

Ivan Kristan

## FEDERALIZEM V USTAVNEM SISTEMU NOVE JUGOSLAVIJE

(Enakopravnost narodov in narodnosti v federaciji)

Federalizem je nesporno ena osnovnih opredeljujočih sestavin ustavne ureditve nove Jugoslavije. Brez te sestavine nove Jugoslavije ne bi bilo.

Ta trditev je razumljiva, če imamo pred očmi zgodovinski proces nastajanja nove Jugoslavije, v katerem je bila ideja federalizma ves čas v ospredju. S stališča rešitve nacionalnega vprašanja v Jugoslaviji je federalizem resnično najpomembnejša pridobitev narodnoosvobodilnega boja jugoslovanskih narodov. Za jugoslovanske narode ne bi bila sprejemljiva nobena druga rešitev. Federacija je bila, kot pravi Josip Broz Tito, zgodovinska potreba. Težnjo po federaciji jugoslovanskih narodov so izražali najnaprednejši duhovi naših narodov, kot so bili Ivan Cankar, Svetozar Marković, Dimitrije Tucović idr. Tudi Komunistična partija Jugoslavije si je v bivši Jugoslaviji postavila za cilj federacijo kot obliko rešitve nacionalnega vprašanja. Šele NOB v letih 1941—1945 je omogočila uresničitev ideje o federaciji.

Narodnoosvobodilni boj je kompleksen družbeni proces, v katerem je mogoče zaznati bogastvo načel za nove družbene odnose. Eno takih je federalizem, ki pomeni temeljno pridobitev narodnoosvobodilnega boja.

Ni naključno, da se uresničitev ideje o federaciji veže prav na dogodke pred štiridesetimi leti, ko so jugoslovanski narodi začeli osvobodilni boj zoper okupatorja in domače izdajalce. Takrat so boj povezovali s pričakovanji nove, pravičnejše družbene ureditve, takšne, kjer ne bo žgočih socialnih, političnih in nacionalnih protislovij, kakršna so razjedala bivšo Jugoslavijo. Narodnoosvobodilni boj je v sebi torej nosil pričakovanja, da se stara Jugoslavija ne bo več vrnila. »Beseda narodnoosvobodilna borba bi bila samo fraza, bila bi celo prevara, če razen splošnega jugoslovanskega pomena ne bi imela tudi nacionalnega pomena za vsak narod posebej, to je, če ne bi razen osvoboditve Jugoslavije pomenila tudi osvoboditev Hrvatov, Slovencev, Srbov, Makedoncev, Arnavtov, Muslimanov itd., če narodnoosvobodilna borba ne bi imela vsebine, da zares prinaša svobodo, enakopravnost in bratstvo vsem narodom Jugoslavije, kajti prav v tem je njeno bistvo,« je pisal decembra 1942 Tito.<sup>1</sup>

Graditev federacije je bila odraz takšnih pričakovanj in teženj po novem. Federacija je bila objektivno v interesu vseh jugoslovanskih narodov, tako velikih kot majhnih. Nihče sam zase ne bi mogel učinkovito zavarovati svoje samostojnosti. Zavarujemo jo lahko samo, če smo združeni.

<sup>1</sup> Josip Broz-Tito: Nacionalno vprašanje in revolucija, Ljubljana, str. 61.

To misel je poudarjal Edvard Kardelj še v prejšnji Jugoslaviji v zvezi s tezo kominterne o razbitju stare Jugoslavije in ustanovitvi samostojnih nacionalnih držav posameznih narodov: »Četudi je treba Hrvatom in Slovencem priznati pravico do samoodločbe, je vendarle vsaka separatistična akcija, ki skuša v tem trenutku razbiti Jugoslavijo, dejansko priprava za novo podjarmljenje, ne pa za samoodločbo.«<sup>2</sup>

Isto misel je velikokrat poudarjal Tito po osvoboditvi, ko je govoril o bratstvu in enotnosti jugoslovanskih narodov, o njihovi medsebojni povezanosti s skupnimi življenjskimi interesi. »Nobena od naših republik ne bi bila sama zase nič, da nismo vsi skupaj!« je dejal Tito pred dvajsetimi leti.<sup>3</sup>

Če je bilo torej očitno, da se po končanem narodnoosvobodilnem boju prejšnja Jugoslavija ne bo mogla več obnoviti, ker je hkrati z osvobodilnim bojem zoper okupatorja potekala tudi socialna revolucija, pa ni bilo vseeno, kakšna naj bo nova država. Odgovor na to vprašanje je dalo drugo zasedanje AVNOJ v Jajcu 29. novembra 1943, ko je bil med drugimi sklepi sprejet tudi tisti, da bo nova Jugoslavija federacija.

Mnogim sicer ni bilo povsem jasno, kaj pomeni federacija kot oblika državne ureditve — ljudem je pomenila nekaj, kar je boljše od stare Jugoslavije — vendar pa sta bili od vsega začetka nesporni dve načeli, ki izhajata iz sklepov AVNOJ:

- prvič, prostovoljnost vključitve posameznih narodov v federacijo in
- drugič, enakopravnost narodov v federaciji.

Ti dve načeli sta nosilni načeli jugoslovanske federacije. Ko govorimo o avnojskih načelih, ki jih štejemo za trajno podlago federacije, mislimo predvsem na ti dve, čeprav je kot njuno sestavino treba navesti še dve, to je na eni strani razvijanje samostojnosti (državnosti) posameznih narodov in na drugi strani zavest o skupnih interesih. Prav zavest o skupnih interesih je ena najbolj izrazitih stalnic v graditvi naše federacije. O tem pravi Edvard Kardelj: nova Jugoslavija ne nastaja zaradi kompromisa med srbskim narodom in v stari Jugoslaviji zatiranimi narodi... marveč kot rezultat prepričanja narodov Jugoslavije, da je federativna Jugoslavija najboljša in najbolj trdna oblika za maksimalno zavarovanje svobodnega razvoja slehernega od njih.<sup>4</sup>

Takšna avnojska načela so logičen rezultat nastajanja federacije med NOB. Federacija se je gradila od spodaj navzgor.<sup>5</sup> To pomeni, da so temelje svoje državnosti gradili najprej posamezni narodi, kar pomeni uresničitev pravice do samoodločbe, hkrati pa so se pripravljali na združitev v federacijo. Dialektično sta se med seboj prepletala dva procesa: graditev lastne državnosti posameznih narodov, uveljavljanje njihove samostojnosti in graditev federacije kot skupne države.

Slovinci smo svojo državo gradili v úzvirnem procesu nastajanja in delovanja Osvobodilne fronte, ki je iz politične organizacije prerasla v enotno vse-

<sup>2</sup> Edvard Kardelj: Razvoj slovenskega narodnega vprašanja, Ljubljana, str. 54.

<sup>3</sup> Josip Broz-Tito: Nacionalno vprašanje in revolucija, n. d., str. 221.

<sup>4</sup> Edvard Kardelj: Pot nove Jugoslavije, Ljubljana 1946, str. 66.

<sup>5</sup> Ivan Kristan: Razvoj jugoslovanskega federalizma do l. 1974, Pravniki, št. 10—12/1975, str. 327.

ljudsko osvobodilno gibanje in v organizatorja ter nosilca nove ljudske oblasti, prerasla je v »državo v državi«.<sup>6</sup>

Obrisi slovenske države so bili jasni že jeseni 1941, ko se je Vrhovni plenum OF na tretjem zasedanju hkrati konstituiral v Slovenski narodnoosvobodilni odbor (SNOO). Ta proces je dosegel vrh na Kočevskem zboru oktobra 1943, ko so bili formalno postavljeni temelji slovenske državnosti.<sup>7</sup>

S tega zbora so šli naši delegati na drugo zasedanje AVNOJ v Jajce, kjer so 29. novembra 1943 z delegati drugih narodov sprejeli sklep o zgraditvi Demokratične federativne Jugoslavije.

»Na temelju pravice vsakega naroda do samoodločbe, všteti pravico do odcepitve ali združitve z drugimi narodi, in v skladu z resničnim razpoloženjem vseh narodov Jugoslavije, ki je prišlo do izraza med triletno skupno narodnoosvobodilno borbo, ki je skovala nerazdružljivo bratstvo narodov Jugoslavije, izdaja Protifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije naslednji odlok:

1. Narodi Jugoslavije nikdar niso priznavali niti ne priznavajo razkosanja Jugoslavije po fašističnih imperialistih in so v skupni oboroženi borbi dokazali svojo trdno voljo, da ostanejo združeni v Jugoslaviji.

2. Da bi se izvedlo načelo suverenosti narodov Jugoslavije, da bi predstavljala Jugoslavija resnično domovino vseh svojih narodov in da nikdar ne bi postala poprišče katerekoli hegemonistične klike, se Jugoslavija gradi in se bo zgradila na federativnem načelu, ki bo zagotovilo popolno enakopravnost Srbov, Hrvatov, Slovencev, Makedoncev in Črnogorcev oziroma narodov Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Črne gore ter Bosne in Hercegovine...

3. Narodnim manjšinam v Jugoslaviji se zagotovijo vse narodne pravice.<sup>8</sup>

Drugo zasedanje AVNOJ v Jajcu je za novo Jugoslavijo zelo pomembno zaradi dveh odločitev: prvič, ker so bili tu postavljeni državnopravni temelji nove Jugoslavije in drugič, zaradi pomembne odločitve, da bo nova Jugoslavija federacija.

Odloki drugega zasedanja AVNOJ so imeli ustavnopravni značaj.<sup>9</sup> To pomeni, da je imel AVNOJ na zasedanju v Jajcu značaj revolucionarne konstituantne, ki je dotedanjim pridobitvam narodnoosvobodilnega boja in revolucije dala državnopravno obliko. S tem so bile te pridobitve po eni strani zavarovane pred poskusi sovražnikov, da bi jih spodkopavali, na drugi pa je bilo zagotovljeno njihovo nadaljnje utrjevanje in razvijanje.

Na zasedanju AVNOJ v Jajcu je bila v bistvu ustanovljena federacija — Demokratična federativna Jugoslavija (DFJ) — s šestimi federalnimi enotami (Srbija, Hrvatska, Slovenija, Makedonija, Črna gora ter Bosna in Hercegovina), v katerih živi pet enakopravnih narodov (Srbi, Hrvati, Slovenci, Makedonci, Črnogorci). Avtonomne enote takrat še niso bile ustanovljene, ampak šele tik

<sup>6</sup> Boris Kidrič: Zbrano delo, I. knjiga, Ljubljana 1958, str. 315.

<sup>7</sup> Ivan Kristan: Kočevski zbor — rojstvo samostojne Slovenije, Teorija in praksa, št. 7—8/1973.

<sup>8</sup> Prvo in drugo zasedanje AVNOJ, Ljubljana 1973, str. 328.

<sup>9</sup> Makso Šnuderl: Politični sistem Jugoslavije, Ljubljana 1965, str. 27.

pred tretjim zasedanjem AVNOJ, in ta je njihovo ustanovitev na tem zasedanju avgusta 1945 potrdil.<sup>10</sup>

Sklepe AVNOJ in posebej sklep o združitvi v federacijo so vsi jugoslovanski narodi vsak zase izrecno potrdili na zasedanjih najvišjih nacionalnih predstavniških teles leta 1944. Proces potrjevanja sklepov AVNOJ smo začeli Slovenci na črnomeljskem zboru,<sup>11</sup> končali pa so ga Srbi 11. novembra 1944 na zasedanju velike protifašistične narodnoosvobodilne skupščine Srbije.

Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) je v Črnomlju 19. februarja 1944 sprejel deklaracijo o potrditvi dela slovenske delegacije na drugem zasedanju AVNOJ. V njej je poudarjen nastanek federativne Jugoslavije in združitve Slovencev z drugimi narodi:

»Slovenski narod se je združil z narodi Srbije, Hrvaške, Makedonije, Črne gore ter Bosne in Hercegovine v enotni državni skupnosti, v federativni Jugoslaviji, zgrajeni na načelih resnične ljudske demokracije in narodne enakopravnosti, svobodno, po svoji lastni volji, na temelju pravice slehernega naroda do samodločbe, vključno pravico odcepitve pa tudi združitve z drugimi narodi,« je med drugim zapisano v deklaraciji.<sup>12</sup> V tem stavku je dejansko strnjeno bistvo avnojskih načel o federaciji jugoslovanskih narodov.

Gledano s tega zornega kota in upošteva je dejstvo, da so takšne izjave sprejeli vsi jugoslovanski narodi, je drugo zasedanje AVNOJ nesporno odločilnega pomena za nastanek federacije. Odločitev glede federacije je bila takrat dokončna, ne sicer v formalnem pogledu, saj je vendarle šlo v celoti za začasno ureditev med narodnoosvobodilno borbo in je bilo treba za dokončno ureditev počakati še na sprejem ustave. Dokončna je bila v materialnem smislu, kajti nobenega dvoma ni bilo, da ni mogoča vrnitev k unitarni ureditvi prejšnje Jugoslavije.

Prav zaradi nesporne odločitve jugoslovanskih narodov za federacijo že na drugem zasedanju AVNOJ in s potrditvijo sklepov AVNOJ tudi ni uspel poskus opozicije v začasni ljudski skupščini DFJ avgusta 1945, da bi preprečila sprejem zakona o ustavodajni skupščini zaradi njene dvodomne strukture.<sup>13</sup> To pa po mnenju opozicije ni bilo v skladu s sporazumom Tito-Šubašić in bi imelo za posledico, da konstituenta ne bi bila suverena, saj je že predvidena federativna ureditev. Ko je Edvard Kardelj, minister za konstituento v enotni vladi DFJ, na to stališče opozicije odgovarjal, je poudaril, da imajo odloki drugega zasedanja AVNOJ o federativni ureditvi Jugoslavije ustavno naravo. »To ne pomeni, da s tem vežemo roke konstituenti. Konstituenta lahko, če hoče, odpravi federacijo, to je njena pravica. Toda stvari ne moremo postaviti tako, kakor da smo danes glede ureditve države pred praznino. Jugoslavija je danes

<sup>10</sup> Ivan Kristan: Ustanovni položaj avtonomnih pokrajin v SFRJ, Teorija in praksa, št. 9/1981, str. 1016.

<sup>11</sup> Prvo zasedanje Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora (SNOO) v Črnomlju 19.—20. febr. 1944, ko se je Slovenski narodnoosvobodilni odbor preimenoval v Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS).

<sup>12</sup> Vanek Šiftar: Razvoj ljudske oblasti med NOB v Jugoslaviji, Maribor 1976, str. 158.

<sup>13</sup> V zakonu o ustavodajni skupščini je bila predlagana (in sprejeta) dvodomna konstituenta, ki jo sestavljata zvezna skupščina, voljena po proporcionalnem načelu, in skupščina narodov, voljena po paritetnem načelu iz enakega števila poslancev posameznih republik, s čimer je bila uveljavljena enakopravnost narodov Jugoslavije.

federativna država . . . Najpomembnejša pridobitev osvobodilnega boja je federativna ureditev Jugoslavije.«<sup>14</sup>

Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ), ki jo je ustavodajna skupščina proglasila 31. januarja 1946,<sup>15</sup> je uzakonila pridobitve NOB. To je bila njena osnovna naloga, kajti te pridobitve so bile sestavni del naše družbene stvarnosti in je bilo treba z ustavo zagotoviti prehod iz revolucionarnega stanja, iz faze začasne ureditve med NOB, v redno ustavno ureditev.

S stališča federalizma je pomembnih nekaj načel, ki jih vsebuje ustava in ki pomenijo nadaljevanje ureditev drugega zasedanja AVNOJ.

Glede strukture federacije ni bistvene spremembe v primerjavi s sklepi v Jajcu: pet narodov živi v šestih republikah. Novo je to, da sta v okviru republike Srbije ustanovljeni dve avtonomni enoti, to je Avtonomna pokrajina Vojvodina in Avtonomna Kosovsko-metohijska oblast (2. člen ustave SFRJ).<sup>16</sup>

Pravice in dolžnosti so razdeljene med federacijo in republike po pravilu, da ima federacija take pravice in dolžnosti, ki jih izrecno določa ustava, vse drugo pa je pravica in dolžnost republik. Domneva pristojnosti govori torej v korist republik (9. člen, 44. člen ustave FLRJ).

Federacija se gradi iz republik. Republike prenašajo na federacijo nekatere pravice in dolžnosti, in sicer tiste, ki so določene v ustavi FLRJ. »Ljudska republika Slovenija izvršuje državno oblast suvereno, prenaša pa na Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo tiste pravice, ki so določene v ustavi FLRJ.«<sup>17</sup> Toda te suverene pravice, ki so jih narodi Jugoslavije prenesli na federacijo, s tem niso prenehale biti pravice vsakega posameznega naroda.<sup>18</sup>

Republike so države z vsemi obeležji: imajo svojo ustavo, ki jo sprejmejo samostojno, imajo svojo državljanstvo (poleg zveznega državljanstva), imajo najvišje organe oblasti, to je skupščino, prezidij, vlado. Pri tem je še posebej značilno, da imajo republike prezidij, to je kolektivnega šefa republike kot države, ki ga po letu 1953 niso imele več.

Federativno strukturo Jugoslavije izraža tudi dvodomna zvezna skupščina. Ljudsko skupščino FLRJ sestavljata zvezni svet, ki predstavlja splošni politični dom vseh državljanov, in svet narodov, ki predstavlja dom federalnih enot (čl. 52 ustave FLRJ).

Enakopravnost narodov se uresničuje s paritetno sestavo sveta narodov in z načelom dvodomnega odločanja. Medtem ko se v zvezni svet volijo poslanci po načelu, da se en poslanec voli na enako število prebivalcev (na 50 000), pa se poslanci v svetu narodov volijo po načelu enakopravne zastopanosti republik, torej po paritetnem načelu: po 30 poslancev iz vsake republike, po 20 iz avtonomne pokrajine in po 15 iz avtonomne oblasti (čl. 53 in 54. ustave FLRJ).

Domova zvezne skupščine sta med seboj enakopravna. O zadevah iz pristojnosti zvezne skupščine odločata domova po dvodomnem načelu in en dom ne

<sup>14</sup> Edvard Kardelj: Pot nove Jugoslavije, str. 142.

<sup>15</sup> Uradni list FLRJ št. 10/1946.

<sup>16</sup> Medtem ko je bil sklep o ustanovitvi šestih republik sprejet že na drugem zasedanju AVNOJ v Jajcu leta 1943, pa je bila odločitev glede avtonomnih enot sprejeta šele poleti 1945 in so jo potrdili na III. zasedanju AVNOJ. Glej op. št. 10.

<sup>17</sup> Člen 9 Ustave Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4/1947.

<sup>18</sup> Moša Pijade: Izbrani govori in članki 1941—1947, Ljubljana 1950, str. 152.

more preglasovati drugega, kar pomeni, da svet narodov na ta način varuje pravico narodov oz. njihovih republik.

Enakopravnost narodov se izraža tudi v enakopravnosti jezikov. Vsi zvezni zakoni in drugi zvezni predpisi se objavljajo v jezikih ljudskih republik (člen 65 ustave FLRJ), kar pomeni, da so vsa besedila avtentična<sup>19</sup> in med seboj enakovredna.

Za odnose med federacijo in republikami je bilo v ustavi FLRJ uveljavljeno značilno načelo glede razmerja med zvezno zakonodajo in zakonodajo federalnih enot, po katerem ima v primeru neskladja med zveznim zakonom in zakoni republike prednost zvezni zakon. To je sicer prevladujoče pravilo (klasičnih) federacij,<sup>20</sup> ki pa ga je ustavni sistem sedaj veljavne ustave SFRJ prelomil.

Vendar pa bi kljub temu ustavni koncept federalizma na podlagi ustave FLRJ težko označili za »centralistični federalizem«, predvsem zaradi njegovih izhodišč, kajti ta »centralistični federalizem« ni vseboval asimilatorskih hegemonističnih elementov.<sup>21</sup> Za centralistično bi lahko šteli prakso, ki je polagoma krepila federacijo na račun republik. Za pojav centralističnega federalizma so bili opravičljivi razlogi, predvsem koncept državne lastnine s celotno piramido državnih organov ter naloge pri obnovi porušene domovine, zlasti pa napad informbiroja na KPJ oz. na Jugoslavijo.

Trend dejanskega zmanjševanja samostojnosti republik in krepitev federacije je dobil svoj normativni izraz v ustavnem zakonu 1953. leta,<sup>22</sup> ko je bila prvič spremenjena ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije. Med drugimi značilnostmi teh ustavnih sprememb je treba omeniti ukinitve sveta narodov kot samostojnega doma zvezne skupščine in ukinitve prezidija republiške skupščine.

Z ukinitvijo sveta narodov kot samostojnega doma zvezne skupščine je nacionalni element, ki je bil podlaga dvodomnosti zvezne skupščine, stopil v ozadje. Zbor narodov, ki je bil leta 1953 uveden kot del zveznega zbora, ni enakovredno nadomestil sveta narodov v funkciji garanta enakopravnosti narodov. Ukinitve sveta narodov kot doma federalnih enot v dvodomni zvezni skupščini pravzaprav ni bila razumljiva.<sup>23</sup>

Razen ukinitve samostojnega doma federalnih enot (svet narodov) je pomenila zmanjšanje samostojnosti republik tudi ukinitve prezidijev republiških skupščin, ki so bili — analogno položaju prezidija zvezne skupščine — kolektivni šefi republik kot držav. Ustavni zakon se izogiba imenovati republiko državo; iz predloga zakona so celo črtali določbo, da so republike suverene

<sup>19</sup> Med avtentičnim besedilom in prevodom je načelna razlika: medtem ko so avtentična besedila v različnih jezikih med seboj enakopravna ne glede na razlike med njimi, pa je prevod odvisen od izvirnika in v primeru razhajanja velja izvirnik. — Strobl-Kristan-Ribičič: Ustavno pravo SFRJ, str. 365—366.

<sup>20</sup> Ta princip je izražen v klasičnem pravilu nemške ustavne teorije: »Bundesrecht bricht Landesrecht«, ki je hkrati veljavna norma ustave Zvezne republike Nemčije (čl. 31 Grundgesetz). — Primerjaj tudi: C. Schmitt: Verfassungslehre, Berlin 1965; Th. Mannz: Deutsches Staatsrecht, München 1968.

<sup>21</sup> Jovan Djordjević: Ustavno pravo, str. 336.

<sup>22</sup> Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve FLRJ in o zveznih organih oblasti, Ur. l. FLRJ št. 3/1953.

<sup>23</sup> Ivan Kristan: Dvodomni sistem v Jugoslaviji s posebnim poudarkom na razvoju zbora narodov, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana 1970, str. 187.

države. Kljub temu pa je težko pritegniti stališču, da so z ustavnim zakonom leta 1953 republike vsebinsko zgubile značaj suverenih držav kot podlage jugoslovanske federacije.<sup>24</sup>

Vsekakor pa je ob tem, ko ugotavljamo, da je leta 1953 stopil nacionalni element v ozadje, treba opozoriti, da se je na temelju samoupravljanja začel razvijati nov tip federalizma, to je federalizem socialistične demokracije.<sup>25</sup>

Ustava SFRJ leta 1963<sup>26</sup> je ponovno okrepila položaj republik, in sicer zlasti s tem, da je uveljavljeno načelo samoorganizacije republik (v ustavi ni več poglavja, ki bi določalo — tako kot prej — organizacijo republik), in da so poleg ustavnega sodišča Jugoslavije uvedena tudi ustavna sodišča republik.

Vendar pa je po drugi strani prav tako mogoče najti argumente za trditev, da se je ohranjal trend krepitve federacije in ne republik: pri delitvi kompetenc med republikami in federacijo je bilo težišče na federaciji (deloma je bila celo uveljavljena rezervna klavzula v prid federacije), sistem zvezne zakonodaje s tremi vrstami zveznih zakonov je v precejšnji meri dušil samostojnost in aktivnost republiške zakonodaje itd.

Značilno je ustavno izhodišče za odnose v federaciji, po katerem »delovni ljudje in narodi Jugoslavije uresničujejo svoje suverene pravice v federaciji, kadar je to v skupnem interesu s to ustavo določeno, v vseh drugih odnosih pa v republikah«.<sup>27</sup>

Oblike sodelovanja republik pri odločanju o funkcijah federacije se niso bistveno spremenile v primerjavi z ureditvijo na podlagi ustavnega zakona iz leta 1953. Položaj zbora narodov se načelno ni spremenil — ostal je sestavni del zveznega zbora in prav tako neaktiven kot dotlej.<sup>28</sup>

Še naprej je ohranjeno načelo, da ima prednost zvezni zakon, če republiški in zvezni zakon nista skladna (vendar je ta prednost samo začasna, in sicer do odločitve ustavnega sodišča).

Pač pa kaže na okrepljen položaj republik drugačen odnos med zvezno ustavo in ustavo republike: dotlej je veljalo načelo, da mora biti ustava republike »v skladu z ustavo FLRJ«, sedaj pa velja načelo, da ustava republike ne sme biti »v nasprotju z ustavo SFRJ« (člen 148 ustave SFRJ).

Do nove usmeritve je prišlo z ustavnimi amandmaji v letih 1967, 1968 in 1971,<sup>29</sup> kar je potem zaokrožila ustava SFRJ leta 1974.<sup>30</sup> S temi spremembami ustave je bila ponovno okrepljena samostojnost republik in reafirmiran nacionalni element kot eno izmed izhodišč jugoslovanske federacije ter z novimi mehanizmi zagotovljena enakopravnost narodov v federaciji. Vse to pa pomeni uveljavljanje avnojskih načel kot trajne podlage naše federacije.

<sup>24</sup> Makso Šnuderl: Ustavno pravo FLRJ, Ljubljana 1956, str. 274.

<sup>25</sup> Makso Šnuderl, prav tam, str. 303.

<sup>26</sup> Ustava SFRJ, Uradni list SFRJ št. 14/1963.

<sup>27</sup> Ustava SFRJ, temeljna načela, I.

<sup>28</sup> Ivan Kristan, n. d., str. 192.

<sup>29</sup> Ustavni amandmaji I—VI, Uradni l. SFRJ 18/1967; Ustavni amandmaji VII do XIX, Uradni list SFRJ 55/1968; Ustavni amandmaji XX—XL, Uradni list SFRJ 29/1981.

<sup>30</sup> Ustava Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ 9/1974.

Ustavne spremembe v zvezi z ureditvijo federacije, so bile nujne, saj je kljub načelno jasni rešitvi nacionalnega vprašanja v praksi prihajalo do neupoštevanja ustavnih načel in so se pojavljala odprta vprašanja v mednarodnih odnosih. Nacionalni odnosi so bili pogosto izpostavljeni pritiskom različnih reakcionarnih sil, tako šovinističnemu nacionalizmu pa tudi velikodržavnemu centralizmu, kot je ob pripravljanju ustavnih sprememb 1971. leta ugotovil Edvard Kardelj. Zaradi tega naj bi ustavne spremembe čim bolj jasno izrazila vsa načela in dejavnike, ki združujejo naše narode in ki po mnenju Edvarda Kardelja predstavljajo okvirno naravo našega federalizma.<sup>31</sup> Predvsem so to naslednja ustavna načela in dejavniki:

— pravica vsakega naroda do samoodločbe s pravico do odcepitve, državni položaj ter suverenost narodov in njihovih republik v okviru SFRJ,

— tak položaj vsakega naroda naj mu jamči vse možnosti samostojnega razpolaganja s celotno družbeno reprodukcijo v republiki (kar nalaga odgovornost vsaki republiki, da spoštuje enake pravice in interese drugih republik),

— skupna revolucija in skupni boj za graditev socialistične družbene ureditve z vsemi osnovnimi značilnostmi, ki narekujejo potrebo, da se z ustavnim sistemom federacije zagotovijo enotni temelji družbeno-ekonomskega in političnega sistema ter človekovih pravic,

— vrsta ekonomskih in drugih interesov, ki se uresničujejo na enotnem trgu in enotnem gospodarskem področju, zaradi česar se v federaciji izvajajo potrebne regulativne funkcije.

— vzajemna solidarnost in pomoč narodov Jugoslavije, kar se kaže med drugim v politiki spodbujanja hitrejšega razvoja gospodarsko manj razvitih pokrajin,

— zavest o usodni povezanosti narodov Jugoslavije, kar med drugim narekuje, da določene interese uresničujejo skupno, kot so oborožene sile Jugoslavije, obramba neodvisnosti in teritorialne nedotakljivosti, mednarodni odnosi idr.,

— obveznost sporazumnega odločanja republik v federaciji pri vseh vprašanjih, ki zadevajo ustavni položaj republik oz. tiste življenjske interese, ki se nanašajo na njihov enakopravni ekonomski in politični značaj,

— vzpostavitev take strukture osnovnih organov federacije, da bodo republike neposredno sodelovale pri določanju in izvajanju bistvenih elementov politike zveznih organov,

To je bila načelna usmeritev za ustavne spremembe glede ureditve federacije, ki so bile izvedene z ustavnimi amandmaji leta 1971 in z novo ustavo SFRJ leta 1974.

Institucionalna ureditev federacije, kot jo je določala ustava SFRJ iz leta 1963, pa se je v resnici začela spreminjati že s prvo skupino ustavnih amandmajev leta 1967 in nato z drugo skupino amandmajev leta 1968. S tega vidika je predvsem pomembna sprememba vloge zbora narodov. Najprej se je ta vloga okrepila tako, da je bilo določenih več vprašanj za obvezne seje zbora narodov in je poleg tega dobil položaj šestega zbora zvezne skupščine za enakopravno odločanje o vseh tistih vprašanjih, ki so bila dotlej v samostojni pristojnosti

<sup>31</sup> Edvard Kardelj: Idejna in politična izhodišča za spremembo ustave, v: Problemi naše socialistične graditve, IX, str. 170.



zveznega zbora. Že leta 1968 pa je zbor narodov ponovno dobil položaj samostojnega zbora zvezne skupščine in ni bil več sestavni del zveznega zbora. Takrat je postal zbor narodov primarni dom zvezne skupščine, saj je v sistemu dvodomnega odločanja o pristojnosti zvezne skupščine zbor narodov vedno odločal z enim izmed drugih štirih zborov zvezne skupščine.

Ta sprememba je bila s stališča enakopravnosti narodov in narodnosti oz. republik in avtonomnih pokrajin principielnega pomena, saj odslej zbor narodov ni več zgolj formalni zunanji izraz federativne ureditve Jugoslavije,<sup>32</sup> ampak paritetno sestavljen dom zvezne skupščine, ki odloča o vseh pomembnih vprašanjih iz pristojnosti federacije.

Ta usmeritev federativnih odnosov je pripeljala do ustavnih amandmajev leta 1971, s katerimi smo izvedli nadaljnjo reformo federacije in zastavili uveljavljanje tistih ustavnih načel, ki so glede odnosov v federaciji dobila svojo potrditev v ustavi SFRJ iz leta 1974.

Z ustavnimi amandmaji leta 1971 so bila uveljavljena že tri pomembna ustavna načela za urejanje odnosov v federaciji, ki so ohranjena ter poglobljena v sedaj veljavni ustavi, in sicer:

- načelo primarnosti in izvirnosti republik in avtonomnih pokrajin,
- načelo paritetne sestave odločujočih zveznih organov,
- načelo neposrednega soodločanja republik in avtonomnih pokrajin pri najpomembnejših odločitvah organov federacije.

Načelo primarnosti in izvirnosti republik ter avtonomnih pokrajin je zapisano v 20. ustavnem amandmaju, in pravi, da uresničujejo delovni ljudje, narodi in narodnosti svoje suverene pravice v republikah ter avtonomnih pokrajinah, v federaciji pa tedaj, ko v skupnem interesu vseh to določa ustava SFRJ.

To ustavno izhodišče je povzročilo novo razdelitev kompetenc med federacijo na eni strani ter republikami in avtonomnima pokrajinama na drugi. Številne zadeve so s federacije prešle na republike oz. avtonomne pokrajine. Takrat je prenehalo veljati okrog sto zveznih zakonov, ki so urejali zadeve, in so odtlej spadali v pristojnost republik oz. pokrajin. Prav tako so v celoti prenehali veljati vsi zvezni splošni zakoni.<sup>33</sup>

S tem je bil jasno postavljen odnos med federacijo kot skupno državo in federalnimi enotami. Skladno s tem so bile postavljene definicije federacije in avtonomne pokrajine.

Načelo paritetne sestave zveznih organov je polagoma postajalo vodilno načelo: medtem ko je dotlej veljalo samo za zbor narodov zvezne skupščine, pa je bilo s temi spremembami predpisano tudi za Predsedstvo SFRJ (36. amandma), za Zvezni izvršni svet (38. amandma), za medrepubliške komiteje (33. amandma) in za ustavno sodišče Jugoslavije (40. amandma).

Razširitev načela paritete je za enakopravnost narodov in narodnosti Jugoslavije izrednega pomena, saj s tem vzpostavljamo nove pogoje za dejansko

<sup>32</sup> Dejansko se zbor narodov od leta 1953, ko je zgubil položaj samostojnega doma skupščine in je postal sestavni del zveznega zbora, pa do leta 1967, skoraj ni sestajal, razen ko je šlo za spremembo ustave. Imenovali so ga »spavajoče telo«. — Glej podrobneje: I. Kristan: Dvodomni sistem v Jugoslaviji s posebnim poudarkom na razvoju zbora narodov, n. d., str. 191.

<sup>33</sup> Bliže glej: Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev XX—XLI, Ur. l. SFRJ 29/1971.

enakopravnost narodov in narodnosti v federaciji: za odločanje o skupnih interesih v federaciji ni več odločilna številčna moč posameznih narodov in narodnosti, ampak so vsi enakopravno zastopani v odločujočih organih federacije. Sedanja ustava je ta princip še poglobila.

Nov položaj republik in avtonomnih pokrajin se kaže tudi v novem načinu odločanja v federaciji. O nekaterih pomembnih vprašanjih, kot je npr. monetarni sistem, emisija denarja, devizni sistem, carinska zaščita itd. (33. ustavni amandma), namreč ne odločajo zvezni organi samostojno, ampak na podlagi soglasja republik in avtonomnih pokrajin.

Upoštevanje paritetno sestavo zveznih organov in naveden način neposrednega sodelovanja republik in avtonomnih pokrajin o nekaterih skupnih zadevah v federaciji torej ustava SFRJ dosledno uveljavlja izhodiščno ustavno načelo 20. ustavnega amandmaja, namreč da so republike in avtonomni pokrajini primarno in izvirno mesto federacije.

Izhodiščni principi, ki so jih glede federativnih odnosov uveljavili že ustavni amandmaji leta 1971, so postali tudi sestavni del sedaj veljavne ureditve na podlagi ustave SFRJ iz leta 1974.<sup>34</sup>

Namen tega sestavka ni, da bi se ukvarjal s celotnim kompleksom federativne ureditve Socialistične federativne republike Jugoslavije,<sup>35</sup> ampak opozarja samo na osnovne oblike zagotavljanja enakopravnosti narodov in narodnosti.<sup>36</sup>

Ugotoviti moramo, da obstaja čvrsta kontinuiteta v razvoju federativnih odnosov od obdobja NOB, ko smo na II. zasedanju AVNOJ postavljali temelje naše federacije, ko smo vanjo vgradili načelo narodne samoodločbe in Titovo načelo bratstva in enotnosti,<sup>37</sup> do sedanje ustave, ko so ta načela uveljavljena s stališča sedanje stopnje našega celotnega družbenega razvoja.

Za vse oblike odnosov v federaciji ter za vse oblike enakopravnosti narodov je odločilno izhodišče, da so republike in avtonomne pokrajine primarno in izvirno mesto uresničevanja suverenih pravic delovnih ljudi ter narodov in narodnosti Jugoslavije.<sup>38</sup>

To pomeni, da se federacija gradi iz republik ter avtonomnih pokrajin kot izvedena kategorija in kot njihova skupna tvorba. Iz tega sledi sklep, da federacija ni nadrejena federalnim enotam kot hierarhična oblast, ki odloča o usodi federalnih enot in ki ima pravico kompetence kompetenc.

Federacija ne obstaja ločeno ter neodvisno od federalnih enot, zato tudi nima pravic in dolžnosti zunaj pravic in dolžnosti federalnih enot. Pravice in dolžnosti federacije so skupne pravice in dolžnosti federalnih enot, ki jih le-te uresničujejo na ravni federacije kot svoje lastne pravice in dolžnosti. Tako jasno prihaja do izraza načelo, da republike in avtonomne pokrajine niso odgovorne samo za lasten razvoj, ampak hkrati za razvoj celotne Jugoslavije.

<sup>34</sup> Ustava SFRJ z dne 21. februarja 1974, Ur. l. SFRJ 9/1974.

<sup>35</sup> Glej poglavje o jugoslovanskem federalizmu v učbeniku: Strobl-Kristan-Ribičič: *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*, Ljubljana 1981.

<sup>36</sup> Glej tudi: Ivan Kristan: *Enakopravnost narodov in narodnosti v ustavnem sistemu SFRJ*, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete, Ljubljana 1981.

<sup>37</sup> Ivan Kristan: *Titovo načelo bratstva in enotnosti*, *Pravnik št. 1—3/1980*.

<sup>38</sup> Ustava SFRJ, temeljna načela I/2: »Delovni ljudje ter narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice v socialističnih republikah in v socialističnih avtonomnih pokrajinah v skladu z njihovimi ustavnimi pravicami in — kadar to v skupnem interesu določa ta ustava — v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji.

Zaradi tega je za odnose v federaciji pomembno predvsem dvoje:

- prvič, jasno določeni skupni interesi in
- drugič, enakopravnost narodov in narodnosti pri uresničevanju skupnih interesov.

Skupne interese (zagotavljanje suverenosti, nacionalne svobode, neodvisnosti, mednarodnih odnosov, enotne temelje političnega sistema, sistem samoupravnih družbenoekonomskih odnosov itd.) uresničujemo na več načinov: razen prek zveznih organov jih uresničujemo z neposrednim sodelovanjem republik in avtonomnih pokrajin ter občin, s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem, z dejavnostjo družbenopolitičnih organizacij in s svobodnimi dejavnostmi občanov.<sup>39</sup>

Iz tega je razvidno, da skupnih interesov ne uresničujemo samo prek zveznih organov, čeprav je ta način po obsegu prevladujoč. Pri tem je namreč treba upoštevati ustavna načela, po katerih delovni ljudje, narodi in narodnosti odločajo v federaciji,<sup>40</sup> to je:

- načelo sporazumevanja republik in avtonomnih pokrajin,
- načelo solidarnosti in vzajemnosti,
- načelo enakopravne udeležbe republik in avtonomnih pokrajin v organih federacije,
- načelo odgovornosti republik in avtonomnih pokrajin za lasten razvoj in za razvoj celotne Jugoslavije.

Ko gre za tiste skupne interese, ki jih uresničujemo prek organov federacije, je treba opozoriti na tri značilnosti:

Prvič. Pravice in dolžnosti, ki jih uresničujemo prek zveznih organov, so v ustavi izčrpno določene (enumerativno načelo).<sup>41</sup> Zvezni organi teh pristojnosti ne morejo širiti. Presumpcija pristojnosti govori v korist republik in avtonomnih pokrajin.

Drugič. V zveznih organih, ki odločajo o skupnih interesih, so enakopravno zastopane republike z enakim številom članov in avtonomne pokrajine z ustrezno manjšim številom članov (načelo paritete).

Tretjič. O določenih zadevah zvezni organi ne morejo odločati samostojno, ampak le na podlagi soglasja republik in avtonomnih pokrajin.

Tako zopet pridemo do načela paritete in načela soglasja republik ter avtonomnih pokrajin kot dveh, za enakopravnost narodov in narodnosti pomembnih načel, ki smo ju omenili že pri ustavnih amandmajih leta 1971.

Načelo paritete je sedaj razširjeno tako, da velja za oba zbora skupščine SFRJ, medtem ko je bil prej paritetno sestavljen<sup>42</sup> samo zbor narodov, razen tega pa je paritetno sestavljeno predsedstvo SFRJ, zvezni izvršni svet (izvoljeni člani), medrepubliški komiteji, ustavno sodišče Jugoslavije in zvezno sodišče.

Princip soglasja republik in avtonomnih pokrajin prihaja v poštev predvsem za tiste zadeve, za katere je pristojen zbor republik in avtonomnih pokrajin.

<sup>39</sup> Ustava SFRJ, člen 244.

<sup>40</sup> Ustava SFRJ, temeljna načela I/3.

<sup>41</sup> Večina pristojnosti zveznih organov je določena v čl. 281 ustave SFRJ.

<sup>42</sup> Zvezni zbor skupščine SFRJ sestavlja po 30 delegatov iz vsake republike in po 20 delegatov iz vsake avtonomne pokrajine; zbor republik in pokrajin pa sestavljajo 12-članske republiške in 8-članske pokrajinske delegacije.

To so najpomembnejša vprašanja, ki zadevajo vse republike in avtonomne pokrajine (286. člen ustave), kot npr. družbeni plan Jugoslavije, skupni obseg izdatkov proračuna federacije, monetarni sistem, devizni sistem, zunanjetrgovinski promet itd. O teh vprašanjih torej sklepa zbor republik in pokrajin na podlagi soglasja republiških ter pokrajinskih skupščin.<sup>43</sup>

Tako je položaj republik in pokrajin ter njihova enakopravnost pri odločanju v federaciji zagotovljena na dva načina: s paritetno sestavo zveznih organov in s soglašanjem s pomembnimi odločitvami organov federacije.

Ko gre za sedanjo ustavno ureditev federativnih odnosov s stališča enakopravnosti narodov in narodnosti, je treba omeniti tudi ustavno načelo, da so jeziki narodov in narodnosti ter njihove pisave enakopravni (246. člen ustave). Ta enakopravnost se praktično izraža po eni strani s sprejemanjem in objavljanjem zveznih zakonov v avtentičnih besedilih v jezikih narodov Jugoslavije oz. z objavljanjem v avtentičnih besedilih madžarske in albanske narodnosti, na drugi strani pa tudi z ustrezno enakopravnostjo jezikov in pisav narodov ter narodnosti v oboroženih silah ter v mednarodnih odnosih.

Ne glede na to, da ne gre za kompleksen pregled problematike federativnih odnosov, je treba opozoriti še na nov odnos med federalno ter zvezno zakonodajo v okviru načela ustavnosti in zakonitosti. Po ustavi FLRJ iz leta 1946 in prav tako po ustavi SFRJ iz leta 1963 je imel v primeru konflikta med zveznim in republiškim zakonom prednost zvezni zakon. To je ureditev, ki je značilna za tradicionalne federacije.

Ustava SFRJ iz leta 1974 je to klasično pravilo federacij obrnila in daje v primeru spora med zveznim in federalnim zakonom (začasno) prednost zakonu republike oziroma avtonomne pokrajine: do odločitve ustavnega sodišča Jugoslavije se začasno uporablja republiški oz. pokrajinski zakon. Sicer je pri tem treba poudariti, da ima to pravilo izjemo in da ima začasno prednost zvezni zakon takrat, ko je prizadet zvezni zakon, za katerega izvrševanje so odgovorni zvezni organi. Ne glede na to pa je navedeno načelo o začasni prednosti zakona federalne enote principielnega pomena za ustavni položaj republik in avtonomnih pokrajin ter za odnose v federaciji, o katerih smo govorili.

Če gledamo v celoti, lahko ugotovimo, da sedanja ustavna ureditev federativnih odnosov avnojska načela jugoslovanske federacije krepi in še naprej razvija.

Cilji in izhodišča jugoslovanske federacije so ostali po svojem bistvu ves čas isti: izhajajoč iz zavesti o skupnih življenjskih interesih narodov in narodnosti Jugoslavije ter upoštevanje načela narodne samoodločbe, zagotoviti njihovo samostojnost pri uresničevanju suverenih pravic v federalnih enotah in enakopravnost pri uresničevanju skupnih interesov v federaciji.

Lahko rečemo, da se ta cilj pokriva s samoupravno naravo naše federacije, tako da se načela samoupravljanja nanašajo tudi na odnose med narodi in narodnostmi. »Samoupravna demokracija«, pravi Edvard Kardelj, »ne bi bila celovit sistem demokratičnih odnosov, če ne bi ustrezno urejala tudi odnosov

<sup>43</sup> Vendar se soglasje republik in avtonomnih pokrajin ne izčrpa samo v delu zbor republik in pokrajin, ampak velja tudi za izvršilne predpise zveznega izvršnega sveta, za določene mednarodne pogodbe, za spremembo ustave SFRJ ipd.

med narodi in narodnostmi Jugoslavije. Samoupravljanje je tudi na tem področju tista izhodiščna točka, ki določa vsebino in demokratično naravo jugoslovanske socialistične skupnosti narodov in narodnosti.«<sup>44</sup>

### Summary

#### FEDERALISM IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE NEW YUGOSLAVIA (Equality of nations and nationalities in the federation)

The author describes the arrangement of federal relations in different periods of the constitutional system of the new Yugoslavia. In the introductory part he discusses the characteristic circumstances under which the foundation of the new federation was laid during the National Liberation War and how the statehood of individual republics has developed at the same time. Then the characteristics of the development of federal relations in individual stages are discussed — the 1946 Constitution of the Federal People's Republic of Yugoslavia, the 1953 Constitutional Law, the 1962 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, the Constitutional Amendments of 1967, 1968, 1971 and the 1974 Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. The author emphasizes the continuity in the development of federal relations. The present federal relations represent a strengthening and deepening of the AVNOJ principles adopted at the second session of AVNOJ at the present stage of Yugoslav social development.

<sup>44</sup> Edvard Kardelj: Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, II. izdaja, Ljubljana 1978.