, 243, 246
- Centralizacija, 169, 196, 233, 257
- Churchill, Winston 143
- Civilna družba, 272
- Crvenkovski, Krste 214, 222, 238
- Deetatizacija, 192, 200
- Delegacija, 84, 248, 255
- Delegatski sistem, 112, 243, 247
- Demokracija, 29, 42, 95, 120, 121, 136, 214
- Djilas, Milovan 125, 135, 173, 183, 193
- Djordjević, Jovan 14, 145-146, 167, 171, 185, 191, 194, 204, 207
- Družbeno-politični zbor, 197
- Engels, Friedrich 98-99, 101, 102, 110, 144, 182, 207
- Evrokomunizem, 109
- Federacija, 7, 114, 125, 194, 206, 217, 220, 221-222, 224, 231, 235-236, 250-251, 256, 257, 258
- Federalizem, 195, 251
- FLRJ, 139, 147, 150-151, 153-154, 158, 160, 162-168, 170-171, 173, 174-179, 181, 183, 186-187, 191, 198-199, 202, 203
- Geršković, Leon 146, 172, 188, 204
- Gospodarski zbor, 197
- Gramsci, Antonio 104, 105
- Grol, Milan 133, 173
- Has, Zdenko 222, 226, 244
- Hebrang, 157, 166
- Institucionalizacija, 44-45, 49, 53, 57, 59, 64, 120, 152
- Interpelacija, 65, 155
- Jovanović, Dragoljub 146, 151, 156, 158, 159, 160, 167, 170, 172, 178, 228
- Kardelj, Edvard 133-135, 138, 142, 145-146, 153, 158-159, 161-162, 164-169, 173, 176, 182-183, 186, 192-194, 198, 200-202, 204, 206, 208, 210, 214-215, 220, 223-235, 239, 242-243, 246, 252-256, 262
- Kautsky, Karl 107, 108, 109
- Kavčič, Stane 202, 219, 238
- Kocbek, Edvard 131, 157, 168, 175
- Komunalni sistem, 201
- Komunistična partija, 105, 108, 111, 112, 127, 128, 138, 165
- Komunistični manifest, 98, 102, 110
- Komunizem, 98, 109, 113, 201
- Korsch, Karl 104
- Kosanović, Sava 156, 157
- KPJ, 17, 127-128, 132, 135-136, 138, 142, 145, 159, 162, 169, 178, 180-181, 184, 189, 195, 238
- Legislature, 45, 48, 50, 51
- Lenin, Vladimir 79, 98, 101-104, 107-111, 115, 116, 164, 175, 180, 182, 207

LFJ, 142-144, 150-151, 156, 158-161, 172,
 175, 179-180, 183-184, 191
 Linz, Juan 12, 16, 32, 39, 42, 71, 78, 95, 98,
 113-116, 118, 119, 121-124
 Ljudska skupščina, 144, 170, 172, 176, 178,
 197
 Ljudski odbori, 200
 Locke, John 15, 22, 27, 52
 Luxemburg, Rosa 104, 107, 111
 Madison, James 27, 28, 78, 83
 Marinko, Miha 166, 168, 174, 203
 Marksizem, 6, 89, 98, 106, 110, 169, 180, 223,
 264
 Marx, Karl 79, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104,
 106, 109, 110, 111, 113, 115, 144, 182, 183,
 207, 243
 Mill, John Stuart 29, 30, 52, 61, 90, 93, 94
 Montesquieu, Charles Secondant de 15, 27, 52
 Moskovljević, Miloš 156, 167, 171, 172, 187
 Neposredne volitve, 225, 226, 228, 230, 233,
 246, 258, 263, 265
 Odpoklic, 33, 37, 103, 130, 135, 142, 157, 181,
 208, 246
 Opozicija, 33, 135, 142, 161
 Organizacijsko-politični zbor, 197
 Paine, Thomas 28, 29
 Pannekoek, Antonie 104
 Parlament, 20, 26, 31, 33, 44, 53, 56, 61, 72,
 85, 92
 Parlamentarizem, 15, 19, 22, 24-26, 28, 30, 32,
 34, 35, 37-44, 49, 51, 53, 55-58, 60-65, 67,
 68, 70-71, 76, 79, 88, 90-92, 94-96, 102,
 104, 106-109, 112, 140, 145, 153, 155, 185,
 208, 227-228, 260, 264
 Participativni model, 6, 103
 Pijade, Moša 129, 132, 159, 160, 162, 163,
 164, 168, 170, 176, 184, 189, 202
 Pluralizem, 6, 71, 78, 96, 120, 124
 Politična kultura, 93
 Popović, Milentije 228
 Poslovník, 68, 151, 153-157, 177, 187, 191,
 210, 212, 213, 215, 230, 232, 249, 253
 Posredne volitve, 19, 198
 Posttotalitarizem, 6, 122
 Predsedstvo, 151, 236, 237, 239, 249
 Predstavništvo, 21-22, 28-29, 37, 42, 44, 52, 79,
 80-81, 85, 87, 88, 92, 103, 129, 176, 181,
 188, 197, 215, 247, 262
 Prodanović, Jaša 156-157, 160, 163, 168, 171-
 172
 Profesionalizacija, 187
 Prosvetno-kulturni zbor, 197
 Radmilović, Jerko 213
 Ranković, Aleksandar 122, 202, 217, 219
 Republike, 23, 98, 114, 125, 128, 141, 144,
 146, 149, 151, 160-163, 165-166, 172, 186-
 187, 194-195, 200-202, 206-207, 210, 216,
 219, 221-222, 226, 228, 230, 232, 236-237,
 240, 242, 245, 248-252, 256-258, 261-263
 Rus, Josip 151-152, 157, 161, 162-163, 172,
 175, 178
 Samoupravljanje, 7, 106, 188, 205, 210, 254,
 262
 Schmitt, Carl 31-33, 89, 290
 Schumpeter, 76, 89, 90, 93, 290
 SFRJ, 139, 166, 205, 209-212, 215-216, 218,
 222, 226, 230-237, 241, 245, 247, 249-250,
 253, 255-259

Simić, Vladimir 156, 161, 165, 170-172, 176
 Skupščina, 20-21, 36, 133-135, 137, 141-146,
 150-155, 157, 170-174, 186-190, 197, 203-
 204, 229, 234, 245, 249, 257, 262
 Skupščina narodov, 134, 144, 146, 150-155,
 157, 174, 197
 Skupščina SFRJ, 197, 249
 Skupščinski sistem, 34, 35, 38, 207, 227
 Socializem, 20, 97-98, 106-111, 178, 194, 204,
 237
 Socialno-zdravstveni zbor, 197
 Sovjetska zveza, 47, 111-113, 119, 123, 127,
 130, 155, 160-161, 165, 174, 176-179, 181-
 181, 184, 198
 Stalin, 112, 115-118, 123, 131, 147, 164, 175,
 183
 Strankarski pluralizem, 44, 138, 160, 178, 183,
 254, 267
 SZDLJ, 185, 204-209, 212-215, 220, 223, 227-
 228, 232-233, 241, 247, 252-258
 Šentjerc, Lidija, 203, 223
 Šubašić, Ivo 131, 143, 173
 Tito, Josip Broz 18, 35, 125, 128, 131-133, 142,
 147, 150, 152, 173-175, 180-181, 184, 191-
 193, 199, 202, 206, 211, 215-217, 233-238,
 245-246, 249, 251, 255
 Todorović, Mijalko 213-214, 230, 239, 242-246
 Tomšič, Vida 203, 208, 224
 Totalitarizem, 100, 116-124, 260-262
 Tripalo, Mika 216
 Vidmar, Josip 143, 150, 152, 175, 203
 Volilni zakon, 132, 134, 136, 141, 175, 189,
 208, 230, 233, 233
 Young, Iris Marion 84, 86, 87, 293
 Začasna narodna skupščina, 6, 132-133, 197
 Zbor narodov, 197, 212, 222, 231
 Zbor proizvajalcev, 197
 ZIS, 185-191, 203, 209-214, 220-225, 229-231,
 234, 237, 240, 248-250, 253, 255, 258
 ZKJ, 105, 184-185, 192-193, 199-205, 215-220,
 228, 233, 238-239, 241-244, 245, 249-253
 ZN, 177, 181, 186-190, 194-197, 203, 208, 220-
 226, 228-232, 235-236, 239, 241, 243-244,
 248
 ZNS, 132, 133, 135-137, 142, 151
 ZRP, 197, 245, 248, 250, 256-259
 Zvezna ljudska skupščina, 186-187, 197
 Zvezna skupščina, 142-143, 150, 151-155, 157,
 173, 174, 197, 223, 239
 Zvezno skupščino, 142, 143
 ZZ, 177-178, 181, 186-190, 192, 194-195, 197,
 203-204, 208-212, 221-226, 228, 230, 232,
 244-246, 248, 250, 252, 256, 258-259