**Jure Gašparič**

**ZGODOVINSKI RAZVOJ USTAVNOSTI NA SLOVENSKEM 1848–1991**

**Kaj sploh je »konstitucija« (1848)?**

V začetku 19. stoletja, ko se je tudi v kontinentalni Evropi postopoma, a vse bolj nezadržno uveljavljala ideja konstitucionalizma in parlamentarizma, je stara Avstrija, kamor je sodilo slovensko ozemlje, ostajala trdno v oklepu absolutističnega sistema, ki ga je utelešal knez Clemens von Metternich. Vsakršna javna razprava o politično-sistemskih spremembah je bila onemogočena, čas je dobil oznako Metternichov absolutizem. Konkretnejše kritike režima in zahteve po njegovi liberalizaciji so se najprej – v tridesetih letih 19. stoletja – pojavile na Ogrskem, v naslednjem desetletju pa so prodrle tudi čez mejo v Avstrijo. Ideje, ki so tedaj krožile, so bile prodorne in moderne, a vendarle še precej oddaljene od konstitucionalnega političnega sistema zahodnega tipa. V vsakem primeru pa so kritiki režima ravno v konstitucionalizmu videli tisto sredstvo, ki bi lahko prerodilo državo in jo iztrgalo iz »mrtvila«. Po izbruhu marčne revolucije na Dunaju leta 1848 tako ni presenetljivo, da je vprašanje ustavne preureditve monarhije postalo eno osrednjih, zahteve pa temeljitejše. Tega so se zavedali tudi na dvoru, zato je cesar že dva dni po izbruhu revolucije obljubil začetek dela na *»novi konstituciji«*.

Kaj sploh je »konstitucija«, kaj konstitucionalizem, je bilo takrat pri precejšnjem delu (zlasti kmečkega) prebivalstva nejasno. Šlo je za novost izjemnih razsežnosti. Nekateri so jo enačili s »popolno prostostjo«, kjer nihče nima nobenih dolžnosti, drugi so v njej videli pot k višanju davkov. Urednik slovenskega časopisa Novice Janez Bleiweis je zato precej točno ljudstvu pojasnjeval, kako je *»konstitucija«* taka *»vladija, ktera pripusti, de prihodnjič ne bo le samo gospóska, temuč de bojo tudi deželni in mestni stanovi, ki bojo zató od ljudstva izvoljeni, pravico iméli govoriti, svoje želje in vošila v prihodnjih postavah in davkih pred tronam Cesarja odkritoserčno razodeti, in pa tudi zvedeti, kakó in kam se deržavno premoženje vsako leto obračuje«.* Poleg pojasnjevanja pomena konstitucije so Novice predlagale tudi ustrezen slovenski izraz zanjo. Po njihovem mnenju bi bila najboljša *»sovlada«,* saj cesar vlada skupaj z ljudstvom. V poljščini, češčini in hrvaščini uveljavljena beseda *»ustava«* pa se jim je zdela neprimerna, ker da ne pove nič konkretnega.

Za pripravo ustave je bil zadolžen notranji minister Franz von Pillersdorf, ki je že do aprila 1848 pripravil prvi osnutek (Grundlinien der Verfassung). *Aprilska* ali *Pillersdorfova ustava* je povsem na novo določala politično podobo države, saj jo je spreminjala v ustavno monarhijo in hkrati uveljavljala relativno širok katalog temeljnih državljanskih pravic. Toda osrednjo vlogo je še zmerom ohranjal cesar, ki je imel pravico do zakonske iniciative, izključno pravico sankcioniranja zakonov, pravico do imenovanja ministrov in vrhovno poveljstvo nad vojsko. Povrhu vsega bi tudi zakonodajno oblast izvajal v sodelovanju z dvodomnim parlamentom, sestavljenim iz senata in poslanske zbornice. V prvem naj bi sedeli polnoletni princi cesarske rodbine, od cesarja dosmrtno imenovani člani in še 150 predstavnikov, ki bi jih izvolili najbogatejši zemljiški posestniki. V poslanski zbornici pa naj bi sedelo 383 predstavnikov ljudstva, izvoljenih na podlagi omejene volilne pravice.

*Aprilska ustava* je tako zadovoljila marsikatero zahtevo, a je temu navkljub naletela na veliko nasprotovanje, saj je ne nazadnje bila oktroirana, dajala je preveliko vlogo cesarju in uvajala »aristokratski« zgornji dom parlamenta. Vse večje nezadovoljstvo je v kombinaciji z nezavidljivim vojaško-političnim položajem države naposled prisililo vlado in cesarja k popuščanju. Maja je bil zamišljeni zgornji dom ukinjen, volilni sistem nekoliko liberaliziran, bodoči parlament pa je bil razglašen za ustavodajnega.

Parlament oz. državni zbor je bil nato izvoljen julija 1848 in še isti mesec začel z delom na novi ustavi. Zaradi izbruha oktobrske revolucije na Dunaju se je jeseni umaknil v majhno moravsko mestece Kroměříž, kjer je z delom sicer nadaljeval, a v docela spremenjenih političnih okoliščinah. Ozračje ni bilo več naklonjeno korenitejšim spremembam, vladne zahteve so postajale vse bolj omejujoče, povrhu vsega je prestol zasedel novi cesar, mladi Franc Jožef I. Poslanci so tako privolili v kompromisni osnutek, ki je bil poln nasprotij, a še zmerom korenitejši kot aprilska ustava. Po osnutku je cesar še naprej ohranjal osrednjo vlogo, a je bila hkrati opazno krepkejša vloga parlamenta.

Kljub doseženemu kompromisu so se nasprotja med vlado in poslanci vse bolj zaostrovala, zato se je vlada odločila, da bo državni zbor razpustila in sama oktroirala ustavo. Novo temeljno listino je pripravil notranji minister Franz Stadion, marca 1849 pa je že prejela cesarsko sankcijo. Ob njeni razglasitvi je Franc Jožef kroměřížške poslance obtožil, da so delali ustavo »po teoriji«. T. i. *marčna* ali *oktroirana ustava* se je seveda precej razlikovala od kroměřížške in se bolj zgledovala po Pillersdorfovi. Toda do volitev in dejanske uveljavitve marčnega sistema naposled ni prišlo, saj sta cesar in vlada sistematično in vse bolj odločno krčila politični prostor, dokler ni cesar decembra 1851 z dvema *silvestrskima patentoma* dokončno ukinil marčne ustave. S tem je obnovil absolutistični sistem, ki se je ohranil skozi celo desetletje. Po notranjem ministru ga imenujemo Bachov absolutizem.

**Ustavno življenje v Avstriji (1860-1918)**

Zunanjepolitična katastrofa v letu 1859, ko je Avstrija izgubila vojno proti Franciji in italijanskemu Piemontu, je v kombinaciji z vse bolj nevzdržnim finančnim položajem države cesarja prisila, da je privolil v politično-sistemske spremembe v smeri demokratizacije in obnove ustavnega življenja. K temu je prispeval tudi pritisk finančnih krogov, ki zadolžene države niso želeli več kreditirati brez parlamentarnega nadzora nad državnim erarjem. Franc Jožef je tako najprej izdal *oktobrsko diplomo* (1860), ustavni dokument, s katerim pa skoraj nihče ni bil zadovoljen. V nezavidljivih razmerah je zato popustil in februarja 1861 razglasil t. i. *februarsko ustavo* – kompleks zakonov, ki so skupaj tvorili ustavni sistem. Ustava, ki torej ni bila uveljavljena v obliki enovitega dokumenta, je znova uvajala parlament, imenovan *državni zbor* (Reichsrat), sestavljen iz dveh zbornic, gosposke in poslanske. Člani gosposke (Herrenhaus) so bili visoki cerkveni dostojanstveniki, dedni člani iz visokega plemstva in dosmrtni člani iz vrst plemičev, znanstvenikov in umetnikov, ki jih je imenoval cesar. Poslansko zbornico je sestavljalo 343 poslancev, ki so jih sprva delegirali deželni zbori iz svoje srede. S februarsko ustavo leta 1861 je tako bil v stari Avstriji prvič po letu 1848 vzpostavljen parlament v klasičnem smislu; predstavniško telo z jasnimi zakonodajnimi kompetencami in pristojnostjo nadzora nad državnimi financami (sprejemanjem proračuna).

Po vnovičnem avstrijskem vojaškem porazu leta 1866 (v vojni s Prusijo in Italijo), ko se je zdel obstoj države ogrožen, se je cesar odločil za sporazum z madžarsko opozicijo (uvedba dualizma; nastala je Avstro-Ogrska), ki je vodil v novo ustavno preureditev države, vsebovano v kompleksu zakonov, imenovanem *decembrska ustava* (1867). Kompetence dunajskega državnega zbora so se še povečale, s čimer se je Cislajtanija (avstrijska polovica Avstro-Ogrske) skoraj povsem približala ustavnim standardom, ki so bili aktualni v revolucionarnem obdobju 1848/1849.

*Decembrska ustava* je ostala v veljavi vse do konca monarhije leta 1918, a je bila vmes deležna nekaterih sprememb, ki so zadevale izjemno pomembno vprašanje volilnega sistema. Težnje po njegovi reformi so se sicer pojavljale vse od obnove ustavnega življenja v Avstriji v šestdesetih letih, vendar je demokratizacija na tem področju le počasi in postopoma napredovala. Poslanske zbornice volivci sprva niso volili neposredno, ampak so njene člane »delegirali« deželni zbori iz svoje srede, ki so bili izvoljeni na podlagi t. i. kurialnega sistema, zagotavljajočega zastopstvo interesov. Po njem so bili volivci razdeljeni v volilne razrede, imenovane kurije; vsak izmed teh pa je volil vnaprej določeno število poslancev. Volivci kmečke kurije so tako volili 40 % poslancev, dejansko pa predstavljali 80 % prebivalstva, četrtino poslancev so izvolili volivci mestne kurije (manj kot petina prebivalstva), preostanek pa je pripadel dvema privilegiranima razredoma – veleposestniški kuriji in kuriji članov trgovsko-obrtne zbornice ter t. i. virilistom (nevoljenim članom) – rektorjem univerz in škofom. Po prvi veliki (ustavni) reformi leta 1873 so bile uvedene direktne volitve v državni zbor, po drugi iz leta 1896 pa so obstoječim štirim kurijam dodali še peto – splošno kurijo.

Prizadevanja za splošno in enako volilno pravico so se precej okrepila po reformi leta 1896, ko je bil tudi avstrijski tisk poln tozadevnih diskusij. Na čelo boja za novo volilno reformo se je najprej postavilo delavsko gibanje. Prelomni trenutek je dokončno napočil leta 1905. Vladna kriza na Ogrskem je v kombinaciji s turbulentnimi dogajanji v Rusiji (rusko-japonska vojna in revolucija 1905), ki so še bolj podžgala socialdemokrate v njihovih volilnoreformnih akcijah, pognala volilno debato tudi na parket dunajskega parlamenta. Ob njegovem ponovnem odprtju septembra 1905 so zbrani poslanci najprej prisluhnili nastopnemu govoru ministrskega predsednika barona Paula Gautscha, v katerem se ta ni mogel izogniti vprašanju volilne reforme. Sicer je poudaril, da je sam zagovornik razširitve volilne pravice, a hkrati navrgel, da bo realizacija le-te izjemno težaven in zapleten projekt. Toda ne nemogoč; po napornih usklajevanjih je 1. decembra 1906 poslanska zbornica predlog volilne reforme potrdila. Enaindvajsetega januarja 1907 je nato svoje privoljenje dala tudi gosposka zbornica in končno je s podpisom cesarja Franca Jožefa reforma 26. januarja 1907 postala zakon. Slovencem je po njem pripadlo skupaj 23 mandatov, kar je približno ustrezalo deležu slovenskega prebivalstva.

Razvoju ustavnosti in parlamentarizma sta seveda neizbežno sledila politizacija množic in razmah strankarskega življenja. Počasi, a hkrati hitro so se v tretjini stoletja prej nepolitične množice precej spolitizirale in razdelile na politične tabore. Leta 1861, ko je cesar razpustil ogrski deželni zbor in so okrajni predstojniki na Kranjskem vladi poročali o reakcijah prebivalstva, so bila njihova poročila še enoznačna. Razen redkih izobražencev v mestih, ki so discipliniranje »upornih« Madžarov pozdravili, večinsko kmečko prebivalstvo cesarjeve poteze sploh ni komentiralo. *»Za stvari, ki nimajo neposrednega učinka, se kmetje ne zanimajo. Vse njihove želje so usmerjene samo v to, da bi čim prej prišlo do znižanja davkov, ki so za njih čisto previsoki.«* Temu pritrjujejo tudi podatki o volilni udeležbi. Ta je na občinskih volitvah, ki so jih (prvič po letu 1850) izvedli februarja 1861, bila sicer visoka, toda že na marčevskih deželnozborskih volitvah komaj 30 %. Volitve, ki v nasprotju z vsemi kasnejšimi sicer niso poznale organiziranega volilnega boja, so odpirale »velika politična vprašanja« (konstruktivna organizacija države, odnos do februarske ustave, vprašanje osebne in verske svobode), a ta kmeta niso veliko zadevala. V razmerah, ko ni bilo političnih »strank« in je – ob veliki nepismenosti – obstajala skromna komunikacijska mreža, so bile možnosti za politično mobilizacijo prebivalstva skromne.

Toda že na naslednjih volitvah (in vseh poznejših) je bila politična mobilizacija prebivalstva na bistveno višji ravni. Popuščanje pritiska cenzure, naraščanje števila časnikov, bolj demokratična društvena zakonodaja (1867), ki je omogočala ustanavljanje političnih društev, pa liberalni zakon o pravici do javnih zborovanj (1867), ki je dopuščal dokaj neovirano prirejanje množičnih javnih političnih shodov (posledica te zakonodaje je bilo taborsko gibanje), vse to je v politično življenje vnašalo prej neznano dinamiko. A tudi postopna demokratizacija političnega življenja je vse do konca stoletja imela svoje omejitve. Ob preštevilnih vzvodih vlade, da aktivno poseže v politično dogajanje, je bila glavna omejitev nedemokratični volilni sistem, ki je aktivno udeležbo v političnem življenju omogočal le premožni in izobraženi manjšini.

V senci procesov politične demokratizacije, zlasti volilnega sistema v smeri splošne volilne pravice, je politika postopoma izgubljala svoj elitni značaj. Že znižanje davčnega cenzusa, s katerim je bila pogojevana volilna pravica, je leta 1882 v »strankah« okrepilo zavest o pomenu politične mobilizacije množic. Ob koncu osemdesetih let se je na nemških območjih Avstrije pojavilo troje velikih političnih gibanj, ki so poskušala mobilizirati široke sloje prebivalstva: socialdemokracija, vsenemci in krščanski socialci. Od volilne reforme leta 1896 brez politične mobilizacije najširših slojev ljudi sploh ni bilo mogoče obstati na političnem prizorišču. Že prve volitve po novem sistemu leta 1897 so jasno pokazale, da so stare »elitne« stranke z ozko socialno bazo (meščanstvo) obsojene na propad. Ob prvih volitvah na podlagi splošne in enake volilne pravice leta 1907 pa so komentatorji povsod ugotavljali: »Vse je le rdeče in črno.« Na volitvah so triumfirale tiste stranke, ki so se s svojo komunikacijsko mrežo (društva, časopisje, hranilnice, zasebne šole in otroški vrtci) najbolj »zasidrale« med ljudmi. To pa so bile poleg socialdemokracije predvsem stranke katoliške usmeritve.

Po razpadu Avstro-Ogrske in oblikovanju jugoslovanske države se je slovenski prostor vključil v novo družbeno-civilizacijsko stvarnost, ki se je v precej segmentih bistveno razlikovala od prejšnje – avstrijske.

**Ustavni razvoj v prvi jugoslovanski državi (1918-1941)**

Šeststoletna habsburška monarhija (od leta 1867 imenovana Avstro-Ogrska), je bila ob koncu prve svetovne vojne v procesu razpadanja in tik pred zdajci je tudi med slovensko politično elito prevladalo prepričanje, da je treba razmišljati o državnopravnih rešitvah izven habsburškega okvira. Vse dotlej je namreč večina slovenske politike in prebivalstva videla prihodnost v habsburški monarhiji, ki pa bi bila drugače, pravičneje urejena.

Še maja leta 1917 je vodja Jugoslovanskega parlamentarnega kluba v dunajskem državnem zboru in sploh vodilni slovenski politik dr. Anton Korošec prebral *majniško deklaracijo*, ki je zahtevala samostojno južnoslovansko državno telo pod habsburškim žezlom. Toda sčasoma, relativno kmalu, so slovenski politiki spoznali, da svojih načrtov znotraj monarhije ne bodo mogli uresničiti in so nekje pomladi leta 1918 po Koroščevih besedah habsburško klavzulo »ven vrgli«. Na še zadnje prošnje zadnjega avstrijskega cesarja Karla iz oktobra 1918, da bi Slovenci le ostali zvesti Avstriji, je Anton Korošec odgovoril z znamenitimi besedami: *»Majestät, es ist zu spät / Veličanstvo, prepozno je!«*

Že avgusta leta 1918 so vse slovenske stranke oblikovale *Narodni svet za Slovenijo in Istro*, v začetku oktobra je nastalo v Zagrebu *Narodno Vijeće SHS*, ki je bila krovna politična organizacija južnih Slovanov iz habsburške monarhije. 29. oktobra je nato sledilo pretrganje državnopravnih vezi z monarhijo, na Kongresnem trgu v Ljubljani je bila osrednja manifestacija. Nastala je *Država Slovencev, Hrvatov in Srbov (SHS)*, ki je obsegala približno ozemlje današnje Slovenije brez Prekmurja, Hrvaško z Istro in Dalmacijo ter Bosno in Hercegovino. Na čelu države je bil Anton Korošec. Znotraj nje je *Narodna vlada SHS* po konfederativnem načelu povsem samostojno upravljala s slovenskim ozemljem. Preko svojih poverjenikov je edina in samostojno izvajala oblast. Mnogi jo označujejo za provizorično vlado, kar je deloma res bila, že 1. decembra 1918 je sledil akt zedinjenja v Kraljestvo Srbov, Hrvatov in Slovencev, kasneje preimenivano v Kraljevino SHS in nato v Kraljevino Jugoslavijo. Razpadu Avstro-Ogrske in vrenju nacionalnih gibanj je tako jeseni leta 1918 sledila vzpostavitev novih nacionalnih držav (oz. takih, ki so se imele za nacionalne); nastala je nova politična karta srednje Evrope, katere posledice vidimo še danes; med njimi je tudi Republika Slovenija.

Eden pomembnejših izrazov slovenske samostojnosti leta 1918 je tudi pravni dokument dolgega imena, a nadvse pomembne in tehtne vsebine - *»Naredba celokupne vlade o prehodni upravi v ozemlju Narodne vlade SHS v Ljubljani«.* Besedilo naredbe je pripravil profesor prava dr. Ivan Žolger, prvi in zadnji slovenski minister v avstrijski vladi. Naredba o prehodni upravi je imela značaj ustavnega besedila, saj je opredeljevala državnopravno organizacijo na Slovenskem in izvajanje oblasti. Nekateri jo imenujejo *Žolgerjeva ustava*.

Po oblikovanju Kraljevine SHS je jugoslovanski državno-politični sistem temeljil v členih prve ustave. Ustavodajni proces v prvi Jugoslaviji je imel več standardnih faz. Najprej so volilci na splošnih in enakih volitvah (za moške) izvolili konstituanto (ustavodajno skupščino). Nato so vlada in stranke oblikovale svoje predloge, ki so jih pretresali v posebnem Ustavnem odboru, nakar je po sprejetju v odboru ustavni osnutek prišel na dnevni red plenarnih sej konstituante. O njem so glasovali na Vidov dan 28. Junija 1921, ko je država dobila ustavo, poimenovano *vidovdanska ustava* (glasovanje je bilo problematično, naposled so bili glasovi kupljeni za denar).

V ospredju debate je tedaj bilo vprašanje avtonomije in decentralizacije, vprašanje državne ureditve, ki je bilo eden osrednjih problemov jugoslovanske države, a poleg tega je vidno mesto zavzelo še ena problematika, ki je bila po svoji vsebini zelo moderna in izrazito opredeljena z duhom časa. To je bila socialno-gospodarska problematika, ki je bila po vzoru nemške *weimarske ustave* vključena v ustavno besedilo.

Kraljevina SHS je v skladu s §1 ustave postala ustavna, parlamentarna in dedna monarhija. V poglavjih o temeljnih človekovih pravicah je bila precej moderna in podobna weimarski ter belgijski ustavi. Zakonodajno oblast je v skladu z njo vršil sodoben enodomni parlament, poimenovan Narodna skupščina Kraljevine SHS. Skupščinske poslance so za štiriletno periodo volili vsi moški, starejši od 21 let; volilna pravica je bila splošna in enaka ter neposredna in tajna. En poslanec se je volil na 40.000 prebivalcev. Izvoljen je lahko bil vsak državljan, ki je bil starejši od 30 let ter je govoril in pisal »narodni jezik«. Skupščina je imela precej avtonomije, kakor je v skladu s tedaj uveljavljeno politično teorijo in prakso šlo parlamentom. V celotnem političnem sistemu delitve oblasti, ki je bil načeloma sodobno zasnovan, pa je bila ustavno vgrajena posebna izjema – monarh. Imenovali so ga celo prvi ustavni faktor (skupščina je bila šele drugi), saj je vršil zakonodajno oblast skupaj s skupščino, imel jo je tudi pravico razpustiti, izvršno oblast pa je sploh izvajal sam preko odgovornih ministrov. Slednji so sicer bili odgovorni parlamentu, a podrejeni kralju.

Poleg izrazitega položaja kralja je bil drugi (pravzaprav prvi) in osrednji problem vidovdanske ustave njen centralistični in unitaristični značaj, ki je zaostril nacionalno vprašanje. V državi je po dikciji ustave živel jugoslovanski narod, sestavljen iz treh »plemen« (Slovencev, Hrvatov in Srbov; ostali se ne omenjajo). Teritorialno je bila celotna država aritmetično razdeljena na 33 t. i. oblasti (upravno-teritorialnih enot) z največ 800.000 prebivalci. Organi oblasti v oblasteh so bili zgolj tehnični izvrševalci nalog osrednjih državnih organov. Centralistično bit režima je leta 1927 sicer nekoliko omilila vzpostavitev oblastne samouprave v Sloveniji, saj je prišlo do volitev t. i. oblastnih skupščin obeh slovenskih oblasti, ki sta nato opravljali funkcijo lokalnih parlamentov.

Narodna skupščina Kraljevine SHS je delovala v turbulentnih razmerah, volitve so se vrstile z bliskovito hitrostjo (poleg leta 1920 so bile še v letih 1923, 1925 in 1927), še hitreje so se menjavale vlade. V desetih letih obstoja Kraljevine SHS jih je bilo kar 25, kar pomeni, da sta se povprečno izmenjali dve vladi in pol v enem letu. V tako nemirnem notranjepolitičnem ozračju, ki so ga prevevala žgoča nacionalna nasprotja, se je januarja 1929 kralj Aleksander Karađorđević odločil za ostro in radikalno potezo. Neučinkovitost parlamentarne demokracije v Kraljevini SHS in ostra polarizacija strank na dva bloka sta ga utrdila v misli, da je najboljša rešitev tako zanj kot za državo uvedba osebne kraljeve diktature. Šestega januarja 1929 je tako suspendiral vidovdansko ustavo, parlament in vse politične stranke. Narodna skupščina Kraljevine SHS je umrla že mesec prej. Na zadnji seji se je sestala 28. novembra, nato pa ni bila več sklicana. Enako kot beograjska skupščina so ugasnile tudi oblastne skupščine s svojimi oblastnimi odbori. Nastopil je čas čiste *diktature*, v katerem je imel kralj absolutno oblast. Septembra 1931 je kralj oktroiral novo ustavo (poimenovano *septembrska* ali *oktroirana*) in prva Jugoslavija je znova ustavna monarhija z Narodnim predstavništvom, toda bistvo režima se s tem ni spremenilo. Država je skozi vso prvo polovico tridesetih let ostajala trdno v primežu monarha Aleksandra, do demokratično-ideoloških premikov pa ni prišlo niti kasneje, na predvečer druge svetovne vojne. Kljub dejstvu, da je država septembra 1931 le navidezno zakorakala na novo pot in si pravzaprav zgolj nadela »psevdoparlamentarno« fasado, pa vendarle ni mogoče spregledati, da je bil tedaj znova vzpostavljen organ, ki mu moremo reči parlament. Čeprav je bil v svoji avtonomiji omejen, čeprav je bila njegova temeljna pravica – pravica sprejemati proračun – okrnjena in čeprav so bili poslanci izvoljeni na podlagi vprašljivega volilnega zakona, ki je med drugim predpisoval javno glasovanje, je vseeno deloval kot zakonodajno predstavniško telo. Novoustanovljeno Narodno predstavništvo je sicer bilo po novi ustavi dvodomno, sestavljala sta ga narodna skupščina in senat.

**Obdobje socialistične Jugoslavije (1945-1991)**

Aprila 1941 je druga svetovna vojna zajela tudi Jugoslavijo. Njeno ozemlje je bilo v celoti okupirano in vlada se je preko Bližnjega vzhoda umaknila v London. Na okupiranih ozemljih je vzniknilo partizansko odporniško gibanje, ki je sčasoma oblikovalo svoje organe oblasti, med drugim tudi svoja predstavniška telesa. V vojni vihri je tako nastajal novi red. Pred koncem vojne je bilo za Jugoslavijo v pravno-formalnem smislu značilno dvovladje – ena vlada je bila v Londonu in je imela *de iure* oblast, druga je bila v Jugoslaviji in *de facto* vodila uspešen boj in obvladovala vse večje dele ozemlja. Ena vlada je predstavljala »staro« Jugoslavijo, druga »novo«. Zadnji predsednik ministrskega sveta Kraljevine Jugoslavije dr. Ivan Šubašić in predsednik *Nacionalnega komiteja osvoboditve Jugoslavije* Josip Broz Tito sta nato sklenila sporazum in oblikovala skupen *Ministrski svet Demokratične federativne Jugoslavije* in tudi skupen začasni parlament. V okviru osvobodilnega gibanja je že deloval AVNOJ (*Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije*) kot najvišji predstavniški organ, Narodna skupščina Kraljevine Jugoslavije pa je tudi obstajala, čeprav je bila razpuščena. Dogovor je zato predvideval, da vsi poslanci, izvoljeni decembra 1938, ki se med vojno niso kompromitirali in sodelovali z okupatorjem, vstopijo v razširjeni sestav AVNOJ-a. Ta se je sestal na svojem tretjem zasedanju 7. avgusta 1945, ko je tudi formalno ugasnila in prenehala Narodna skupščina Kraljevine Jugoslavije. Tri dni zatem, 10. avgusta, se je AVNOJ preoblikoval v *Začasno narodno skupščino DFJ* in pripravil volitve v ustavodajno skupščino. Ta je nato leta 1946 sprejela *ustavo Federativne ljudske republike Jugoslavije*.

Že za časa druge svetovne vojne je torej začela nastajati povsem nova politična ureditev, ki je temeljila na sistemu ljudske oblasti. Slovenija je v procesu dobila status federalne enote (ene od jugoslovanskih republik) z lastno ustavo (republiške ustave so vsebinsko sledile zveznim, sprejete so bile v letih 1947, 1963 in 1974) in državnostjo. Izgradnja novega sistema pod taktirko komunistov je tedaj potekala postopoma, sporazumno z zavezniki, a obenem odločno in korenito. V državi, kjer večstrankarstvo ni bilo zaželeno, je bila oblikovana vsedržavna koalicijsko urejena organizacija, imenovana *Ljudska fronta*, v katero je bilo vključenih tudi sedem predvojnih meščanskih strank in kjer je prvo violino igrala partija. T. i. izvenfrontovsko opozicijo so onemogočali (komunisti so imeli nadzor tako nad represivnim aparatom in Ozno kot nad mediji) in naposled ni nastopila na volitvah. Za glasove volivcev se je potegovala le ena lista, ki bi lahko v vsakem primeru računala na zmago. Kot je poročala ameriška ambasada v Jugoslaviji jeseni leta 1945 v Washington, se je država spreminjala v totalitarno policijsko tvorbo, kjer ni svobode govora in tiska, *»da pa kljub temu prave opozicije in nasprotovanj obstoječemu stanju skorajda ni«.*

Medtem ko je v nekaterih delih Jugoslavije, zlasti v Srbiji, vsem težavam navkljub zaznati opozicijsko dejavnost, je bil položaj v Sloveniji povsem drugačen. Ljudskofrontno idejo in politično obliko so na Slovenskem komunisti udejanjili že v začetku vojne v Jugoslaviji leta 1941, ko so ustanovili *Osvobodilno fronto*, prvega marca 1943 pa so jo s t. i. *Dolomitsko izjavo* dokončno utrdili. Takoj po vojni se je OF na kongresu razglasila za »edinega političnega predstavnika za vso Slovenijo«. Dejanska moč OF, ki je prvenstveno izhajala iz upora proti okupatorju in zmage v narodnoosvobodilni vojni, tudi ni bila vprašljiva. Politična podoba Slovenije po letu 1945 je postajala vse bolj monolitna. Vzroki za skorajda popolno odsotnost opozicije pa niso temeljili izključno v delovanju komunistov, temveč tudi v ravnanju predvojnih strank. Njihova medvojna drža in kolaboracionistična dediščina sta jih odrinili na rob političnega prostora.

Poleg enostrankarstva sta bili ključni značilnosti povojnega sistema še konstantno oddaljevanje od principov delovanja klasičnega parlamentarnega sistema in postopno uvajanje specifičnega korporativističnega sistema, kar se je kazalo tudi v podobi vsakokratnih skupščin. Ustavodajna skupščina je bila sestavljena iz dveh domov: zvezne skupščine, ki je bila izvoljena na podlagi vsedržavne splošne in enake pravice, in skupščine narodov, v kateri je imela vsaka republika 25 predstavnikov. Na republiških ravneh so obstajale enodomne skupščine ljudskih republik.

Po ustavni reformi leta 1953 je bila z *ustavnim zakonom*, ki je pomenil začetek uvajanja samoupravljanja, skupščina narodov priključena zvezni skupščini, namesto nje pa je bil oblikovan nov dom, imenovan svet proizvajalcev. Vanj so posredno volili zaposleni po posameznih gospodarskih panogah, kar je bil prvi korak v smeri korporativizma. Z novo *ustavo leta 1963* je sledila nadaljnja sistemska nadgradnja. Zvezna skupščina, kasneje preimenovana v Skupščino SFRJ, se je razširila na pet zborov: zvezni zbor (z vključenim zborom narodov), gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor in organizacijsko-politični zbor. V republikah je bil uveden enak sistem, s tem da je namesto zveznega zbora obstajal republiški zbor. S še zadnjo temeljito *ustavno reformo leta 1974* (in še prej z ustavnimi amandmaji v letih 1968–1971) je bil nato dosežen vrhunec »jugoslovanskega eksperimenta«. Uveden je bil delegatski sistem, nepregleden in neživljenjski posreden koncept totalnega samoupravljanja. Skupščina SFRJ je znova postala dvodomna, sestavljena iz dveh enakopravnih domov: zveznega zbora in zbora republik in pokrajin, kamor je delegate delegiralo šest republiških skupščin in dve avtonomni pokrajini. Republiške skupščine, torej tudi slovenska, so postale tridomne, sestavljene iz zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora.

Ne država ne partija seveda nista bili ves čas statični in nespremenljivi, nasprotno, ves čas sta bili v nenehnem spreminjanju, preobražanju. Že ob koncu petdesetih let se je razvojno gledišče monolitne partije razcepilo na dva kraka – centralističnega, ki je zagovarjal močno partijo, represivni aparat in planski sistem gospodarjenja, ter demokratičnejšega (slovenskega in hrvaškega) z idejami modernizacije, decentralizacije in nujne gospodarske preobrazbe. Centralistični blok je bil pri uveljavljanju svojih načel uspešnejši, saj je ustava iz leta 1963 bolj upoštevala njihova stališča. Titovo mnenje jim je bilo naklonjeno. Toda le malo pozneje se je politično ozračje začelo spreminjati. Ideje federalističnega bloka so pridobivale specifično težo. Ustava iz leta 1974 je bila na videz pisana na kožo federalistov, saj je vpeljala želeni (kon)federativni model, a se hkrati pokazala kot nekonsistentna in neučinkovita.

Druga jugoslovanska država se je podobno kot njena monarhična predhodnica soočala s konstantnimi notranjimi krizami, ki so dosegle svoj vrh konec osemdesetih let. V vsej krizni večplastnosti, tako gospodarski kot družbeni in politični, so se sicer oblikovale številne politične rešitve, a so te bile zelo različne in izrazito povezane s posameznimi republiškimi elitami, kar je ob federativni strukturi države vodilo do hudih medsebojnih zaostritev. Kot najmočnejša in tudi najbolj agresivna se je izoblikovala elita okoli Slobodana Miloševića (sprva predsednika CK Zveze komunistov Srbije, nato predsednika predsedstva Socialistične republike Srbije), ki se je skupaj s svojimi zavezniki (črnogorskim, kosovskim in vojvodinskim vodstvom) zavzemala za večja pooblastila centralnih federalnih oblasti, torej redukcijo federalizma in klasični socialistični sistem, kot ga je Jugoslavija imela pred ustavnimi reformami v letih 1971−1974. Na drugi strani se je oblikovala ohlapna povezava Slovenije, Hrvaške, Bosne in Hercegovine ter Makedonije, ki jih je družil predvsem strah pred centralistično in nacionalistično ofenzivo Miloševićevega kroga. Znotraj tega kroga je najbolj jasna stališča zastopalo vodstvo Zveze komunistov Slovenije; ta so bila usmerjena zlasti v demokratizacijo družbe, v dopuščanje oblikovanja nekomunističnih političnih skupin, večjo vlogo republik in tržno gospodarstvo.

Že tako rahel federativni sistem se je vse bolj rahljal, politični nadzor v posameznih republikah je popuščal. Zahteve po pluralizmu in sistemskih spremembah so postajale vse bolj odločne. Slovenska socialistična skupščine je tako v svojem zadnjem mandatnem obdobju 1986−1990 postala eden ključnih dejavnikov mirnega in evolutivnega prehoda v večstrankarski parlamentarni sistem in neodvisnost. Septembra 1989 je s številnimi ustavnimi amandmaji k slovenski republiški ustavi najprej zagotovila ustrezno podlago za postopno osamosvojitev in večstrankarstvo, nato pa sprejela tudi ustrezno volilno zakonodajo in razpisala prve povojne demokratične volitve.

Na aprilskih volitvah leta 1990 so se za glasove volivcev poleg nekaterih nekdanjih družbenopolitičnih organizacij, preoblikovanih v stranke, potegovale tudi nove stranke, združene v koalicijo Demos. Te so skupno tudi prejele večino glasov in oblikovale vlado. Politično življenje je vse bolj potekalo v duhu večstrankarskega parlamentarizma, četudi je sistemsko še zmerom obstajala »zgolj« tridomna delegatska skupščina. Skupščina se je uveljavila kot klasični predstavniški organ z eno osrednjih političnih vlog v pripravah na osamosvojitev. Petindvajsetega junija je nato tudi sprejela tri osamosvojitvene dokumente, na podlagi katerih je Slovenija postala samostojna in neodvisna država, pol leta zatem pa še novo ustavo.