

Mateja Režek

Jugoslovanski federalizem in ustavni zakon leta 1953

Načelo federativnosti v prvi povojni ustavi

Prva povojna jugoslovanska ustava se je v marsičem zgledovala po sovjetski, vendar jo je glede urejanja mednacionalnih odnosov upoštevala manj kot na nekaterih drugih področjih.¹ Stalinska ustava je na primer poznala pravico republik do lastnih obrambnih sil in pravico do navezovanja neposrednih diplomatskih stikov s tujimi državami. Priznavala je tudi pravico do samoodločbe narodov, vključno s pravico do odcepitve, ki v osnutku jugoslovanske ustave sprva ni bila omenjena. V besedilo je bila vključena šele na zahtevo slovenske Osvobodilne fronte, ustavodajni skupščini pa je dopolnitev prvega člena predlagal minister za konstituantno Edvard Kardelj, ki je predlog utemeljeval s sklepi drugega zasedanja AVNOJ-a: "*Celi dve leti smo na tej podlagi izvajali propagando s tem sklepom kot eno izmed najpomembnejših pridobitev našega narodnoosvobodilnega boja. S temi pridobitvami smo mobilizirali naše narode v boju proti fašizmu, pri graditvi naše ljudske oblasti, pri izgrajevanju naše dežele. (...) Na podlagi teh dejstev mislim, da bi bilo protislovno in nedosledno, če zdaj ne bi vnesli v ustavo pravice do samoodločbe (združitve do odcepitve).*"² Tako je bila FLRJ v ustavi opredeljena kot zvezna država republikanske oblike in skupnost enakopravnih narodov, ki so na temelju pravice do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, izrazili voljo, da živijo v federativni državi.

Z vidika federativne ureditve je bil zlasti pomemben obstoj sveta narodov v okviru dvodomne zvezne skupščine. V zveznem svetu je bilo zastopano celotno prebivalstvo Jugoslavije po načelu en poslanec na enako število prebivalcev, v svetu narodov pa so bile republike zastopane z enakim številom poslancev ne glede na število prebivalcev. Oba domova sta bila popolnoma enakopravna in izenačena v pristojnostih, kar pomeni, da je bil nek zakon sprejet le, če sta ga potrdili obe zbornici v enakem besedilu. Preglasovanje ni bilo mogoče, prav tako pa ta ureditev v primeru nesoglasij ni poznala odločilnega veta, pač pa le sporazumno sklepanje po izvršenem usklajevalnem postopku. Težnjam po enakopravnosti jugoslovanskih narodov je bilo tako vsaj formalno zadoščeno.

Delovanje državne oblasti pa je bilo kljub poudarjanju federativne ureditve in vloge republik v nasprotju z ustavnimi načeli o federativni ureditvi. Vlada FLRJ, ki je bila vsebinsko in kadrovske tesno povezana z jugoslovanskim partijskim vrhom, je namreč delovala po načelu tako imenovanega demokratičnega centralizma, po

¹ Več o ustavi 1946 v Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*. Ljubljana 1986, str. 51-65; Ivan Kristan: *Dvodomni sistem v Jugoslaviji s posebnim poudarkom na razvoju zbora narodov*. Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana 1970, str. 184-187 (dalje Kristan, Dvodomni sistem v Jugoslaviji); Ciril Ribičič: *Republika Slovenija v ustavah jugoslovanske federacije*. Slovenci in država. Ljubljana 1995, str. 355-356; Božo Repe: *Slovenci in federativna Jugoslavija*. Slovenci in država, str. 270; Jera Vodušek-Starič: *Prevzem oblasti 1944-1946*. Ljubljana 1992, str. 392-400.

² Pravica do samoodločbe. Predlog Edvarda Kardelja za dopolnitev osnutka ustave (uredil dr. Janko Pleterski). Naši razgledi, 1988, št. 3, str. 73.

katerem so bili višji organi nadrejeni nižjim, torej zvezni državni organi nadrejeni republiškim organom. Jugoslovanski federalizem se je zgledoval po sovjetskem federalizmu, ki je bil zgrajen na Leninovi koncepciji federacije in komunistične partije, zato ga je dr. Slaven Letica poimenoval federalizem boljševiskega tipa.³ Zanj je bil značilen dualizem med ustrojem države in ustrojem komunistične partije: medtem ko je bila državna organizacija zasnovana na načelu federalizma, je bila organizacija komunistične partije utemeljena na načelu demokratičnega centralizma. Dr. Ivan Kristan ugotavlja, da je jugoslovanski državni federalizem vegetiral v senci partijskega demokratičnega centralizma, saj je nasproti federativni ureditvi države ves čas stala centralistično organizirana partija, ki je obvladovala vse sfere družbenega življenja.⁴

Novosti v ustavnem zakonu leta 1953

Ustavni zakon, ki ga je zvezna skupščina sprejela 13. januarja 1953, je močno posegel v dotedanjo ustavno ureditev.⁵ Z njim je bil formalno zaključen proces sprememb, ki so se že poprej odrazile v nekaterih zakonih, zlasti v zakonu o upravljanju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih iz leta 1950 in v zakonu o ljudskih odborih iz leta 1952. Ustavni zakon je določil pravice in dolžnosti ter medsebojne odnose in notranjo organizacijo najvišjih oblastnih organov federacije in republik. Medtem ko je zvezni ustavni zakon obravnaval predvsem zvezne organe oblasti, so skoraj sočasno sprejeti republiški ustavni zakoni podrobneje obravnavali reorganizacijo republiških oblastnih organov.⁶

Novi ustavni zakon ni v celoti zamenjal ustave iz leta 1946, čeprav jo je v dobršnem delu spremenil. Politični temelj državnega sistema je postalo samoupravljanje, materialni temelj pa družbena lastnina. Poleg tega je bil v definicijo državne ureditve prvič uveden pojem socializem. FLRJ je bila opredeljena kot socialistična demokratična zvezna država suverenih in enakopravnih narodov, v kateri vsa oblast pripada delovnemu ljudstvu.

Poleg vsebinskih sprememb je ustavni zakon vnesel precejšnje novosti v organizacijo oblastnih organov. Zvezno skupščino sta poslej sestavljala zvezni zbor in zbor proizvajalcev, zbor narodov pa je izgubil položaj samostojne zbornice in bil kot nekakšen poldom vključen v zvezni zbor. Zvezna skupščina je torej ohranila dvodomno strukturo, vendar podlaga drugega doma ni bil več nacionalni, temveč razredni element. Uvedba zbora proizvajalcev je bila razredni ukrep, ki naj bi zagotovil vodilno vlogo delavskega razreda, čeprav zbor proizvajalcev ni bil enakopraven z zveznim zborom, tako kot je bil poprej svet narodov. Enakopravnost zbora proizvajalcev je bila namreč zagotovljena le pri odločanju o spremembi ustave ter pri sprejemanju družbenega plana, proračuna in zaključnega računa, sicer pa so imeli večjo težo sklepi zveznega zbora.

³ Ivan Kristan: *Federalizem in demokratični centralizem*. (Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz. Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1990, str. 40.

⁴ Prav tam, str. 38-41.

⁵ Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti, Uradni list FLRJ, št. 3/1953 (dalje UL FLRJ). Več o ustavnem zakonu 1953 v Strobl - Kristan - Ribičič, *Ustavno pravo*, str. 71-76; Kristan, *Dvodomni sistem v Jugoslaviji*, str. 187-191.

⁶ Slovenska skupščina je ustavni zakon LRS sprejela 30. 1. 1953. (Uradni list LRS, št. 3/1953, Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije.

V zvezni zbor so poslance volili državljani v okrajih in mestih na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice po načelu en poslanec na 60.000 prebivalcev. Paritetno zastopstvo v zboru narodov pa je bilo v primerjavi s prejšnjim svetom narodov zmanjšano za dve tretjini; namesto po trideset poslancev iz vsake republike in nekaj manj iz avtonomne pokrajine oziroma avtonomne oblasti, jih je sedaj v zboru narodov sedelo le po deset iz republik oziroma šest iz avtonomne pokrajine Vojvodine in štirje iz avtonomne oblasti Kosovo in Metohija. Poslanci zbora narodov niso bili več voljeni neposredno po republikah, temveč so jih delegirale republiške skupščine. Zbor narodov se je sestajal ločeno od zveznega zbora na obveznih in fakultativnih sejah. Ustavni zakon je predvidel obvezne seje, kadar je bila na dnevnem redu skupščine sprememba ustave in sprejem družbenega plana, obvezno pa je moral dajati mnenje tudi o tem, ali je potrebno sprejeti določen zvezni splošni zakon ali ne. V vseh ostalih primerih se je zbor narodov sestajal fakultativno oziroma na zahtevo večine poslancev ene republike, kadar je bil na dnevnem redu predlog zakona, ki se je dotikal odnosov med republikami in federacijo. Že naslednje leto je bil ustavni zakon spremenjen; po novem se je zbor narodov obvezno sestajal le ob spremembi ustave.⁷ Zbor narodov je postal zgolj simboličen izraz večnacionalne države, že tako majhne možnosti za reševanje mednacionalnih sporov v institucijah sistema pa so bile zmanjšane na minimum.

Poslance za zbor proizvajalcev so volili zaposleni v industriji, kmetijstvu in obrti glede na delež posamezne panoge v skupnem družbenem bruto proizvodu po načelu en poslanec na 70.000 "proizvajalskega prebivalstva". Industrijska skupina je obsegala zaposlene v industriji, rudarstvu, gozdarstvu, gradbeništvu, prevozništvu, trgovini, gostinstvu in komunalnih dejavnostih, kmetijska skupina člane kmetijskih zadrug in zaposlene na kmetijskih posestvih, obrtna skupina pa delavce v obrti, medtem ko ljudje, zaposleni v drugih dejavnostih (npr. v kulturi, zdravstvu, znanosti, izobraževanju), niso sodili med "proizvajalce".

Kolektivno predsedstvo oziroma prezidij ljudske skupščine je po ustavnem zakonu zamenjal individualni predsednik republike, vlado FLRJ in njena ministrstva pa zvezni izvršni svet in državni sekretariati.⁸ Ukinitvev prezidija je oslabil položaj republik, saj so bile te prej uspešneje zastopane znotraj kolektivnega predsedstva. Prezidij je bil ukinjen tudi na republiški ravni, ne da bi ga nadomestil kak drug organ, ki bi opravljal funkcijo šefa države v republiki.⁹ Z ukinitvijo vlade in ministrstev je bila odpravljena tudi delitev na zvezna in zvezno-republiška ministrstva, prav tako pa ni bilo več pooblaščenecv zvezne vlade pri vladah republik. Na zvezni ravni so ostali le državni sekretariati za zunanje in notranje zadeve, za gospodarstvo, obrambo in proračun, ostala področja pa so bila v pristojnosti republik.

⁷ Uradni list FLRJ, št. 13/1954. Zakon o spremembi 45., 46., 47., 48. člena in drugega odstavka 51. člena ustavnega zakona o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti.

⁸ 14. 1. 1953 so na seji obeh zborov zvezne skupščine za predsednika republike izvolili Josipa Broza-Tita ter potrdili sestavo ZIS s 37 člani, ki so takoj zatem izvolili pet zveznih sekretarjev. Sekretar za zunanje zadeve je postal Koča Popović, za notranje zadeve Svetislav Stefanović, za obrambo Ivan Gošnjak, za gospodarstvo Dušan Čalić, za proračun in zvezno upravo Raja Nedeljković, za podpredsednike ZIS pa so bili izbrani Edvard Kardelj, Moša Pijade in Aleksandar Ranković. (UL FLRJ, št. 8/1953, str. 76; Darko Bekić: *Jugoslavija u hladnom ratu*. Odnosi s velikim silama 1949-1955. Zagreb 1988, str. 460.)

⁹ Ciril Ribičič: *Republika Slovenija v ustavah jugoslovanske federacije*. Slovenci in država, str. 356.

Zbor narodov in zbor proizvajalcev v razpravah o novem ustavnem zakonu

Razprava o ustavni reformi, ki naj bi jugoslovanski državni sistem odtrgala od sovjetskega, je trajala dobro leto dni in se je večinoma omejevala na najožji politični vrh, čeprav je bilo moč nekaj odmevov in razprav zaslediti tudi v časopisju.

Z namenom, da bi razpravljali o reorganizaciji najvišje državne oblasti, so se partijski voditelji sestali 27. maja 1952 na petem plenumu CK KPJ. Po uvodnem poročilu Moše Pijadeja o že opravljenem delu v zakonodajni komisiji se je razvila razprava, polna partijske superiornosti, ki jo je generalni sekretar Josip Broz izrazil z besedami: "*Če zastopamo stališče, da partija odgovarja za celotni družbeni in gospodarski razvoj in razvoj življenja nasploh, potem smo mi, ki smo izbrani, važnejši kot vsi zakonodajni odbori in komisije. Poglavitna opažanja, pripombe in drugi dodatki morajo pasti prav tu.*"¹⁰ In so padli.

Odprava zbora narodov kot samostojnega doma zvezne skupščine med člani CK KPJ ni vzbudila nikakršnih pomislov, čeprav je malo verjetno, da bi avnojska tradicija v manj kot desetih letih povsem zbledela. Nekaj več časa so namenili zboru proizvajalcev, o katerem je spregovoril Boris Kidrič. Menil je, da je predlagani način volitev glede na družbeni bruto proizvod posamezne republike sicer dober, vendar bi z njim v zboru proizvajalcev ne dobili le diktature proletariata, temveč tudi diktaturo razvitih republik. Zato je predlagal volitve glede na število prebivalcev v posameznih federalnih enotah,¹¹ kar bi slovensko zastopstvo skrčilo na slabih devet odstotkov, kakršen je bil tudi delež prebivalcev Slovenije glede na celotno Jugoslavijo. Če bi bil za zbor proizvajalcev uveden sprva predlagani volilni sistem, bi po podatkih za leto 1953¹² poslanci iz Slovenije zasedli vsaj 16.2 odstotkov poslanskih sedežev, poslanci iz Srbije z Vojvodino in Kosovom, ki so imele več kot 40 odstotkov celotnega prebivalstva Jugoslavije, pa 35.8 odstotkov sedežev. Nacionalni vidik je Kidrič s svojim predlogom najverjetneje potisnil v stran zato, ker je državno-partijski vrh zatrjeval, da je bilo nacionalno vprašanje z revolucijo rešeno enkrat za vselej. Seveda pa ne gre zanemariti velikega vpliva v državno-partijskem vrhu močnejše zastopanih, vendar gospodarsko šibkejših federalnih enot na čelu s Srbijo.

V Sloveniji predloga niso vsi navdušeno sprejeli, čeprav je odločujoči del slovenskega političnega vrha takšno ureditev zvezne skupščine zagovarjal. Boris Kraigher je na seji izvršnega odbora OF 29. maja 1952 poudaril, da namen ustavnega zakona ni demokratizacija, temveč krepitev socializma. Menil je, da proporcionalno zastopstvo v zboru proizvajalcev povsem ustreza tej težnji, "*ker če bi postavili drugače, nastane tu nacionalni problem in bi to bilo krivično z ozirom na socialistične odnose med narodi in republikami. Ne bi bil to socialističen odnos z ozirom na dejstvo, da smo deželna z razvitejšim gospodarstvom in že s samim tem eksploatiramo dežele z manj razvitim gospodarstvom.*"¹³ Kraigherju je pritegnil tudi predsednik slovenske vlade Miha Marinko, ki je dejal, da bi Slovenija v primeru volitev glede na družbeni bruto proizvod dobila preveč zastopnikov v zboru proizvajalcev, kar bi bilo nepravilno, "*ker naš bruto produkt vsebuje tudi*

¹⁰ Peti plenum CK KPJ, 27. 5. 1952. Sednice Centralnog komiteta KPJ (1948-1952). Izvori za istoriju SKJ. Izdavački centar Komunist, Beograd 1985, str. 667.

¹¹ Prav tam, str. 677-678.

¹² Jugoslavija 1919-1988. Statistički godišnjak. Savezni zavod za statistiku, Beograd 1989, str. 40, 101.

¹³ Arhiv Republike Slovenije (ARS), fond RK SZDL, šk. 25, zapisnik seje izvršnega odbora OF, 29. 5. 1952, str. 13 in 18.

produkt drugih republik, kjer so surovinske baze".¹⁴ Takšni argumenti niso prepričali vseh razpravljalcev, zlasti ne Maksa Šnuderla, ki je poudaril, da "ima v zveznem svetu srbski narod še vedno večino, če računamo Črnogorce, ki se čutijo Srbe pa tudi Bosance in Hercegovce in ni tu nobene nesreče, ker je tu politična enotnost. Zato ne razumem, zakaj bi Slovenija imela manj, če to odgovarja gospodarski stvarnosti in čemu bi se bali nacionalnega trenja. Seveda smo Slovenci vedno tisti, ki se umaknemo."¹⁵

O ustavni reformi je 9. junija 1952 razpravljala tudi organizacijski sekretariat CK KPS. Matija Maležič je v uvodnem referatu svaril pred nevarnostjo pojavov šovinizma, če bi Slovenija imela "preveč" poslancev v zveznem zboru proizvajalcev, Tone Šturm pa je pripomnil, da "se ne bi bilo treba bati nikakih preglasovalnih tendenc in šovinističnih teženj, ker bi Partija to izravnala".¹⁶ Nekaj pomislekov glede predlaganega volilnega ključa za zbor proizvajalcev sta imela le Stane Kavčič in Vida Tomšič. Menila sta, da predlog ni povsem sprejemljiv, saj bi v zastopstvih iz industrijsko nerazvitih republik prevladovali kmetje, ki bi lahko kadarkoli preglasovali zastopnike industrije, zato sta predlagala, da bi imela v zboru proizvajalcev vsaka republika enako število poslancev. Na sestanku organizacijskega sekretariata je bilo zastavljeno tudi vprašanje, ali bo imela posamezna republiška skupščina pravico zavrniti zvezni zakon, ki bi bil v nasprotju z njenimi interesi, vendar je Vida Tomšič odvrnila, da že sam obstoj zbora narodov zagotavlja dovolj možnosti za zaščito nacionalnih pravic.¹⁷

V naslednjih mesecih je razpravo o ustavni reformi zasenčil šesti kongres KPJ/ZKJ, proti koncu leta pa so znova oživele. V začetku decembra 1952 so vsi pomembnejši jugoslovanski časniki objavili osnutek ustavnega zakona,¹⁸ ki sta ga začela v zadnjih dneh iztekajočega se leta obravnavati zakonodajna odbora obeh domov zvezne skupščine.

Na skupni seji zakonodajnih odborov 28. decembra 1952 je predlog ustavnega zakona poslanec pojasnil podpredsednik zvezne vlade Edvard Kardelj. Zbora narodov v svojem govoru ni omenjal, ustavil se je le pri vlogi zbora proizvajalcev, ki ga je označil kot "instrument razredne politike". Poudaril je, da volilni ključ glede na družbeni bruto proizvod posameznih federalnih enot ni sprejemljiv, kajti "izhajati moramo s stališča, da ustvarja jugoslovanski družbeni proizvod enoten jugoslovanski delavski razred in enotni jugoslovanski kmetje, ne pa posamezni narodi. Če bi stvar postavili drugače, bi razbijali enotnost socialistične družbe".¹⁹ V svojih prizadevanjih za socialno pravičnost pa je pozabil, da je lahko delež posameznih "proizvajalcev" pri ustvarjanju družbenega proizvoda večji od deleža drugih. Tako imenovani skupni interesi, povezani z družbeno lastnino, namreč še ne pomenijo nujno, da bodo vsi enako produktivni. Uvedbo volilnega ključa, po katerem so poslance za zbor proizvajalcev volili glede na delež posamezne gospodarske panoge v skupnem družbenem bruto produktu in glede na število, ne

¹⁴ Prav tam, str. 17.

¹⁵ Prav tam, str. 18-19.

¹⁶ ARS I, fond CK ZKS III, šk. 2; zapisnik razširjene seje organizacijskega sekretariata CK KPS, 9. 6. 1952, str. 7.

¹⁷ Prav tam, str. 8 in 10.

¹⁸ Ljudska pravica, XIII, 6. 12. 1952.

¹⁹ Edvard Kardelj: *Ob predlogu ustavnega zakona o zveznih in republiških organih oblasti*. Problemi naše socialistične graditve, II. knjiga. Ljubljana 1955, str. 250-251.

pa kvaliteto "proizvajalcev", bi zatorej lahko umestili med mnoge zamujene priložnosti za oblikovanje relativno stimulativnega gospodarsko-političnega sistema. Predlagatelje nove ustavne ureditve je od uvedbe volilnega ključa glede na družbeni bruto proizvod posameznih republik verjetno odvrnila bojazen pred gospodarskim in političnim tekmovanjem med federalnimi enotami, v katerem bi imeli razvitejši deli prednost pred večjimi, vendar gospodarsko šibkejšimi deli države. Takšno tekmovanje je bilo s stališča socializma nedopustno in prav tu se verjetno skriva del odgovora na vprašanje, zakaj je odločujoči del slovenskega političnega vrha zagovarjal z ustavnim zakonom uvedeni volilni sistem za zbor proizvajalcev.

Svojo nedoslednost in nenačelnost so snovalci nove ustavne ureditve pokazali tudi pri določanju najustrežnejšega volilnega ključa za zvezni in republiške zbore proizvajalcev. Medtem ko so bile za zvezni zbor proizvajalcev predlagane volitve glede na delež posamezne gospodarske panoge v družbenem bruto proizvodu po načelu en poslanec na enako število "proizvajalcev", naj bi poslance v republiške zbore proizvajalcev volili glede na družbeni bruto produkt posameznih okrajev.²⁰ Volilni sistem je bil ob koncu sicer usklajen, vendar že razhajanja v predlogih razkri-vajo nenačelnost, ki je ni mogoče opravičiti s prizadevanji za socialno pravičnost.

Dan po skupni seji sta začela zakonodajna odbora ločeno obravnavati osnutek ustavnega zakona. Razprava se je večinoma sukala okrog stilizacije in terminologije, vsebinskih pripomb pa razen redkih izjem skorajda ni bilo. Na seji zakonodajnega odbora zveznega sveta 29. decembra 1952 je na načelna vprašanja poslancev odgovarjal Edvard Kardelj. Makso Šnuderl se je ustavil zlasti ob vprašanju sistema volitev za zvezni zbor proizvajalcev. Menil je, da so predlogu volitev glede na število "proizvajalskega prebivalstva" botrovale težnje po zaščiti prestiža večjih federalnih enot, vendar se Kardelj s tem ni strinjal, saj je takšen način volitev predlagal prav on. Dušan Diminić²¹ pa se je spraševal o smiselnosti obstoja zbora narodov v okviru zveznega zbora, saj bi bilo po njegovem mnenju bolje, da bi zbor narodov še naprej ostal samostojen dom zvezne skupščine. Kardelj je odvrnil, da bi trije domovi preprosto preveč obremenjevali delo skupščine, da pa je obstoj zbora narodov vendarle nujen, kajti "*ukinitev zbora narodov bi lahko bila povod za razmišljanja o omejevanju pravic republik*".²² Če pomislimo, da je bila čez deset let zvezna skupščina razbita na kar pet zborov, med katerimi zbora narodov ni bilo, zveni Kardeljev odgovor precej neprepričljivo.

Edvard Kardelj se je članom zakonodajnega odbora zveznega sveta pridružil tudi na seji 30. decembra 1952. Tokrat jim je skušal dopovedati, zakaj zbor narodov ne potrebuje niti svojega poslovnika, niti stalnega predsednika in ostalih funkcionarjev. Poslanci so se namreč spraševali o statusu zbora narodov znotraj zveznega zbora, pri čemer jih je zanimal zlasti način glasovanja. Makso Šnuderl je

²⁰ ARS I, fond CK ZKS III, šk. 2; zapisnik razširjene seje organizacijskega sekretariata CK KPS, 9. 6. 1952, str. 8.

²¹ Dušan Diminić je bil urednik glasila CK ZKH Naprijed, ki je odkrito podpiralo Djilasova reformna stališča, objavljena v Borbi med oktobrom 1953 in januarjem 1954. Naprijed je objavljajl celo javnomnenjske ankete, v katerih je bila partija nemalokrat podvržena ostrim kritikam. Po Djilasovi odstranitvi iz političnega življenja je bil Diminić odstavljen z mesta urednika.

²² Bilten zakonodajnih odbora Veća naroda i Saveznog veća (28 decembra 1952 - 8 januara 1953). Izbor iz stenografskih beležaka o pretresu predloga ustavnog zakona, Beograd 1953. 54. sednica, 29. 12. 1952, str. 234-235.

predlagal glasovanje po republikah, kar je bilo po Kardeljevem mnenju nesprejemljivo, ker *"bi lahko ena republika povzročila težave vsej državi"*.²³

Precej drugače od poslancev zveznega sveta so o nekaterih določbah osnutka ustavnega zakona razmišljali v zakonodajnem odboru sveta narodov. Kar nekaj razpravljalcev je 3. januarja 1953 izrazilo bojazen, da bo zbor narodov s pravico do ločenega sklepanja blokiral delo zveznega zbora. Zlasti odločen je bil Miloš Moskovljević, ki je poudaril, da mora biti zvezni zbor enoten dom, ki bo zastopal interese celotne države, ne pa posameznih republik. Moskovljević je bil prepričan, da ima zbor narodov glede sprejemanja zveznih zakonov preveč pravic, vendar ga je predsednik odbora Moša Pijade potolažil, češ, da so imeli predlagatelji v mislih le splošne zakone, ki obravnavajo temeljna načela za sprejemanje republiških zakonov.²⁴

Bojazen Miloša Moskovljevića je bila povsem odveč, saj je bil zbor narodov zgolj formalen izraz večnacionalne države. V letu 1954 so poslanci zbora narodov na sedmih sejah zasedali vsega tri ure. Sestanki so v povprečju trajali deset minut, preostali čas pa so poslanci prebili na četrti seji 10. marca 1954, kjer so obravnavali spremembe členov ustavnega zakona, ki so se nanašali na položaj zbora narodov. Namen sprememb je poslancem pojasnil predsednik zakonodajnega odbora zveznega zbora Makso Šnuderl, ki je ugotavljal, da *"je praksa v tem kratkem času pokazala, da so obvezni sestanki zbora narodov čista formalnost in zavlačevanje postopka takrat, ko v konkretnem primeru ni podan razlog, zaradi katerega obstoji institut zbora narodov, namreč potreba po zaščiti federativnega načela"*.²⁵ Predlog predsednika zvezne skupščine Moše Pijadeja o odpravi obveznih sestankov je zbor narodov sprejel, ni pa pristal na odpravo obveznih sestankov ob spremembi ustave.

12. januarja 1953 je Edvard Kardelj na skupni seji obeh domov zvezne skupščine prebral ekspozé o predlogu ustavnega zakona, v katerem je predstavil vizijo nove jugoslovanske federacije, ki bo temeljila na enotnih interesih delavcev ne glede na njihovo nacionalno pripadnost. Kardelj je zatrdil, da novi ustavni zakon priznava popolno enakopravnost jugoslovanskih narodov, ki jo formalno zagotavlja obstoj zbora narodov, čeprav je menil, da *"mehanizem sveta narodov, kakor ga določa ustavni zakon, verjetno sploh ne bo prišel do izraza. Vendar pa je vzlic temu potreben najprej kot skrajna konsekvencia našega sistema nacionalne enakopravnosti, drugič pa kot ponovna deklaracija, da je nova Jugoslavija zvesta političnemu načelu o enakopravnosti vseh narodov"*.²⁶ Ker je ustavni zakon poleg enakopravnosti omenjal tudi enotnost jugoslovanskih narodov, je Kardelj poudaril, da *"naša jugoslovanska socialistična skupnost ne nastaja na podlagi nekakih nacionalističnih teorij in nima za podlago kakršnekoli teorije o enotnem jeziku ali o enotni nacionalni kulturi. Temelji na skupnem interesu vseh delovnih ljudi ne glede na njihovo nacionalno pripadnost in zato je trdnejša od vsake druge mogoče skupnosti."* Govoreč o družbeni lastnini in z njo povezanih skupnih interesih delavcev, pa je dejal, da je to tisti *"novi faktor, ki ustvarja socialistično skupnost novega tipa, v kateri postaja jezik in nacionalna kultura postranski faktor,*

²³ Prav tam. 55. sednica, 30. 12. 1952, str. 305-306.

²⁴ Prav tam. 58. sednica, 3. 1. 1953, str. 105-111.

²⁵ Stenografske beleške Savezne narodne skupštine za 1954 godinu, Beograd 1954. Veće naroda, 4-ti sastanak održan 10. marta 1954 god., str. 473.

²⁶ Edvard Kardelj: *O družbenih in političnih osnovah FLRJ in zveznih organih oblasti*. Ekspozé o predlogu ustavnega zakona. Problemi naše socialistične graditve, II. knjiga, Ljubljana 1955, str. 269.

ki nikogar ne bo oviral, da bi se čutil isto z drugimi delovnimi ljudmi, pa naj govore katerikoli jezik".²⁷

Nacionalno vprašanje v petdesetih letih

Odpravo zbora narodov kot samostojnega doma zvezne skupščine so snovalci nove ustavne ureditve razumeli kot sestavni del reformnih procesov, ki jih je sprostila uvedba samoupravljanja. Nacionalno vprašanje je veljalo za rešeno, zato naj ne bi bilo več potrebno varovati enakopravnosti narodov s samostojnim domom skupščine. Zbor narodov je bil zato v skupščinski sistem vgrajen le kot nekakšen varnostni ventil, ki je bil po mnenju dr. Ivana Kristana v precejšnji meri formalnost, saj bi njegova prevelika dejavnost ovrгла ideološka izhodišča vizionarskega razvoja na področju enotnosti interesov jugoslovanskih delavcev.²⁸

Ko je zbor narodov leta 1954 z novelo ustavnega zakona izgubil bistveni del svojih pristojnosti, je postala formalna plat njegovega obstoja še bolj očitna. Kot je že v svojem ekspoziciji napovedal Edvard Kardelj, zbor narodov sploh ni prišel do izraza, saj se do leta 1968, ko mu je bil z ustavnimi dopolnili vrnjen status samostojnega doma, skorajda ni sestajal ali pa so bile njegove seje povsem formalne. Kardelj je tudi predvidel, da bo sklic zbora narodov na zahtevo poslancev ene republike izzvenel kot alarm. Še pred sprejemom ustavnega zakona je namreč dejal, da se zbor narodov na zahtevo poslancev skoraj nikoli ne bo sestal, ker bo njegov sklic razumljen kot politična demonstracija proti drugima dvema zboroma.²⁹

Decentralizacija državne ureditve in uvedba samoupravljanja v začetku petdesetih let sta dodobra prevetrili po sovjetskem vzoru prevzeti model socializma, vendar sta obenem močno omejili že pridobljene pravice posameznih federalnih enot in njenih narodov. Snovalci nove ustavne ureditve so sicer zatrjevali, da bo samoupravljanje s svojo proticentralistično usmeritvijo omogočilo hkratno uresničevanje nacionalnih pravic, vendar temu še zdaleč ni bilo tako. Z ukinitvijo zbora narodov in uvedbo zbora proizvajalcev kot drugega doma zvezne skupščine je razredni element prevladal nad nacionalnim, z uvedbo komunalnega sistema septembra 1955 pa je bilo federativno načelo državne ureditve še enkrat poteptano. Center formalnega odločanja so namreč postale občine, ki so se krepile na račun omejevanja republiških pristojnosti. Poleg tega je bil komunalni sistem podlaga teorijam o odmiranju narodov in o Jugoslaviji kot federaciji komun, temu pa so se pridružile še težnje po stapljanju v enotno socialistično kulturo in razmišljanja o enotnem jugoslovanskem narodu.

Posledice napačne mednacionalne politike so se začele kazati že v drugi polovici petdesetih let. Čeprav je bilo leta 1958 v programu ZKJ zapisano načelo, da je bilo nacionalno vprašanje v Jugoslaviji z revolucijo rešeno enkrat za vselej, je partijsko vodstvo že naslednje leto naročilo analizo o položaju manjšin, na podlagi katere so prvič po vojni obširneje razpravljali o nacionalnem vprašanju in posredno ugotovili, da položaj manjšin ni zadovoljiv. Dr. Božo Repe ugotavlja, da je na videz brezkonfliktna situacija pod površino že tedaj skrivala trenja med centralistično in demokratično strujo znotraj partije, vendar se je spopad bolj kot

²⁷ Prav tam, str. 270-271.

²⁸ Kristan, Dvodomni sistem v Jugoslaviji, str. 189.

²⁹ Bilten zakonodajnih odbora Veća naroda i Saveznog veća, 54. sednica, 29. 12. 1952, str. 238.

na področju mednacionalnih odnosov kazal v gospodarstvu in ob vprašanju demokratizacije sistema.³⁰

Preobrat v odnosu slovenskih politikov do nacionalnega vprašanja se je zgodil šele po sedmem kongresu ZKJ leta 1958, ko je slovenski politični vrh odločneje stopil v bran nacionalnim interesom. V boju za uveljavitev legitimnih kulturnih in jezikovnih pravic je začel podpirati slovenske kulturnike, ki so se upirali stapljanju v enotno socialistično kulturo, konfrontacija med centralisti in federalisti pa je dosegla enega od vrhuncev s polemiko med Dušanom Pirjevcom in Dobrico Čosićem v začetku šestdesetih let.³¹

Mateja Režek

YUGOSLAV FEDERALISM AND THE 1953 CONSTITUTIONAL LAW

S u m m a r y

The Constitutional Law passed by the Yugoslav Federal Assembly on January 13, 1953, introduced substantial modifications to the existing constitutional order and formally brought to an end the period of economic and political reforms that had followed the split with the Information Bureau. Though falling short of altogether substituting the 1946 Constitution, it considerably modified it. As a result, self-management became the political basis of the state system with social property as its material basis, and the word "Socialism" was used for the first time to define the federal political system. The Constitutional Law also modified the organization of governing bodies. The modifications regarding the structure of the federal assembly, which had hitherto been composed of the Federal Council and Council of Nationalities, were controversial from the federal viewpoint. In the Council of Nationalities, which enjoyed equal status as the Federal Council, all federal units were proportionally represented. This was supposed to satisfy, at least formally, the tendencies of the Yugoslav nationalities for equality, although, in practice, the functioning of the federal government contradicted the federalist principle. The federal government which was, in terms of doctrine and personnel, closely linked with the Communist Party leadership, functioned on the principle of so-called democratic centralism, whereby the national bodies were subordinate to the federal.

Although the constitutional reform preserved the two-chamber structure of the Assembly, the second chamber was no longer national but class based. The Council of Nationalities was substituted by the Producers' Council. The latter was expected to safeguard the leading role of the working class, with the former being reduced to some kind of semi-chamber integrated in the Federal Assembly. The representatives for the Federal Assembly continued to be elected in a similar way, whereas the proportional representation, delegated by national assemblies, was reduced by as much as two thirds in comparison with the former Council of Nationalities. The representatives from the federal units met separately from the Federal Assembly at mandatory sessions dealing with constitutional modification, the adoption of the social programme and general federal laws, or when a majority requested it. The Council of Nationalities lost most of its competencies in 1954, with a novel to the Constitutional Law which only prescribed one mandatory session in the event the Constitution was modified. The Council of Nationalities became a mere symbol of the multi-national state, minimizing the already limited possibilities of state institutions to resolve disputes between the nations.

The discussion on a constitutional reform, which would definitely detach the Yugoslav political system from the Soviet, lasted for over a year and was, for the most part, limited to the highest political leadership. On May 27, 1952, the leaders of the Yugoslav Communist Party met at the Fifth Plenary of its Central Committee to discuss a possible reorganisation of the highest governmental bodies. They had no second thoughts about abolishing the Council of Nationalities as an independent chamber of the Federal Assembly, given that they considered the national question settled. More energy was

³⁰ Božo Repe: *Program ZKJ in nacionalno vprašanje v šestdesetih letih in v začetku sedemdesetih let. Zgodovinski razvoj v Sloveniji v desetletju 1948-1958*. Borec, 1988, št. 10, str. 955-956.

³¹ Več o tem Aleš Gabrič: *Socialistična kulturna revolucija. Slovenska kulturna politika 1953-1963*. Ljubljana 1995.

dedicated to agree on the way representatives should be elected to the Producers' Council. Boris Kidrič supported elections which would take into account the number of population in individual republics and rejected the original idea of an electoral system based on the national gross product of individual federal units, which would, according to him, not only result in a proletarian dictatorship, but that of more developed republics as well. In the end, Edvard Kardelj's proposal prevailed, whereby representatives were elected in accordance with the share of individual economic disciplines in the total national gross product and taking into account the principle of one representative per equal number of "producers". The authors of the new constitutional order most probably rejected the idea of an electoral system based on the gross national product out of fear that this might trigger an economic and political competition between the federal units, in which the more developed ones would have an advantage over the weaker, even if these were larger in size. Such a competition would have been intolerable from the Socialist viewpoint, which also, at least in part, explains why the majority of the Slovenian politicians supported the new electoral system. On the other hand, one should not overlook the influence of federal units headed by Serbia, which, though economically less developed, were strongly represented in the state and Party leadership. At the end of 1952, a draft of the constitutional law was examined separately by the legislative committees of both chambers. Although it had been given general endorsement, some representatives expressed doubts in the Kardelj's electoral system and defended the existence of an independent Council of Nationalities. Others again feared that an independent Council Of Nationalities, with its right to separate deliberating, could obstruct the work of the Assembly. This fear was completely unfounded given that mandatory sessions of the Council Of Nationalities in 1954 usually never exceeded ten minutes, hardly enough time to do anything else than endorsing the resolutions adopted by the Federal Assembly. The only time they spent more time in session was on March 10, when they renounced almost all their rights.

The abolition of the Council of Nationalities as an independent chamber in the Federal Assembly was understood by the authors of the new constitutional order as an integral part of the reform triggered by the introduction of self-management. As the national question was considered settled, there was no need of an independent chamber to protect the equality of the nationalities. The new constitutional law actually limited the rights of individual nationalities and federal units, proving false the claims that these would be safeguarded by an anti-centralist orientation of self-management. The introduction of the Producers' Council and the abolition of the Council Of Nationalities as an independent chamber of the Federal Assembly, the class element prevailed over the nationalist. The principle of a federal state was again trampled down with the introduction of the communal system in 1955. This gave birth to various theories and ideas of Yugoslavia as a federation of communes, dying national identities being merged into one socialist culture and forming a single Yugoslav nation. It was only after the Seventh Congress of the Communist Party of Yugoslavia in 1958 and in the early Sixties that the Slovenian political leadership became more resolute in defending its national interests.