

Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji (1963-1994)*

JANEZ KOPAČ

Ustava Socialistične republike Slovenije z dne 9. aprila 1963

Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije je slovensko ustavo sprejela 9. aprila 1963, hkrati z zakonom o izvedbi ustave Socialistične republike Slovenije.¹ Slovenska ustava je bila kopija² zvezne ustave in ji je bila tudi podrejena.³ Tako kot se je z zvezno ustavo spremenilo uradno ime države, se je s slovensko ustavo dotedanja Ljudska republika Slovenija preimenovala v Socialistično republiko Slovenijo. Slovenska ustava je v drugem poglavju povzela z zvezno ustavo določeno družbeno ureditev, katere temelj sta bili svobodno združeno delo s proizvodjalnimi sredstvi in samoupravljanje delovnih ljudi v delovnih organizacijah ter v družbenopolitičnih skupnostih, ki so jih predstavljali občine, okraji in republika.⁴ Po ustavi je bilo delovno ljudstvo edini nosilec oblasti in upravljanja družbenih zadev, samoupravljanje občanov v občinah pa je postalo politični temelj enotnega družbenopolitičnega sistema. Oblast na vseh ravneh družbenopolitičnih skupnosti so občani izvajali prek predstavniških teles, ki jih je ustava poimenovala skupščine. Sestavljene so bile iz delegatov občanov in delovnih ljudi v delovnih organizacijah, ki so bili izbrani po načelu reelekcije za dobo štirih let na volitvah v občinske, okrajne in republiško skupščino, in sicer tako, da se vsako drugo leto izvoli polovico članov predstavniških teles. V izrednih razmerah

se je mandat poslancev lahko tudi podaljšal.

Slovenska ustava je povzela organizacijo republiških oblastnih organov po zvezni ustavi. V 138. členu je določala obliko in organizacijo skupščine SR Slovenije, ki so jo sestavljali Republiški zbor kot zbor delegatov občanov ter Gospodarski zbor, Prosvetno-kulturni zbor, Socialno-zdravstveni zbor ter Organizacijsko-politični zbor kot zbori delovnih skupnosti. Konkretno zadeve so Republiški zbor in zbori delovnih skupnosti obravnavali na odborih in komisijah.

Kot stalni organ republiške skupščine, ki je opravljal politično izvršilne funkcije je bil določen republiški izvršni svet. Bil je odgovoren za izvajanje politike, katere temelje je določala Skupščina SRS. O svojem delu je moral poročati republiški skupščini. Člani so bili izvoljeni na Republiškem zboru izmed članov skupščine.

Za opravljanje zadev republiške državne uprave je po ustavi skrbela republiška uprava, ki so jo sestavljali republiški sekretariati in drugi republiški upravni organi, sveti in zavodi. Njihova naloga je bila neposredno izvajanje zakonov in predpisov.

Ustava je določala tudi pristojnosti in delovanje republiške sodne veje oblasti ter področje varstva ustavnosti in zakonitosti, ki je bilo naloženo Ustavnemu sodišču SR Slovenije.

Ustava je natančneje obdelala tudi samoupravljanje v občinah in okrajih, ki so predstavljali najnižjo in srednjo stopnjo v hierarhiji družbenopolitičnih skupnosti. Janez Šmidovnik ugotavlja, da je imela ustava zelo velik pomen za razvoj občinske samouprave, pa čeprav ni prinesla "...tako radikalnih sprememb oziroma novosti v položaju in ureditvi občin, kot...v dotedanjih reorganizacijskih obdobjih v letih 1949, 1952 in 1955...". Občina kot komuna, ki se je oblikovala od srede leta 1955 dalje, je bila z ustavo uzakonjena in je skupaj z delovno organizacijo postala ustavno razglašena temeljna oblika družbenega samoupravljanja v političnem sistemu države. Šmidovnik tudi ugotavlja, da je bila zaradi izjemnega pomena občine oziroma komune njena normativna ureditev v celoti zajeta že v zvezni in republiških ustavah, tako da je bila izpeljana le še prek občinskih statutih in ne več prek posebne zakonodaje, kot se je to na zelo zapleten način dogajalo dotlej. "...S tem je dobila celotna normativna ureditev komunalnega sistema ustavni pomen in ustavne garancije..."⁵

* Nadaljevanje razprave, ki jo je avtor objavil v Arhivih XXIII (2000), št. 2, str. 83-106 (op. ured.).

¹ Odlok o razglasitvi ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 10-90/63; Zakon o izvedbi ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 10-91/63.

² Nova slovenska ustava, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 268.

³ ES, zvezek 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenije, str. 103-107.

⁴ Janez Šmidovnik v n. d., na str. 153 in 154 navaja, da je pojem družbenopolitična skupnost, ki ga je uveljavila ustava iz leta 1963, že tretji termin za označevanje upravno teritorialnih enot. Od konca vojne do ustavnih zakonov leta 1953 so se imenovali upravno teritorialne enote, od leta 1953 pa do ustave 1963 pa politično teritorialne enote. Razlika je tudi v tem, da je termin družbenopolitična skupnost po letu 1963 zajemal tudi republiko in federacijo, prejšnja pojma pa sta bila rezervirana le za lokalne teritorialne enote (občine in okraje). Po novem je le občina imela značaj temeljne družbenopolitične skupnosti, okraji in republika pa so bili označeni kot družbenopolitične skupnosti. Na ta način je bila že na terminološki ravni postavljena enotnost političnega sistema v vsej državi.

⁵ Janez Šmidovnik: n. d., str. 152.

Predstavniška telesa, prek katerih so v občinah izvajali oblast, so bile občinske skupščine; te so bile dvodomne. Občinske skupščine sta sestavljala občinski zbor, ki so ga neposredno volili občani, in zbor delovnih skupnosti, ki so ga volili delovni ljudje, ki so bili na območju občine zaposleni v delovnih organizacijah, državnih organih, družbeno političnih organizacijah in društvi, ter kmetje, člani zadrug. Zakon je lahko v posameznih občinah predvideval tudi več zborov delovnih skupnosti. V nasprotju z dotedanjim zborom proizvajalcev, ki so ga volili le zaposleni v gospodarstvu na območju občine, je novi zbor delovnih skupnosti predstavništvo vseh delovnih ljudi z vseh družbenih področij. Po pravilu sta oba zbora občinske skupščine odločitve sprejemala na skupnih zasedanjih. Število odbornikov vsake občinske skupščine je moral določiti občinski statut. Po določitvi ustave so bili odborniki za svoje delo odgovorni občanom in občinskimi skupščinam. Za posamezna delovna področja so občinske skupščine kot politično izvršilne organe po svoji presoji svobodno ustanovljale svete, za proučevanje konkretnih vprašanj pa so smele občinske skupščine ustanovljati stalne ali občasne komisije. Neposredno izvajanje zakonov in predpisov je bilo naloženo občinskim upravnim organom, ustanavljanje le-teh pa je bilo prepuščeno občinskimi skupščinam. Le upravne organe za potrebe narodne obrambe so po zvezni zakonodaji morale imeti vse občine v državi, v Sloveniji pa so bili po slovenski zakonodaji obvezni tudi občinski upravni organi za notranje zadeve.

Z novo ustavo je pomembno funkcijo v občinski upravi dobil tudi predsednik skupščine, še zlasti zato, ker je bil odpravljen enotni izvršilni organ v dotedanjih občinskih, pa tudi okrajnih ljudskih odborih. Janez Šmidovnik ugotavlja, da "...funkcija predsednika občinske skupščine sicer ni bila nikdar mišljena kot nadomestilo za bivši enotni izvršilni organ... Vendar je bilo nujno dati predsedniku občinske skupščine nekatere izvršilne naloge..., obenem pa tudi določene usklajevalne pravice glede vseh organov občinske skupščine..."⁶

Kot oblike neposrednega samoupravnega odločanja občanov so se uveljavili zbori volivcev, referendumi in javne razprave.

V ustavi je bilo nekoliko natančneje urejeno delovno področje krajevnih skupnosti, ki so bile nova institucija in so zamenjale dotedanje krajevne odbore. Nove krajevne skupnosti so dobile lastnost samostojnih pravnih oseb, kar dotedanji krajevni odbori niso bili. V njih so občani organizirali "...komunalne, stanovanjske, gospodarske, socialne, zdravstvene, kulturne, prosvetne, vzgojne in druge dejavnosti za neposredno zadovoljevanje svojih potreb ter potreb družin in gospodinjstev, kakor tudi za razvoj

naselja...". Ustava ni dajala pravnih možnosti, da bi krajevne skupnosti znotraj velikih občin postale neke vrste podobčine, oziroma nadomestek za odpravljene občine, čeprav so se take težnje tudi pojavljale.⁷

Za mesta, ki so bila razdeljena na več občin, kot npr. Ljubljana in Maribor, je bilo v ustavi določeno, da "...opravlja zadeve, ki so skupnega pomena za mesto mestni svet kot organ samoupravljanja mesta...". Skupne zadeve za območje mesta so morale biti po določilu 115. člena ustave predpisane z zakonom in statutom mesta. Dana je bila tudi možnost, da se z zakonom mestu poverijo nekatere naloge iz okrajnih pristojnosti. Člani mestnega sveta so bili predstavniki občinskih skupščin. Janez Šmidovnik je mnenja, da je z možnostjo razdelitve velikih mest na občine ustava negirala svoja načela za ustanavljanje občin-komun in hkrati legalizirala tedanje stanje v dveh največjih slovenskih mestih.⁸

V 88. členu ustave je bil določen postopek za ustanavljanje novih občin, ki je v naslednjih letih zelo upočasnil upravno teritorialne reforme in spremembe. Uzakonjeno je bilo načelo, da se "...občina ustanovi za območje, ki je povezano s skupnimi interesi, na katerem obstoje pogoji za samostojno opravljanje nalog občine, za njen gospodarski razvoj in za razvijanje družbenega samoupravljanja...". Janez Šmidovnik ugotavlja, da je v ozadju tega določila ideja o gospodarski samostojnosti občine, ki skupaj z dejstvom, da morajo biti omogočene tudi razmere za razvijanje družbenega samoupravljanja, zelo poudarja politično vlogo občine. Občine so morale po določitvi 91. člena ustave s svojimi sredstvi v prvi vrsti zagotoviti izvrševanje nalog, ki so jih na občinski ravni določali ustava in zakoni. Za občine, ki pa se jim samim ne bi uspelo gospodarsko in finančno preživeti, je bila v naslednjih členih dana možnost, da pridobijo dopolnilna republiška sredstva.

Zelo pomembno je bilo tudi določilo tretjega odstavka 88. člena ustave, po katerem se občina ustanovi, odpravi in spremeni svoje območje le z zakonom, kar je veljalo že dotlej. Novo pa je nadaljevanje tega odstavka, ki zahteva, da se našteje spremembe smejo izvršiti samo "...po poprejšnjem zaslišanju občanov z ustreznega območja...". Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bila po dotedanji praksi ustanavljanja, odpravljanja in spreminjanja območij občin volja prizadetih prebivalcev zelo pogosto neupoštevana. Sicer pa meni, da mnenje prebivalstva ni bilo obvezno za zakonodajalca, zato je pa imelo zelo velik političen pomen. Prav tako ustava tudi ni predpisala oblike "zaslišanja" prebivalstva.

Ustava določa tudi funkcijo in naloge okraja kot ene izmed oblik družbenopolitičnih skupnosti. Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bila institucija

⁶ Janez Šmidovnik: n. d., str. 170-171.

⁷ Janez Šmidovnik: n. d., str. 162-164.

⁸ Janez Šmidovnik: n. d., str. 159.

okraj zaradi uvajanja komunalnega sistema, ki je močno poudarjal univerzalno pristojnost občin, že pri pripravljanju nove ustave v krizi.⁹ Zvezna ustava je v drugem odstavku 105. člena določila, da se okraj ustanavlja za opravljanje skupnih zadev dveh ali več občin, in v drugem odstavku omogočila, da republiška ustava lahko določi, da ima republika samo občine, kar je pomenilo, da institucija okraja kot družbenopolitična skupnost ni bila več obvezna. To je bilo povezano tudi z dejstvom, da je za financiranje okrajev vsaka republika morala poskrbeti z republiškim zakonom. Kot meni Janez Šmidovnik, je zvezna ustava vlogo in naloge okrajev le medlo nakazovala, nekoliko konkretnjeje so bile republiške ustave. Tako je slovenska ustava za ustanavljanje in odpravljanje okrajev (ob sprejetju ustave so v republiki delovali le še štirje okraji) ter spreminjanje njihovih območij predpisala enak postopek, kot je veljal za občine. Določila jim je le nekatere nadzorne funkcije nad poslovanjem občinskih organov ter skrb za nekatere zavode, ki so svojo dejavnost opravljali na širše zemljepisno zaokroženih območjih. Okraj je vodila okrajna skupščina, ki je bila le enodolna, odbornike vanjo so volile le občinske skupščine izmed svojih članov. Za svoje delo so ustanavljali svete, komisije in uprave.

Na dan, ko je bila sprejeta slovenska ustava, ki je spremenila tudi uradno ime republike v Socialistično republiko Slovenije, se je preimenoval tudi Uradni list. Ta se od desete številke dalje, z dne 9. aprila 1963 imenuje Uradni list Socialistične republike Slovenije.¹⁰

V Enciklopediji Slovenije, zvezek 12, je ustava iz leta 1963 označena kot "nedorečena in kompromisna", saj je bilo v Jugoslaviji v začetku šestdesetih let, ko je država zašla v gospodarsko krizo, čutiti močno nasprotje med "...zagovorniki centralizma, ki so si Jugoslavijo zamišljali kot zvezo komun ob močni vlogi centra...", in zagovorniki federalizma, ki so se zavzemali za "...krepitev vloge republik in gospodarsko učinkovitejši sistem z zmanjšano vlogo države...".¹¹

Od slovenske ustave aprila 1963 do slovenske ustave februarja 1974

Zlasti za organizacijo republiških upravnih organov je zelo pomemben tudi Zakon o izvedbi ustave Socialistične republike Slovenije, ki je bil sprejet isti dan kot ustava. Razveljavil je Zakon o upravnih organih iz leta 1956 ter odpravil razliko med dotedanjimi republiški državni sekretariati in sekretariati izvršnega sveta. Po novem so oboji postali državni sekretariati, pridružili pa

so se jim še nekateri, ki so se izoblikovali iz odpravljenih republiških svetov. To so bili po novem republiški sekretariati za finance, za industrijo (v njegovem okviru so bili republiški inšpektorati, in sicer elektroenergetski, rudarski, gradbeni in inšpektorat parnih kotlov), za kmetijstvo in gozdarstvo (v njegovem okviru sta bila republiška kmetijski in veterinarski inšpektorat), za trgovino (v njegovem okviru je bil republiški tržni inšpektorat), za promet (v njegovem okviru je bil republiški inšpektorat za promet), za delo (v njegovem okviru je bil republiški inšpektorat za delo), za urbanizem, stanovanjsko izgradnjo in komunalne zadeve (v njegovem okviru je bil republiški urbanistični inšpektorat), za šolstvo, za kulturo in prosveto, za raziskovalno delo in visoko šolstvo, za zdravstvo (v njegovem okviru je deloval republiški sanitarni inšpektorat) za socialno varstvo, za notranje zadeve, za pravosodno upravo, za narodno obrambo, za proračun in občo upravo, za splošne gospodarske zadeve, za zakonodajo in organizacijo, za informacije in za turizem. Prav tako pa so kot republiška uprava delovali še tile republiški zavodi: za gospodarsko načrtovanje, za statistiko, za mednarodno tehnično sodelovanje, za cene, (pod nadzorstvom Republiškega sekretariata za splošne gospodarske zadeve), Hidrometeorološki zavod (pod nadzorom Republiškega sekretariata za proračun in občo upravo), Geodetska uprava (pod nadzorstvom Republiškega sekretariata za finance, Državni arhiv SR Slovenije (pod nadzorstvom Republiškega sekretariata za kulturo) ter republiška komisija za verska vprašanja.¹²

Na podlagi določil zakona o izvedbi ustave je Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije sprejela tudi Zakon o organizaciji in delu republiškega izvršnega sveta.¹³

V zakonu o izvedbi ustave Socialistične republike Slovenije je bilo tudi določeno, da bo tedaj še Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije po sprejetju izvedbenega ustavnega zakona sprejela še zakone o volitvah v republiško skupščino ter skupščine občin in okrajev. Oba zakona sta bila sprejeta na dan, ko je bila sprejeta tudi slovenska ustava, to je 9. aprila 1963¹⁴. Isti dan sta bila sprejeta tudi odloka, ki sta razpisala volitve. Za občinske zборе so bile volitve razpisane za 26. maj, za zборе delovnih skupnosti občinskih skupščin za 24. maj in za okrajne skupščine (volili so po občinskih skupščinah) za 3. junij 1963.¹⁵ Volitve v republiško skupščino

¹² Zakon o izvedbi ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 10-91/63.

¹³ Zakon o organizaciji in delu Izvršnega sveta Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 11-95/63.

¹⁴ Zakon o volitvah odbornikov občinskih in okrajnih skupščin, Ur. l. SRS, št. 11-92/63; Zakon o volitvah poslancev Skupščine Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 11-93/63.

¹⁵ Odlok o razpisu splošnih volitev v občinske in okrajne skupščine, Ur. l. SRS, št. 11-96/63; Slovenska kronika 20. stoletja,

⁹ Na vse manjši pomen okrajev opozarja tudi to, da republiška ustava okrajem namenja le sedem, občinam pa kar 30 členov.

¹⁰ Zadnji Uradni list Ljudske republike Slovenije ima zaporedno številko 9 in je izšel 4. aprila 1963.

¹¹ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

so bile razpisane za 3. junij, in sicer za zборе delovnih skupnosti in neposredne volitve poslancev za Republiški zbor za 16. junij 1963.¹⁶

Potem ko je Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije 9. aprila sprejela ustavo in spremljajočo zakonodajo, je istega dne sprejela še odlok o svojem razpustu.¹⁷

V obdobju do sprejetja ustave iz leta 1963 so se na območju države, tudi v republiki Sloveniji, večinoma že izoblikovale velike občine, ki so bile podlaga za delovanje komunalnega sistema, ki ga je ustava postavila v ustavne okvire. Janez Šmidovnik ugotavlja, da v ustavi "...dejansko ni bilo nič bistveno spremenjenega v sistemu oziroma v ureditvi občine. Zato tudi ni sledila novi ustavi nobena večja teritorialna reorganizacija občin...".¹⁸ K temu je pripomoglo tudi določilo v 88. členu ustave, po katerem je moral zakonodajalec pred ustanavljanjem, odpravljanjem ali ozemeljskim spreminjanjem občin pridobiti mnenje prebivalcev, ki so se jih take spremembe dotikale. Zato v naslednjih letih, vse do ustanavljanja novih občin v novi državi Republiki Sloveniji konec leta 1994, ni bilo večjih upravno teritorialnih reform. Sledimo lahko le nekaterim redkim spremembam. Le teden dni po sprejetju ustave, v drugi polovici aprila 1963, so se na podlagi uredbe, sprejete še pred ustavo, združili in razdružili ter preimenovali nekateri kraji v občinah Idrija, Laško, Lenart, Ljubljana-Polje, Mozirje, Zagorje ob Savi in Žalec.¹⁹ Konec aprila 1964 se je dotedanja občina Videm-Krško preimenovala v občino Krško.²⁰ Nekaj pridružitvev, razdružitvev in preimenovanj krajev je bilo znova poleti 1964, in sicer v občinah Celje, Idrija in Krško.²¹

Ker je ustava namesto ljudskih odborov uvedla skupščine družbenopolitičnih skupnosti, je v začetku leta 1964 republiška skupščina razveljavila zakona o občinskih in okrajnih ljudskih odborih iz leta 1952.²²

Za nadaljnje poslovanje mest, ki so bila raz-

deljena na občine, kot sta bili Ljubljana in Maribor, je v prvi polovici aprila 1964 začel veljati poseben zakon. Določeno je bilo, da je tako mesto samoupravna družbena skupnost in je pravna oseba, katere območje se določi z zakonom. Po 2. členu zakona mestni sveti kot organi samoupravljanja "...v mestu opravljajo zadeve, ki so na podlagi zakona ali statuta mesta skupnega pomena za mesto...". Zakon je natančno določil naloge mesta na področju urbanizma, notranjih in stanovanjsko-komunalnih zadev, na področju prometa, zdravstva in še na nekaterih področjih kot so npr. sprejemanje odločitev o tržnicah, o obveznem obratovalnem času trgovin, gostiln in drugih storitvenih dejavnosti itd. Pristojnosti so bile dopolnjene konec leta 1965. Najpomembnejši akt mesta je bil statut; ta je moral vse mestne pristojnosti natančno določiti. Člani mestnega sveta so bili delegirani iz občinskih skupščin, ki so delovale na območju mesta.²³

Dne 1. maja 1964 so občinski upravni organi za notranje zadeve pridobili pristojnosti okrajnih ljudskih odborov s področja notranjih zadev. Pri občinah, ki še niso imele upravnega organa za notranje zadeve, so ga morali ustanoviti najpозneje do konca leta 1964.²⁴

V drugi polovici oktobra 1964 je začel veljati zakon, ki je na novo določil, katere katastrske občine sodijo v območja mest Ljubljane, Maribora, Celja, Kopra, Laškega, Krškega, Šoštanj in Žalca. Videti je, da ta zakon poleg dosedanjih mest Ljubljane in Maribora uvaja še nova mesta, a ne kot družbenopolitične skupnosti, ampak kot samoupravne družbene skupnosti, čeprav to v citiranem zakonu ni navedeno. Ugotoviti smemo, da je zakon nekoliko nedosleden, saj npr. določa območje mesta Šoštanj v okviru občine Velenje in kraj Žalec kot mesto v okviru občine Žalec. Očitno je, da določa tudi območja mest Celje, Koper in Krško v okviru občin Celje, Koper in Krško. Zaradi nepreglednosti upravno teritorialne razdeljenosti Republike Slovenije je zakon naložil Zakonodajno-pravni komisiji Skupščine SR Slovenije, da pripravi prečiščeno besedilo zakona o območjih okrajev in občin, to pa je moralo biti tudi terminološko usklajeno z ustavo iz leta 1963.²⁵

Skupščina SR Slovenije je prečiščeno besedilo zakona o območjih okrajev in občin sprejela 16. oktobra, veljati pa je začel z dnem objave v Uradnem listu SRS dne 3. decembra 1964. V prvem členu je zapisano, da so v Socialistični republiki Slovenije okraj in občine, ki

1941-1995, Ljubljana 1996, poglavje Volitve, volitve, volitve, str. 269.

16 Odlok o razpisu volitev v Republiški zbor in zборе delovnih skupnosti Skupščine SR Slovenije, Ur. l. SRS, št. 11-97/63.

17 Odlok o razpustu Ljudske skupščine LR Slovenije, Ur. l. SRS, št. 11-100/63; Ljudska skupščina LRS, ki je bila razpuščena 9. aprila 1963, je bila izvoljena 23., 25. in 28. marca 1958, dne 9. aprila 1962 pa ji je bil podaljšán mandat do njenega razpusta, ki se je zgodil natančno čez leto dni.

18 Janez Šmidovnik: n. d., str. 151.

19 Odredba o razdružitvi in preimenovanju nekaterih naselij, Ur. l. SRS, št. 12-105/63.

20 Odlok o preimenovanju občine Videm-Krško, Ur. l. SRS, št. 13-75/64.

21 Odredba o združitvi, razdružitvi in preimenovanju nekaterih naselij, Ur. l. SRS, št. 24-161/64.

22 Zakon o prenehanju veljavnosti zakona o občinskih ljudskih odborih in zakona o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. SRS, št. 7-43/64.

23 Zakon o mestih, ki so razdeljena na občine, Ur. l. SRS, št. 11-65/64; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o mestih, ki so razdeljena na občine, Ur. l. SRS, št. 36-374/65.

24 Zakon o začetku poslovanja občinskih upravnih organov za notranje zadeve z razširjeno pristojnostjo, Ur. l. SRS, št. 14-79/64.

25 Zakon o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 30-174/64.

jih sestavljalo katastrske občine in naselja. Med besedilom zakona se poleg katastrskih občin in naselij skoraj pri vsaki občini pojavi tudi mesto (združuje več katastrskih občin in naselij) kot sestavni del občine. Zakon je na ozemlju Slovenije uzakonil te okraje in občine:

- **okraj Celje s sedežem v Celju** (obsegal je občine Brežice z mestom Brežicami in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Celje z mestom Celjem in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Krško z mestoma Kostanjevico in Krškimi ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Laško z mestoma Laškimi in Radečami ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Mozirje, Sevnico z mestom Sevnico in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Slovenske Konjice z mestom Slovenskimi Konjicami in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Velenje z mestoma Šoštanjem in Velenjem ter drugimi katastrskimi občinami in naselji ter Žalec z mestom Žalcem ter drugimi katastrskimi občinami in naselji);

- **okraj Koper s sedežem v Kopru** (obsegal je občine Ajdovščino z mestom Ajdovščino in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Idrijo z mestom Idrijo in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ilirsko Bistrico z mestom Ilirsko Bistrico in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Izolo z mestom Izolo in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Koper z mestom Koprom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Novo Gorico z mestom Novo Gorico in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Piran z mestom Piranom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Postojno z mestom Postojno ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Sežano z mestom Sežano ter drugimi katastrskimi občinami in naselji in Tolmin z mestoma Bovcem in Tolminom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji);

- **okraj Ljubljana s sedežem v Ljubljani** (obsegal je občine Cerknico, Črnomelj z mestom Črnomljem in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Domžale z mestom Domžale in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Grosuplje z mestom Višnjo goro in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Hrastnik z mestom Hrastnikom in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Jesenice z mestom Jesenicami in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Kamnik z mestom Kamnikom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Kočevje z mestom Kočevjem ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Kranj z mestom Kranjem in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Litijo z mestom Litijo ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ljubljano Bežigrad z delom mesta Ljubljane in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ljubljano Center z delom mesta Ljubljane in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ljubljano Moste Polje z delom mesta Ljubljane in drugimi katastrskimi

občinami in naselji, Ljubljano Šiško z delom mesta Ljubljane ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ljubljano Vič Rudnik z delom mesta Ljubljane ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Logatec, Metliko z mestom Metliko in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Novo mesto z mestom Novim mestom in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Radovljico z mestoma Bledom in Radovljico in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ribnico, Škofjo Loko z mestom Škofjo Loko in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Trbovlje z mestom Trbovljami in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Trebnje, Trzin z mestom Trzinom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Vrhniko z mestom Vrhniko ter drugimi katastrskimi občinami in naselji in Zagorje ob Savi z mestom Zagorjem ob Savi ter drugimi katastrskimi občinami in naselji);

- **okraj Maribor s sedežem v Mariboru** (obsegal je občine Dravograd, Gornjo Radgono z mestom Gornjo Radgono ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Lenart, Lendavo z mestom Lendavo ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ljutomer z mestom Ljutomerom ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Maribor Center z delom mesta Maribora ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Maribor Tabor z delom mesta Maribora in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Maribor Tezno z delom mesta Maribor in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Mursko Soboto z mestom Mursko Soboto in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ormož z mestom Ormožem in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Ptuj z mestom Ptujem in drugimi katastrskimi občinami in naselji, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem z mestom Ravnami na Koroškem ter drugimi katastrskimi občinami in naselji, Slovenj Gradec z mestom Slovenj Gradcem in drugimi katastrskimi občinami in naselji in Slovensko Bistrico z mestom Slovensko Bistrico ter drugimi katastrskimi občinami in naselji).

Poslej je na območju Socialistične republike Slovenije delovalo 62 občin, ki so jih tedaj povezovali štirje okraji.²⁶

Z utrjevanjem občinskega komunalnega sistema je okraj kot družbenopolitična skupnost vse bolj izgubljal svoj pomen. To se odraža v procesu, ki je potekal od srede leta 1955, ko so se pristojnosti okrajev vse bolj prenašale na občine, okraji pa so se združevali. Tudi ustava iz leta 1963 okrajem namenja zelo malo določil. Ta proces je privedel do tega, da je republiška skupščina marca 1965 sprejela ustavni zakon, ki je v Socialistični republiki Sloveniji odpravil okraje. Zakon je začel veljati 12. marca 1965, ko je bil objavljen v Uradnem listu RS. Poslej so bile na območju Slovenije kot družbenopolitične

²⁶ Zakon o območjih okrajev in občin v Socialistični republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo), Ur. l. SRS, št. 35-194/64.

skupnosti opredeljene le občine in republika.²⁷ Zakon o izvedbi zakona o odpravi okrajev je določil, da okrajne skupščine in organi okrajev Celja, Kopra, Ljubljane in Maribora prenehajo delovati 31. marca 1965, s čimer so bili okraji kot družbenopolitične skupnosti odpravljeni. Določeno je bilo, da se pristojnosti, ki so bile z zveznimi in republiški predpisi dodeljene okrajnim skupščinam, prenesejo na občinske skupščine, pristojnosti okrajnih organov za odločanje na drugi stopnji pa so bile prenesene na ustrezne republiške upravne organe. Dotedanji okrajni zavodi in zapori so prešli pod občinsko pristojnost občine, na ozemlju katere so bili zavodi in zapori.²⁸

Odprava okrajev je bila zadnja večja upravno teritorialna sprememba na območju Slovenije do nove ureditve občin v že osamosvojeni Republiki Sloveniji. V letih po odpravi okrajev so potekali le še združitve in razdružitve krajev znotraj občin in manjši ozemeljski popravki med občinami. Januarja 1966 je bila sprejeta odredba o združitvi nekaterih krajev v občini Škofja Loka in Žalec.²⁹ Decembra 1966 so bili manjši popravki izvršeni v občinah Zagorje ob Savi, Velenje in Sežana.³⁰ Decembra 1967 je začela veljati odredba, ki je bila objavljena v Uradnem listu šele konec februarja 1968, o nekaterih teritorialnih spremembah v občinah Ribnica, Slovenske Konjice in Ravne na Koroškem.³¹ Nekoliko večji poseg v upravno razdelitev Socialistične republike Slovenije je bil opravljen sredi julija 1969 z veljavnostjo od 1. januarja 1970 dalje. K občini Škofja Loka je bilo priključeno območje krajevne skupnosti Žiri, ki je po dotedanji upravni razdelitvi sodilo k občini Logatec.³² Sredi leta 1970 je bilo nekaj teritorialnih sprememb in preimenovanj krajev v okviru občin Škofja Loka, Ravne na Koroškem in Lenart.³³ Podobne spremembe so bile konec januarja 1971 določene znotraj občin Ajdovščina, Črnomelj, Grosuplje, Krško, Maribor, Novo mesto in Sežana.³⁴ Sredi oktobra, z veljavnostjo v novembru 1972, so bile podobne spremembe opravljene še znotraj občin Laško, Logatec in

Trebnje.³⁵ Zadnji malenkostni popravki v upravno teritorialni razdelitvi Socialistične republike Slovenije pred sprejetjem nove ustave iz leta 1974 so bili uveljavljeni v drugi polovici decembra 1973 in so začeli veljati februarja 1974 v občinah Ajdovščina, Ljubljana Bežigrad in Ptuj.³⁶

V šestdesetih letih se je uveljavilo načelo, da državno administrativno upravljanje gospodarstva nadomesti tržno-plansko gospodarjenje. Prvič po drugi svetovni vojni pa je bilo tudi uradno opozorjeno na nevarnost "... izkrivljanja nacionalnih odnosov...".³⁷ Začetek šestdesetih let je tudi obdobje, v katerem se je v državi začela gospodarska reforma, ki pa ni uspela. Povečal se je uvoz, padla je produktivnost dela, povečala se je inflacija. Neuspelo gospodarsko dogajanje je bilo politično označeno kot stihijsko, zato so se leta 1964 zgodile spremembe v kreditni politiki. Temeljito so se zmanjšala investicijska sredstva federacije in republik, izjemno velik pomen pa so dobile banke, ki so prevzele investicijski kapital. V gospodarski razvoj države je leta 1965 korenito posegla država z gospodarsko reformo, ko se je gospodarstvo preusmerilo k svobodnim družbenoekonomskim odnosom in upoštevanju ekonomskih zakonitosti. Monetarna reforma je izvedla devalvacijo dinarja, sprejeti so bili ukrepi za pospeševanje izvoza ter podražitve uvoza, inflacija se je zmanjšala.³⁸

Zaradi razmeroma neuspešne gospodarske reforme so postajale vse glasnejša prizadevanja za spremembo ustroja federalnih organov in tendence po "... večji vlogi njenih sestavnih delov..." to je republik in pokrajin. Med letoma 1967 in 1971 so sledili zvezni in republiški ustavni amandmaji, po katerih sta med drugim tudi avtonomni pokrajini Vojvodina in Kosovo dobili značaj konstitutivnega elementa federacije. Poudarjena je bila vloga zbora narodov kot zbora s splošnimi pristojnostmi v federaciji. V Socialistični republiki Sloveniji so bila prva ustavna dopolnila sprejeta na skupni seji vseh zborov skupščine 20. aprila 1967. Eden izmed petih sprejetih amandmajev je določal, da skupščina SR Slovenije na skupni seji poslednj izvoli desetčlansko delegacijo Slovenije v zvezni Zbor narodov.³⁹

Republiški ustavni amandmaji, ki jih je 30. januarja 1969 sprejel Republiški zbor Skupščine SR Slovenije, so nekoliko zmanjšali število zborov republiške skupščine. Poleg Republiškega zbora so poslednj kot zbori delovnih skupnosti

²⁷ Ustavni zakon o odpravi okrajev v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 10-80/65.

²⁸ Zakon za izvedbo odprave okrajev v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 10-81/65.

²⁹ Odredba o združitvi nekaterih naselij, Ur. l. SRS, št. 2-11/66.

³⁰ Odredba o združitvi in razdružitvi nekaterih naselij, Ur. l. SRS, št. 43-237/66.

³¹ Odredba o združitvi in razdružitvi nekaterih naselij, Ur. l. SRS, št. 7-50/68.

³² Zakon o spremembi območij občin Logatec in Škofja Loka, Ur. l. SRS, št. 24-201/69.

³³ Odredba o združitvi in o preimenovanju nekaterih naselij v občinah Škofja Loka, Ravne na Koroškem in Lenart, Ur. l. SRS, št. 27-190/70.

³⁴ Odredba o združitvi in razdružitvi in o preimenovanju nekaterih naselij v občinah Sežana, Črnomelj, Grosuplje, Novo mesto, Maribor, Ajdovščina in Krško, Ur. l. SRS, št. 3-12/71.

³⁵ Odredba o združitvi in preimenovanju nekaterih naselij v občinah Laško, Logatec in Trebnje, Ur. l. SRS, št. 46-358/72.

³⁶ Odredba o združitvi in o razdružitvi nekaterih naselij v občinah Ajdovščina, Ljubljana Bežigrad in Ptuj, Ur. l. SRS, št. 3-7/74.

³⁷ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

³⁸ Primož Hainz: Obdobje krepitve samoupravnega družbenega razvoja 1963-1974, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 910-916.

³⁹ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev I.-V., Ur. l. SRS, št. 16-114/67.

delovali le še trije zbori in sicer: Gospodarski zbor, Prosvetno-kulturni zbor in Socialno-zdravstveni zbor, odpravljen pa je bil Organizacijsko-politični zbor. V primerjavi z določili v ustavi iz leta 1963 se je zmanjšalo tudi število poslancev, saj je poslej Republiški zbor, ki so ga občani volili neposredno, šteel 90 namesto dotodanjih 120 poslancev. Prav tako se je zaradi odprave enega izmed zborov delovnih skupnosti zmanjšalo število poslancev zborov delovnih skupnosti, ki so jih volili člani občinskih skupščin in delovnih skupnosti. Po ustavi iz leta 1963 je vsak zbor sestavljalo po 70 poslancev, republiški ustavni amandmaji iz leta 1969 pa so določali, da bo poslej v Gospodarski zbor izvoljenih 75 poslancev, v Prosvetno-kulturni zbor in Socialno-zdravstveni zbor pa po 60 poslancev. Vsi trije zbori so v primerih, ki so jih prav tako določali ustavni amandmaji, sestavljali enoten zbor delovnih skupnosti. Republiški zbor in enotni zbor delovnih skupnosti so skupaj obravnavali temeljna vprašanja s področja družbenopolitičnih in družbenoekonomskih odnosov, republiški proračun in republiški zaključni račun ter temeljna vprašanja glede financiranja družbenopolitičnih in samoupravnih skupnosti.

V 19. ustavnem amandmaju je bila dana možnost, da se za zadeve skupnega pomena dveh ali več občin lahko ustanovi "skupni medobčinski organ samoupravljanja". Skupne medobčinske zadeve so se določale z dogovori med občinami in s statutom medobčinskega organa samoupravljanja.⁴⁰

Zvezni ustavni amandmaji iz leta 1971 so ustanovili predsedstvo zvezne države SFRJ, na katerem naj bi se usklajevala stališča republik in pokrajin ter se zagotavljala enakopravnost narodov in narodnosti v državi. Pravna podlaga za ustanovitev in delovanje Predsedstva je bila dana v 36. in 37. zveznem amandmaju. Zvezno predsedstvo so sestavljali predsedniki skupščin republik in obeh avtonomnih pokrajin ter po dva člana iz vsake republike in po en član iz vsake avtonomne pokrajine, ki so bili izvoljeni na skupnih sejah republiških skupščin in skupščinah avtonomnih pokrajin. Določeno je bilo, da zvezna skupščina objavi sestavo predsedstva, ki nato slovesno priseže in se konstituira. Mandat članov predsedstva je bil pet let, nihče pa po določilu drugega odstavka 13. točke 36. amandmaja "...ne more biti dvakrat zaporedoma izvoljen za člana predsedstva...". Izjemo je nakazovala že prva točka 37. člena amandmaja, po kateri je lahko Zvezna skupščina zaradi zaslug predsednika Josipa Broza Tita znova izvolila za predsednika

predsedstva. Predsedstvo si je tudi določilo vrstni red za izvolitev predsednika in podpredsednika za obdobje sedmih let, in sicer po vrsti iz vsake republike in avtonomnih pokrajin.

Kot izvršilni organ na državni ravni je še naprej deloval Zvezni izvršni svet, opravljanje zvezne uprave pa je bilo naloženo zveznim sekretariatom in zveznim upravnim organom, ki so jih ustanavljali z zakonom. Še naprej je delovalo tudi Ustavno sodišče Jugoslavije.⁴¹

Zvezni ustavni amandmaji iz leta 1971 "...so bistveno zožili pristojnosti federacije in mnoge od njih prenesli na republike in avtonomne pokrajine ... dosledno je bilo uveljavljeno načelo paritetne sestave najpomembnejših zveznih organov ... Razširil se je vpliv republik in avtonomnih pokrajin na odločanje v federaciji ... Nekatere ocene so te spremembe označevale kot začetek konfederativnih elementov in krepitev nacionalnega na račun razrednega..."⁴²

Konec decembra 1971 so tudi vsi zbori slovenske skupščine sprejeli ustavne amandmaje od številke XXV do LIII, ki so vsebinsko povzeli in za slovensko območje priredili zvezne ustavne amandmaje. V 25. amandmaju je znova poudarjena suverenost Socialistične republike Slovenije kot države, "...ki je socialistična samoupravna demokratična skupnost delovnih ljudi in občanov, slovenskega naroda ter italijanske in madžarske narodne skupnosti...". Poudarjeno je bilo, da "...v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji delovni ljudje in občani Socialistične republike Slovenije uresničujejo tiste svoje suverene pravice, ki so v skupnem interesu delovnih ljudi in občanov ter narodov in narodnosti na podlagi sporazuma socialističnih republik in socialističnih avtonomnih pokrajin določene z ustavo SFRJ...". Ta ustavni amandma, ki odpravlja prvi in drugi člen slovenske ustave iz leta 1963, določa, da v Socialistični republiki Sloveniji delovni ljudje in občani uresničujejo svoje skupne interese v temeljnih organizacijah združenega dela (TOZD) in vseh oblikah njihovega združevanja, v samoupravnih interesnih skupnostih (SIS), krajevnih skupnostih in v občinah in v skupnih medobčinskih organih samoupravljanja ter v organih in organizacijah republike, s samoupravnim sporazumevanjem in družbenim dogovarjanjem. Kot mesto povezovanja med različnimi interesi pa je zelo velik pomen dobila tudi Socialistična zveza delovnega ljudstva (SZDL).

V ustavnem amandmaju št. 27 so temeljne organizacije združenega dela podrobneje določene. Druga točka amandmaja določa: "Temeljna organizacija združenega dela je temeljna oblika združevanja dela, v kateri delavci na podlagi svojega dela neposredno in enakopravno urejajo

⁴⁰ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev VI. do XXIV, Ur. l. SRS, št. 5-19/69; Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev od XX do XLIII, Ur. l. SFRJ, št. 29-345/71; Zakon o Zveznem izvršnem svetu, Ur. l. SFRJ, št. 32-609/71; Zakon o organizaciji in delovnem področju zveznih upravnih organov in zveznih organizacij, Ur. l. SFRJ, št. 32-612/71.

⁴¹ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev od XX do XLII, Ur. l. SRFJ, št. 29-344/71.

⁴² ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

medsebojna razmerja pri delu, upravljajo zadeve in sredstva družbene reprodukcije, odločajo o dohodku in drugih vprašanih svojega družbenoekonomskega položaja." V šesti točki amandmaja pa je bil na področju družbenih dejavnosti uveden institut svobodne menjave dela, ki naj zagotavlja, da delovni ljudje na področju izobraževanja, znanosti, kulture, zdravstva in drugih družbenih dejavnosti kot delu enotnega procesa družbenega dela uresničujejo svoje osebne in skupne potrebe s teh področij družbenega življenja. Svobodna menjava dela se je uresničevala v samoupravnih interesnih skupnostih (SIS), ki so jih sestavljali zbori uporabnikov in zbori izvajalcev. V amandmaju številka 30 pa je bila določena razlika med samoupravnim sporazumom in družbenim dogovorom. S samoupravnimi sporazumi so se urejali medsebojni odnosi med temeljnimi organizacijami združenega dela, samoupravnimi interesnimi skupnostmi in drugimi samoupravnimi subjekti, z družbenimi dogovori pa so izvajali, v amandmaju piše "uresničevali", samoupravno usklajevanje ter urejali družbenoekonomske in druge odnose skupnega ali splošnega pomena.

Po zgledu zveznih so tudi slovenski ustavni amandmaji uvedli predsedstvo Skupščine SR Slovenije. Sestavljali so ga predsednik in podpredsedniki skupščine, predsedniki zborov in član, ki so ga izvolil na zasedanju delegatov občin v Skupščini SR Slovenije. Po določilih devete točke 51. republiškega ustavnega amandmaja so bili člani predsedstva še predsednik skupščine SR Slovenije, ki je bil hkrati tudi predsednik predsedstva skupščine. V deveti točki 51. republiškega ustavnega amandmaja pa je še določeno, da so republiško predsedstvo dopolnjevali še predsednik izvršnega sveta in predsedniki republiških vodstev Zveze komunistov Slovenije, Socialistične zveze delovnega ljudstva Slovenije, Zveze sindikatov Slovenije in Zveze mladine Slovenije. Predsedstvo skupščine SR Slovenije je bilo določeno kot najvišji organ v Socialistični republiki Sloveniji, ki vodi splošni ljudski odpor in sme v primeru, da se republiška skupščina ne more sestati, izdajati tudi uredbe z zakonsko močjo.⁴³

Zvezni in republiški ustavni amandmaji, ki so bili sprejeti do leta 1971, so omogočili krepitev suverenosti republik v odnosu do federacije, to pa je pripomoglo k postopni demokratizaciji države. Po zveznih ustavnih amandmajih iz poletja 1971 je Jugoslavija postala "...državna skupnost prostovoljno združenih narodov in njihovih socialističnih republik in socialističnih avtonomnih pokrajin. Kot način odločanja o najpomembnejših vprašanih v federaciji je bilo sprejeto

načelo soglasja federalnih enot..."⁴⁴

Ivan Kristan je zapisal, da je bila z ustavnimi amandmaji "...na eni strani poudarjena potreba po ekonomski samostojnosti vsakega naroda, tako da samostojno razpolaga s sadovi svojega dela, na drugi strani pa je bila poudarjena potreba po medsebojni povezanosti narodov in narodnosti Jugoslavije...". Čas okoli sprejemanja samoupravnih amandmajev pa je bilo tudi obdobje, ko so obsodili "...vse pojave nacionalizma in unitarizma, ki slabijo notranjo trdnost jugoslovanske federacije in s tem ogrožajo ... tudi nacionalno samostojnost vsakega izmed jugoslovanskih narodov in narodnosti..."⁴⁵

Družbene procese, ki so se začeli izvajati skozi ustavne amandmaje med letoma 1967 in 1971, so zaokrožile zvezna in republiške ustave iz leta 1974.

Zvezna ustava, ki jo je sprejela zvezna skupščina 21. februarja 1974,⁴⁶ "...je na eni strani želela ohraniti avnojska načela federacije, na drugi pa zagotoviti nadaljnji razvoj samoupravljanja..."⁴⁷ Povzela je "...mnoge temeljne značilnosti in rešitve, določene z ustavo iz 1963 in z amandmaji k tej ustavi...", kot npr. družbeno lastnino kot temeljni element samoupravno organiziranih ljudi, samoupravne organizacije ter združeno delo in interesne skupnosti, samoupravno sporazumevanje in družbeno dogovarjanje. Uvedla pa je tudi veliko novosti, kot so delegatski sistem in spremembe sestave skupščin vseh družbenopolitičnih skupnosti.⁴⁸ Ustava je močno povečala vlogo družbenopolitičnih organizacij (Zveza komunistov - ZK, Socialistična zveza delovnega ljudstva - SZDL, Zveza sindikatov - ZS, Zveza združenj borcev NOV - ZZB NOV in Zveza socialistične mladine - ZSM) "...in sicer zaradi tega, ker so postale neposredno sestavni del skupščinskega sistema..."⁴⁹

Na upravno teritorialnem področju je zvezna ustava iz leta 1974 obdržala pojem družbenopolitične skupnosti. To so bile federacija, republika, avtonomne pokrajine in občine. V 110. členu je bila dopuščena možnost, da občine med seboj tudi sodelujejo in v ta namen ustanovijo skupne organe in druge službe ter se lahko združujejo tudi v mestne in regionalne skupnosti, ki so lahko tudi obvezne, kot posebna oblika družbenopolitične skupnosti, na katere se prenesejo določene zadeve iz pristojnosti republike oziroma avtonomne pokrajine in občin.

⁴⁴ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

⁴⁵ Ivan Kristan: n. d., str. 72-73.

⁴⁶ Odlok o razglasitvi ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 9-153/74; Ustavni zakon za izvedbo ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 9-154/74.

⁴⁷ Branimir Nešović, Janko Prunk: 20. stoletje, zgodovina za 8. razred osnovne šole, Ljubljana 1993, str. 208.

⁴⁸ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

⁴⁹ Ivan Kristan: n. d., str. 176.

⁴³ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev od XXV do LIII, Ur. l. SRS, št. 51-286/71; Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev XXV do LIII k ustavi SR Slovenije, Ur. l. SRS, št. 51-287/71.

Zvezna ustava je uzakonila tudi delegatski skupščinski sistem.⁵⁰ V 132. členu je določeno, da je v splošnem skupščina "...organ družbenega samoupravljanja in najvišji organ oblasti ... družbenopolitične skupnosti..."

Za uresničevanje svojih pravic v skupščinah družbenopolitičnih skupnosti so po tej ustavi delovni ljudje v temeljnih organizacijah in skupnostih ter družbenopolitičnih organizacijah oblikovali delegacije, ki po določilu 138. člena ustave "...delegirajo iz sestava delegacije delegate v ustrezni zbor skupščine družbenopolitične skupnosti..."

V 144. členu zvezne ustave je bilo določeno, da skupščine družbenopolitičnih skupnosti na ravni republik in občin sestavljajo trije zbori. Kot zbor delegatov delovnih ljudi v organizacijah združenega dela in drugih samoupravnih organizacijah se je oblikoval zbor združenega dela. Zbor krajevnih skupnosti (v občinski skupščini) je bil sestavljen iz delegatov delovnih ljudi in občanov v krajevnih skupnostih, Zbor občin (v republiški skupščini) pa je bil sestavljen iz delegatov delovnih ljudi in občanov v občinah. Družbenopolitični zbor so sestavljali delegati delovnih ljudi in občanov, ki so bili organizirani v družbenopolitičnih organizacijah. Kot pa je zapisano v Enciklopediji Slovenije, zvezek številka 4, na str. 324 pod geslom Jugoslavija, je bila pomembna novost te ustave tako imenovani četrti zbor, ki je pomenil "...vključevanje skupščin interesnih skupnosti v odločanje skupščin družbenopolitičnih skupnosti...", in sicer v primerih iz 113. člena zvezne ustave. To pa je bilo tedaj, kadar so delegati po skupščinah samoupravnih interesnih skupnosti soodločali o vprašanih iz pristojnosti družbenopolitičnih skupnosti.

Zvezna ustava je med drugim določala tudi organizacijo in delovno področje organov federacije. Skupščina Socialistične federativne republike Jugoslavije je bila dvodomna. Sestavljala sta jo Zvezni zbor ter Zbor republik in pokrajin. Zvezni zbor je sestavljalo po 30 delegatov samoupravnih organizacij in skupnosti ter družbenopolitičnih organizacij iz republik in po 20 delegatov samoupravnih organizacij in skupnosti iz avtonomnih pokrajin. Zbor republik in pokrajin pa je sestavljalo po dvanajst delegatov iz skupščin vsake republike in po osem delegatov iz skupščine vsake avtonomne pokrajine.

Ustava je obdržala institucijo predsedstva Socialistične federativne republike Jugoslavije, ki je predstavljalo Jugoslavijo doma in v tujini in je bilo tudi najvišji organ vodstva in poveljevanja oboroženim silam države. Obdržalo je vse pristojnosti, ki jih je imelo že po ustavnih amandmajih. Nekoliko natančneje kot v amandmajih je v 133. členu ustave določen mandat Josipa Broza

Tita kot predsednika predsedstva Jugoslavije. Glede na njegove zasluge in "...v skladu z izraženo voljo delovnih ljudi in občanov ter narodov in narodnosti Jugoslavije lahko Skupščina SFRJ na predlog skupščin republik in skupščin avtonomnih pokrajin izvoli Josipa Broza Tita za Predsednika republike brez omejitve trajanja mandata...". Sicer pa so na zvezni ravni delovali Zvezni izvršni svet, zvezni upravni organi, zvezni pravosodni organi in Ustavno sodišče Jugoslavije.

Kot ugotavlja Ivan Kristan, je "...na podlagi nove ustave federacija izgubila številne pristojnosti, ki jih je imela po prejšnji ustavi. Te pristojnosti so prešle na republike in avtonomne pokrajine...". Prehod pristojnosti se je zlasti izražal skozi načelo, "...da uresničujejo ljudje in občani ter narodi in narodnosti svoje suverene pravice v republiki (in avtonomni pokrajini), v federaciji pa tiste skupne zadeve, ki so v skupnem interesu vseh narodov in narodnosti ter delovnih ljudi in občanov...".⁵¹ Skupne zadeve so natančneje določene v tretjem delu ustave z naslovom Odnosi v federaciji ter pravice in dolžnosti federacije.

Ustava Socialistične republike Slovenije z dne 28. februarja 1974

Teden dni po sprejetju zvezne ustave je tudi Skupščina socialistične republike Slovenije 28. februarja 1974 sprejela Ustavo socialistične republike Slovenije.⁵² Iz zvezne ustave je povzela vse načelne opredelitve, normativni del pa je konkretizirala in prilagodila slovenskim razmeram. V prvem členu ustave je uzakonjena suverenost Slovenije, saj je zapisano, da je "...Socialistična republika Slovenija država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije...", ki je v sestavi jugoslovanske federacije in je hkrati tudi socialistična samoupravna demokratična skupnost tako slovenskega naroda, kakor tudi italijanske in madžarske narodnosti. V drugem členu so našteje oblike, skozi katere se odraža suverenost Slovenije kot države. Pravice in dolžnosti Socialistične republike Slovenije in njenih organov so natančneje določene v tretjem poglavju ustave.

Tako kot je določeno v zvezni ustavi, je tudi republiška povzela temeljna načela delegatskega skupščinskega sistema v družbenopolitičnih skupnostih v Socialistični republiki Sloveniji. Republiška skupščina je imela tri domove oziroma zbore: zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor, na občinski ravni pa: zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti in družbenopolitični zbor, kar je bilo povzeto po 144. členu zvezne ustave.

⁵¹ Ivan Kristan: n. d., str. 216.

⁵² Odlok o razglasitvi Ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 6-44/74, Ustavni zakon za izvedbo ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 6-45/74.

⁵⁰ ES, zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo Delegatski sistem.

Republiški Zbor združenega dela je štel 150 delegatov, Družbeno-politični zbor 50 delegatov, v Zboru občin pa je svojega delegata imela vsaka občina in skupnost občin, kot najnižjih oblik družbenopolitičnih skupnosti. Vsakemu zboru je ustava določila pristojnosti. Skupščine republiških samoupravnih interesnih skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja, raziskovalne dejavnosti, kulture, zdravstva in socialnega varstva so z Zborom združenega dela in Zborom občin enakopravno odločale o sistemskih in drugih temeljnih vprašanjih z njihovega področja, včasih so jih imenovali tudi četrti zbor republiške skupščine. Ustavni zakon za izvedbo republiške ustave je določil, da morajo biti prvi trije zbori izvoljeni najpozneje do 10. maja 1974.

Tako kot na zvezni ravni, je ustava tudi na republiški ravni uvedla inštitut Predsedstva Socialistične republike Slovenije, ki predstavlja SR Slovenijo in ima še druge z ustavo določene pristojnosti (na vojaškem, ustavnovarstvenem področju itd.). Predsedstvo je sestavljalo šest članov in po položaju tudi predsednika Centralnega komiteja ZKS in Republiške konference SZDL. Razen zadnjih dveh so člane predsedstva volile občinske skupščine in skupščine skupnosti občin za dobo štirih let.

Analogno zveznemu izvršnemu svetu, zveznim upravnim organom in ustavnemu sodišču je republiška ustava uzakonila republiški Izvršni svet, republiške upravne organe in Ustavno sodišče Socialistične republike Slovenije ter druge organe republiške sodne veje oblasti.

Tudi občinske skupščine so bile trodomne. Sestavljali so jo zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti in družbenopolitični zbor. V 190. členu slovenske ustave je še določeno, da se na območjih, na katerih živijo pripadniki manjšin, v okviru občinskih skupščin ustanovijo stalna delovna telesa za reševanje manjšinskih vprašanj. Občino je predstavljal predsednik občine, ki so ga izmed delegatov občinskih zborov izvolili na občinski skupščini.

V 184. členu republiške ustave je bilo uzakonjeno še merilo za ustanavljanje občin; to se je vsebinsko pokrivalo z določili, ki so sredi petdesetih let označevala občine kot komune. Občina se je ustanovila "...na območju, na katerem so delovni ljudje in občani povezani s skupnimi interesi in na katerem so ustvarjeni temeljni pogoji za usklajevanje gospodarskega in družbenega razvoja ter za neposredno in učinkovito zadovoljevanje skupnih potreb na samoupravni podlagi in za uresničevanje funkcij oblasti...". Tudi sicer je še naprej obveljalo načelo, da se občina lahko ustanovi, združi z drugo občino in se spremeni njeno območje samo z zakonom po predhodni razpravi z delovnimi ljudmi in občani nekega območja. Koordinacija razprave o občinah in njihovih spremembah, pa tudi vse kandidacijske zadeve so morale potekati v okviru

Socialistične zveze delovnega ljudstva.⁵³

Od slovenske ustave februarja 1974 do ustave Republike Slovenije decembra 1991

Ustavni zakon za izvedbo ustave Socialistične republike Slovenije je kot zadnji rok za izvolitev občinskih skupščin določil 31. marec 1974, prve njihove seje pa so morale biti najpozneje do 26. aprila istega leta. Na njih so morali izvoliti slovenske delegate za Zvezni zbor Skupščine SFRJ, člane zveznega Predsedstva iz SR Slovenije in delegirati delegate v Zbor občin in v Družbenopolitični zbor Skupščine SR Slovenije.

Prva seja Skupščine SR Slovenije je morala biti najpozneje do 10. maja 1974, na njej pa so morali izvoliti delegacijo za Zbor republik in pokrajin Skupščine SFRJ in razglasiti rezultate volitev v Predsedstvo SR Slovenije ter njegov sestav.

Za samoupravne interesne skupnosti (SIS) je veljalo določilo, da se morajo konstituirati najpozneje do 31. decembra 1974.⁵⁴ V samoupravnih interesnih skupnostih, njihovi začetki segajo v drugo polovico šestdesetih in začetek sedemdesetih let,⁵⁵ je potekala tako imenovana svobodna menjava dela. To je bila oblika usklajevanja interesov in način pridobivanja dohodka v delovnih organizacijah "posebnega družbenega pomena" oziroma javnih služb s področja družbenih dejavnosti in nekaterih javnih služb s področja gospodarstva (npr. komunala,⁵⁶ telefonija, promet itd.). To usklajevanje se je izvajalo na skupščinah samoupravnih interesnih skupnosti, ki so bile sestavni del tedanjega delegatskega skupščinskega odnosa med zbori uporabnikov in zbori izvajalcev. Samoupravne interesne skupnosti, ki so se ustanovljale na občinski in republiški ravni, so delovale do razpada Socialistične federativne republike Jugoslavije leta 1991.⁵⁷

⁵³ Ciril Ribičič: Skupščinski sistem v občini in delovanje izvršilne funkcije v njem, Ljubljana 1978; Milan Baškovič: Družbenopolitični sistem SFRJ in SRS, Ljubljana 1979; Ivan Kristan: n. d., str. 216-234.

⁵⁴ Ustavni zakon za izvedbo ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 6-45/74.

⁵⁵ Zakon o izobraževalnih skupnostih in o financiranju vzgoje in izobraževanja v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 16-115/67; Zakon o izobraževalnih skupnostih in financiranju vzgoje in izobraževanja v SR Sloveniji (prečiščeno besedilo), Ur. l. SRS, št. 8-52/69; Zakon o skupnostih otroškega varstva in o financiranju nekaterih oblik otroškega varstva v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 43-335/67; Zakon o kulturnih skupnostih, Ur. l. SRS, št. 46-257/70; Zakon o telesnokulturnih skupnostih, Ur. l. SRS, št. 20-170/73.

⁵⁶ Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena, Ur. l. SRS, št. 16-120/67.

⁵⁷ ES, zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo Družbene dejavnosti (Pojem družbene dejavnosti je pomenil za državo nujno potrebne dejavnosti za trajno zadovoljevanje osebnih in skupnih potreb. To pa so bile dejavnosti na področjih vzgoje in izobra-

Dr. Šime Ivanjko meni, da so zvezna in republiške ustave iz leta 1974 izrazile stopnjo ekonomskih in družbenih odnosov in kot cilj postavile nadaljnjo strategijo jugoslovanskega socializma in samoupravljanja. Na zvezni ravni je bila po tem letu ustanovljena komisija za izdelavo osnutka in predloga zakona o združenem delu, ki naj bi celostno urejal družbeno-ekonomske odnose v združenem delu. Pripravljeno je bilo delovno besedilo osnutka zakona, ki ga je Skupščina SFRJ 18. julija 1975 dala v širšo razpravo, na podlagi te pa je nastalo besedilo osnutka zakona, ki ga je Zvezna skupščina 29. aprila 1976 posredovala v splošno javno razpravo. Ivanjko meni, da je bil osnutek zakona o združenem delu prvi poskus kodifikacije pravno-ekonomskih odnosov v združenem delu. Javna razprava, ki so jo organizirale zlasti Zveza komunistov, Socialistična zveza delovnega ljudstva in sindikati, je potekala pet mesecev, vse do 20. septembra 1976. Dokončno besedilo Zakona o združenem delu je bilo sprejeto v Skupščini zveznega zbora 25. novembra 1976.⁵⁸ Po mnenju Šimeta Ivanjka zakon, ki obsega kar 671 členov, pomeni obdelavo ustavnih določil o združenem delu in ga zato označuje tudi kot "...malo delavsko ustavo, saj opredeljuje dosledno in na vseh področjih, kaj pomenijo ustavne določbe o vladajočem položaju delavcev, trasira poti za njegovo uresničevanje in ponuja sredstva za doseg zastavljenih ciljev...".⁵⁹

Z Zakonom o združenem delu je bila poenotena organizacijska struktura delovnih organizacij. Vsa področja družbenega dela je obravnaval enakopravno, zato je bil za vse delovne organizacije uveden enoten naziv organizacija združenega dela ali OZD. Organizacije združenega dela so bile univerzalna organizacijska oblika za vsa področja dela, tako tudi za družbene dejavnosti. Po definiciji zakona so delovni ljudje v organizacijah združenega dela združevali svoje delo s sredstvi v družbeni lasti ter na ta način proizvajali izdelke in storitve za zadovoljevanje svojih in družbenih potreb. Kot temeljna oblika organiziranosti organizacij združenega dela je bila predpisana temeljna organizacija združenega dela (TOZD), (ustanovljene so bile zlasti v proizvodnih delovnih organizacijah). Izpolnjevati je morala tri pogoje: da je bila razmeroma zaokrožena delovna celota, da je bilo mogoče rezultate dela zaposlenih v TOZD meriti na trgu in da so zaposleni v TOZD lahko uresničevali svoje samoupravne pravice in odgovornosti.

ževanja, raziskovanja, kulture, telesne kulture, zdravstvenega varstva, socialnega varstva, otroškega varstva in še druge z zakonom določene dejavnosti in za njihovo organiziranje je poskrbela država.); ES, zvezek št. 10, Ljubljana 1996, geslo Samoupravne interesne skupnosti; ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Svobodna menjava dela.

⁵⁸ Zakon o združenem delu, Ur. l. SFRJ, št. 53-764/76.

⁵⁹ Šime Ivanjko, *Združeno delo*, Ljubljana 1977, zlasti str. 11-21.

Temeljne organizacije združenega dela so imele svoje lastne samoupravne organe (zbori delavcev, delavski sveti, komisije itd.) ter svoje lastne prihodke, o njihovi delitvi pa so odločali zaposleni v njih. Na ta način so bile temeljne organizacije združenega dela tržno samostojne proizvodne enote z vsemi poslovnimi funkcijami. Temeljne organizacije združenega dela so se morale obvezno združevati v delovne organizacije (DO) in nanje so prenašale posamezna pooblastila. Navadno so bile na ravni delovnih organizacij organizirane tako imenovane skupne službe. Manjše delovne organizacije se navadno niso organizirale v temeljne organizacije združenega dela, ampak so ostale enovite delovne organizacije. Delovne organizacije so se lahko prostovoljno povezovale v sestavljene organizacije združenega dela (SOZD). Sredi osemdesetih let je bilo na območju Socialistične republike Slovenije organiziranih približno 2.900 temeljnih organizacij združenega dela, okoli 2.350 delovnih organizacij (od tega približno 1.800 enovitih in okoli 550 s temeljnimi organizacijami združenega dela) ter približno 550 sestavljenih organizacij združenega dela. Na gospodarskem področju je zakon uveljavil pojem dogovorne ekonomije; to je pomenilo, naj bi se gospodarstvo, organizirano v organizacije združenega dela, medsebojno dogovarjalo in si posel sporazumno delilo, ne pa tekmovalo na trgu, kar je pomenilo zaprt in nekonkurenčen gospodarski sistem. Jugoslovanski model samoupravljanja je bil enkrat in je bil zaradi tega deležen razmeroma velike mednarodne pozornosti.

V naslednjih letih se je tudi v Sloveniji razvil obsežen samoupravni aparat na vseh ravneh družbenega življenja, zaradi preobsežnosti pa je postajal neučinkovit in nepregleden. Med poglobitvimi napakami sistema se navajajo "...birokratizacija samoupravnih organov, povezava samoupravnih predstavniških organov s tehokrati v delovnih organizacijah in birokrati v politiki, ...uveljavljanje kratkoročnih interesov v škodo dolgoročnih, osebnih pred družbenimi, lokalnih pred splošnimi, posebnih pred skupnimi, spreminjanje družbene lastnine v skupinsko, osebno okoriščanje z družbeno lastnino, ...urejanje osebnih zadev s pomočjo zvez in poznanstev zaradi zapletenosti in počasnosti formalnih poti, neodgovornost in nedejavnost posameznikov, izkoriščanje demokratičnih odnosov v osebne namene...". Kot največja slabost jugoslovanskega samoupravnega eksperimenta pa se navaja "...njegova nesposobnost reševati razvojna vprašanja...".⁶⁰ Božo Repe je v Enciklopediji Slovenije številka 12 zapisal, da je "...model t.i. integralnega samoupravljanja skušal zajeti v proces odločanja vse

⁶⁰ ES, zvezek št. 10, Ljubljana 1996, geslo Samoupravljanje; ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenije; ES, zvezek št. 13, Ljubljana 1999, geslo Temeljna organizacija združenega dela.

delovne ljudi oz. državljane...vendar pa je konec sedemdesetih let zašel v krizo..."⁶¹

Razvoj dogodkov v Jugoslaviji v drugi polovici sedemdesetih let, ko so predstavniki oblasti iz Socialistične republike Slovenije vse pogosteje izražali zahtevo, "...da Slovenija ne more več pristajati na vedno nove obremenitve gospodarstva v korist manj razvitih SR in SAP...", ko se je po smrti predsednika Jugoslavije Josipa Broza Tita leta 1980 gospodarska kriza vse bolj poglobljala, je sredi leta 1981 pripeljal do novih ustavnih dopolnil. Skupščina Federativne socialistične republike Jugoslavije je osem ustavnih amandmajev sprejela 9. junija 1981, razglasila pa jih je 3. julija 1981, ko je pridobila republiška soglasja in soglasji avtonomnih pokrajin (skupščine republik in pokrajin so dale svoja soglasja od 23. do 29. junija 1981, slovenska 24. junija 1981).⁶²

Skupščina Socialistične republike Slovenije je svojih osem ustavnih amandmajev sprejela na seji vseh zborov 15. julija 1981.⁶³ Slovenski ustavni amandmaji pomenijo adaptacijo zveznih ustavnih dopolnil na ozemlju Socialistične republike Slovenije. Tako zvezni kot tudi republiški prvi amandma sta poudarila odgovornost za delo kolektivnih organov odločanja; naslednji amandmaji pa so urejali načine kandidiranja in volitve ter mandatno dobo za izvoljene zvezne in republiške funkcionarje. V splošnem pa ti amandmaji v temeljna načela ustave niso posegli. Izvajanje zveznih in republiških amandmajev sta pospremila zvezni in republiški zakon za izvedbo ustavnih amandmajev.⁶⁴

Kriza samoupravnega družbenega razvoja se je v prvi polovici osemdesetih let odrazila v gospodarski krizi. Država jo je poskušala rešiti z obsežno gospodarsko reformo, ki je potekala v letih 1982-1983 in so jo tedaj poimenovali kot dolgoročni program gospodarske stabilizacije, vendar le-ta ni uspela.⁶⁵

Od srede osemdesetih let dalje sta se v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji vse močnejše pojavljala in uveljavljala velikosrbski centralizem in unitarizem. Slovenija se ga je branila z zavrnitvijo skupnih izobraževalnih jeder leta 1986, Zveza komunistov Slovenije je previdno začela izvajati nekatere reforme, leta 1987

pa so slovenski izobraženci, zbrani okrog Nove revije, v 57. številki objavili izhodišča za nov nacionalni program. Vse pogostejše so bile ostre kritike neučinkovite dogovorne ekonomije, delegatskega sistema in federalizma, to pa je zopet sprožilo zahteve po spremembah zvezne in republiških ustav. V razpravah o predlogih za spremembo ustave v letih 1987-1988 so Slovenci spremembe zvezne ustave večinoma zavračali, ker je zvezna ustava želela državno oblast centralizirati. Slovensko politično vodstvo, zlasti pa nekateri pravni strokovnjaki in Društvo slovenskih pisateljev, so se zavzemali za večjo samostojnost republik, sprostitev zasebnega podjetništva in uveljavitev političnega pluralizma.⁶⁶ Zvezna ustavna dopolnila, ki skoraj niso upoštevala slovenskih pripomb, so bila sprejeta v Skupščini Socialistične federativne republike Jugoslavije dne 22. oktobra 1988. Skupščina Socialistične republike Slovenije je svoje soglasje k zveznim amandmajem kljub nasprotovanjem sprejela na sejah vseh zborov 22. novembra 1988. Soglasja so izrekle tudi skupščine drugih jugoslovanskih republik in pokrajin, zato so bili ustavni amandmaji od številke IX do XLVIII v zvezni skupščini razglašeni 25. novembra 1988. Ob drugem so urejali področje združenega dela, bančništva, zavarovalništva, enotnega jugoslovanskega trga, financiranja Jugoslovanske ljudske armade itd.⁶⁷ Zaradi soglasja k zveznim ustavnim amandmajem, ki so centralizirali državne pristojnosti, zlasti pa zaradi amandmaja o financiranju armade s posebnim davkom, je slovensko politično vodstvo v Sloveniji doživelo hudo kritiko.⁶⁸

Poglavitni namen ustavnih amandmajev je bil omogočiti učinkovitejše gospodarjenje, hitrejšo prilagajanje spremenjenim gospodarskim razmeram, doseči večjo samostojnost gospodarskih subjektov ter racionalizirati in poenostaviti samoupravljanje. Največja novost na področju družbenopolitičnega sistema je bila uvedba neposrednih volitev v skupščine družbenopolitičnih skupnosti, v katere so bili lahko izvoljeni vsi državljani, ki so imeli volilno pravico, in ne le člani delegacij. Poslej predstavnik Zveze komunistov Jugoslavije ni bil več član Predsedstva Jugoslavije. Odpravljen je bil svet federacije in uzakonjena pravica do stavke.⁶⁹

⁶¹ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

⁶² Amandmaji k ustavi Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 38-394/81.

⁶³ Ustavni amandmaji k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 22-1188/81.

⁶⁴ Ustavni zakon za izvedbo amandmajev od I do VII k ustavi Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 38-395/81; Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev I-VII k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 22-1190/81; ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

⁶⁵ ES, zvezek št. 4, geslo Jugoslavija.

⁶⁶ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

⁶⁷ Amandmaji k ustavi Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 70-932/88; Ustavni zakon za izvedbo amandmajev IX do XLVII k ustavi Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. SFRJ, št. 70-933/88; Odlok o soglasju k amandmajem k ustavi SFRJ, Ur. l. SRS, št. 42-2174/88; Odlok o soglasju k ustavnemu zakonu za izvedbo amandmajev od IX do XLVII k ustavi SFRJ, Ur. l. SRS, št. 42-2175/88.

⁶⁸ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

⁶⁹ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

V letih 1988 in 1989 je bilo v slovenski javnosti pogosto vprašanje o spremembi ustave Socialistične republike Slovenije. Opozicija se je organizirala v Zboru za ustavo in je pripravljala svoj predlog slovenske ustave, ki je temeljil na načelih delitve oblasti, izvirne suverenosti republik in političnega pluralizma, hkrati pa je nasprotovala veljavnemu političnemu sistemu v Jugoslaviji. Za približno vsebinsko enake ustavne spremembe v Socialistični republici Sloveniji si je prizadevala tudi tedanja slovenska oblast, le da jih je želela izvesti znotraj obstoječega družbenopolitičnega sistema.

Opozicija je svoja temeljna načela izrazila v Majniški deklaraciji 1989, ki je bila predstavljena 8. maja 1989 na politični manifestaciji na Kongresnem trgu v Ljubljani. Deklaracijo je prebral pesnik Tone Pavček, postala je temelj političnega programa poznejše koalicije Demos. Zahtevala je suvereno državo slovenskega naroda, ki bo samostojno odločala o povezavah z južnoslovanskimi in drugimi narodi v okviru prenovljene Evrope in bo temeljila na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin ter demokraciji, ki bo vsebovala tudi politični pluralizem. Deklaracija je zahtevala tako družbenopolitično ureditev, ki bo državljanom Slovenije omogočala duhovno in gmotno blaginjo.

Tedanja slovenska politična oblast pa je svoje poglede na prihodnji razvoj Slovenije, ki naj bi se izrazili v spremembi slovenske ustave, predstavila v Temeljni listini Slovenije. Ta je bila sprejeta 29. maja 1989 in je za svoj okvir prevzela avnojsko Jugoslavijo ter samoupravni socializem.⁷⁰

Predlog sprememb ustave Socialistične republike Slovenije, v katerem je bilo čutiti precejšnji vpliv Zbora za ustavo, je bil posredovan v javno razpravo poleti leta 1989. Zvezna državna in politična vodstva ter vodstva republik in avtonomnih pokrajin, razen hrvaških, so slovenskim ustavnim spremembam zelo nasprotovala in jim očitala rušenje temeljev ustavne ureditve Socialistične federativne republike Jugoslavije. Kljub očitkom je Centralni komitej ZK Slovenije zavrnil zahtevo Centralnega komiteja ZK Jugoslavije, naj prepreči sprejetje slovenskih ustavnih dopolnil, zato je Skupščina socialistične republike Slovenije na skupni seji vseh zborov 27. septembra 1989 sprejela odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev k slovenski ustavi. Sprejetih je bilo kar 81 ustavnih amandmajev, in sicer od IX. do XC. V uvodnem, devetem dodatku je znova poudarjeno, da je Socialistična republika Slovenija država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije. V desetem amandmaju pa je zapisano: "Socialistična republika Slovenija je v sestavi Socialistične federativne republike Jugoslavije na temelju trajne, celovite

in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve." V državi, katere himna je postala Zdravljica, so ustavni amandmaji zagotovili pravico do svobodnega političnega združevanja. Svojo suverenost je Socialistična republika Slovenije zavarovala z amandmajema XLVI in LXII. V amandmajih XLVI in LXII je bilo zapisano, da mora Skupščina SR Slovenije v primerih, če se z dejanji in akti organov federacije kršijo ustavni položaj in pravice Socialistične republike Slovenije, sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi varovanje z ustavo določenega položaja in pravic Socialistične republike Slovenije. Za morebitne izredne razmere v republici pa je LXIII. amandma določal, da na ozemlju Socialistične republike Slovenije, ali na delu njenega ozemlja, nihče ne sme brez soglasja Skupščine SR Slovenije sprejeti izrednih razmer in ukrepov. V primerih, če bi sprejem takih razmer predlagala Skupščina SFRJ oziroma Predsedstvo Jugoslavije, bi morali slovenski delegati v teh organih o taki nameri takoj obvestiti slovensko skupščino in hkrati zahtevati odložitev odločanja, dokler skupščina Socialistične republike Slovenije o spornih vprašanjih ne bi zavzela stališča. Brez njenega soglasja niso smeli glasovati za take odločitve. Če bi denimo član Predsedstva Jugoslavije iz Slovenije glasoval drugače, kot bi bilo stališče slovenske skupščine, bi ga morala slovenska skupščina odpoklicati. V LXIX. amandmaju si je Slovenija uzakonila pravico dajanja soglasja k zveznim predpisom in si na ta način zagotovila pravico odločanja o njihovi veljavnosti na ozemlju Slovenije. Ustavne amandmaje je izvedbeno uveljavil ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev.

S sprejetjem svojih ustavnih amandmajev je Socialistična republika Slovenija povečala svojo suverenost, si uzakonila večstrankarsko demokracijo in slovenskemu gospodarstvu povečala samostojnost ter mu omogočila prehod na tržno gospodarstvo.⁷¹

Slovenska opozicija se je 4. decembra 1989 združila v koalicijo Demos (Demokrična opozicija Slovenije).

Dogodki, kot so bili podpora stavkajočim kosovskim rudarjem, izražena februarja 1989 na zborovanju v Cankarjevem domu v Ljubljani, sprejetje slovenskih ustavnih sprememb, zavrnitev srbskega poskusa, da bi 1. decembra 1989 v Ljubljani organizirali tako imenovani miting resnice, odhod delegacije Zveze komunistov Slovenije s štirinajstega izrednega kongresa jugoslo-

⁷⁰ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija; ES, zvezek št. 6, geslo Majniška deklaracija 1989.

⁷¹ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 32-1703/89; Ustavni amandmaji k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 32-1704/89; Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev IX do LXXXIX k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. SRS, št. 32-1706/89; ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

vanskih komunistov januarja 1990 in slovenska zavrnitev sprememb zvezne ustave februarja 1990, ki so predvidevale zmanjšanje pristojnosti federalnih enot, so zelo povečali jugoslovanske politične in vojaške pritiske na Slovenijo.

Kljub temu so se v Sloveniji nadaljevale politične in gospodarske spremembe. Te so privedle do petih novih slovenskih ustavnih amandmajev, ki jih je sprejela Skupščina republike Slovenije na seji vseh treh zborov 7. marca 1990, razglašeni pa so bili z odlokom naslednji dan. V prvem, to je XCI. amandmaju je določeno, da se v besedilu imena Socialistična republika Slovenija črta beseda Socialistična, tako da se je poslej uporabljalo ime Republika Slovenija. V naslednjem je bilo znova poudarjeno, da je Republika Slovenija država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda in ljudstva Slovenije; ta država se je na podlagi pravice do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, združila v demokratično in federativno Jugoslavijo. Naslednji amandmaji so prinesli nekaj novosti na področju volitev v družbenopolitične skupnosti in podrobneje določili, kdaj vsi trije zbori Skupščine Republike Slovenije odločajo na skupni seji.⁷²

Pred volitvami v slovensko skupščino aprila 1990 je opozicija zagovarjala koncept suverene slovenske države v jugoslovanski konfederaciji, vladajoči politiki pa asimetrično ureditev federacije, po kateri naj bi federalne enote imele različen položaj in pristojnosti.

Na aprilskih skupščinskih volitvah je zmagala opozicija združena v koaliciji Demos. V naslednjih mesecih so sledili dogodki, zelo pomembni za nadaljnji razvoj Slovenije. Maja 1990 je brez vednosti slovenskega predsedstva kot nadrejenega organa potekala akcija, v kateri so morali štabi Teritorialne obrambe svoje orožje izročiti v vojašnice JLA. Slovenskemu predsedstvu je akcijo uspelo zaustaviti šele 19. maja 1990. Na seji Skupščine Republike Slovenije, ki je potekala 2. julija 1990, je bila sprejeta Deklaracija o suverenosti Republike Slovenije; le-ta je slovensko skupščino zavezala k nadaljnjim osamosvojitvenim dejanjem. V njej je bilo zapisano, da na območju suverene Slovenije veljata pravni in gospodarski sistem Republike Slovenije, zvezni predpisi pa le tedaj, če ne nasprotujejo ustavi in zakonom Republike Slovenije, zato morajo vsi zvezni organi v Sloveniji poslovati skladno s slovenskim pravnim redom. Določila je, da bo Skupščina Republike Slo-

venije z ustavnim zakonom določila, kateri zvezni predpisi bodo veljali na območju Slovenije. V 5. členu deklaracije pa je bilo izrecno navedeno, da bo Skupščina Republike Slovenije v letu dni izvedla predpisan postopek za sprejem nove slovenske ustave. Kot dodatek k deklaraciji je bil pripisan še sklep Skupščine Republike Slovenije, po katerem je moral republiški izvršni svet najpozneje do začetka septembra 1990 pripraviti osnutek ustavnega zakona, ki bo ugotovil, kateri zvezni predpisi bodo še veljali na območju Slovenije.⁷³ Miro Cerar ml. ugotavlja, da je bila deklaracija politična, vendar pa se je slovenska skupščina v naslednjih letih pogosto sklicevala nanjo ter sprejela več ustavnih in navadnih zakonov, ki so v Sloveniji začeli uvajati nov pravni red mimo zvezne ustave in jugoslovanskih predpisov.

Teze iz Deklaracije o suverenosti države Republike Slovenije so v ustavno formo spremenili trije republiški ustavni amandmaji, ki jih je Skupščina Republike Slovenije sprejela 28. septembra 1990. Med drugim je bilo določeno, da bodo zvezni predpisi v Republiki Sloveniji veljali le, če bo k njim dala soglasje Skupščina Republike Slovenije. Dodatki k ustavi so urejali tudi način služenja vojaškega roka slovenskih nabornikov. Zapisani pa sta bili tudi določili, da poslej Republika Slovenija sama ureja Teritorialno obrambo in imenuje ter razrešuje njenega komandanta.⁷⁴

Izvedbo ustavnih amandmajev je urejal ustavni zakon; ta je posebno podrobno obravnaval vprašanja v zvezi s služenjem vojaškega roka in Teritorialno obrambo Slovenije. Določal je, da se obveznost služenja vojaškega roka praviloma opravlja le na območju Republike Slovenije, razen za nabornike, ki so napoteni v vojaške šolske centre in šole za rezervne oficirje. Vojaški rok je bilo po novem mogoče služiti tudi v Teritorialni obrambi Slovenije in republiških organih za notranje zadeve. Priznan je bil ugovor vesti in s tem povezano služenje vojaškega roka v civilnih ustanovah. Teritorialna obramba je bila podrejena Predsedstvu Republike Slovenije. Dodan je bil še seznam zvezne vojaške zakonodaje, ki je še veljal na območju Republike Slovenije.⁷⁵

Dne 12. oktobra 1990 se je začela javna razprava o osnutku nove slovenske ustave in je trajala do 30. novembra 1990.

Jeseni 1990 je vodstvo Republike Slovenije organom federacije in republik predlagalo podpis konfederalne pogodbe, to pa so zvezni organi in organi vseh republik, razen Hrvaške, zavrnili.

⁷² Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 8-401/90; Ustavni amandmaji k ustavi Socialistične republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 8-402/90; Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev XCI do XCIV k ustavi Republike Slovenije in o ustanovitvi Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ur. l. RS, št. 8-404/90; ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična republika Slovenija.

⁷³ Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 26-1320/90.

⁷⁴ Odlok o razglasitvi ustavnih amandmajev k ustavi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 35-1790/90.

⁷⁵ Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev XCVI in XCVII k ustavi Republike Slovenije na področju ljudske obrambe, Ur. l. RS, št. 35-1791/90.

Ker je bilo jasno, da do konca leta 1990 nova slovenska ustava, s katero bi se slovenska država pravno konstituirala, ne bo sprejeta, se je izoblikovala alternativna oblika o plebiscitu o samostojnosti slovenske države. Dne 6. decembra 1990 je Skupščina Republike Slovenije sprejela Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Plebiscitno vprašanje se je glasilo: Ali naj Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država? Določeno je bilo, da mora biti odločitev plebiscita, če bo rezultat pozitiven, izvedena v šestih mesecih po glasovanju. V tem obdobju je morala Skupščina republike Slovenije sprejeti ustavne in druge zakonske predpise, po katerih Republika Slovenija prevzame izvrševanje suverenih pravic, ki so bile prenesene na organe zvezne države, ter začeti pogajanja z drugimi republikami SFRJ o pravnem nasledstvu SFRJ in prihodnji ureditvi medsebojnih odnosov po načelih mednarodnega prava, skupaj s ponudbo konfederalne pogodbe. Plebiscit je bil razpisan za 23. december 1990. Za pojasnjevanje vzrokov za izvedbo plebiscita je Skupščina RS dne 6. decembra sprejela tudi Izjavo o dobrih namelih, isti dan pa je bila sprejeta še Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope.⁷⁶

Plebiscita, ki je potekal 23. decembra 1990, se je od 1.457.020 volilnih upravičencev udeležilo več kot 1.359.581 slovenskih volilnih upravičencev ali nekaj več kot 93 odstotkov. Pritrdilno je odgovorilo 1.289.369 ali 88,5 odstotkov volilcev, negativnih odgovorov je bilo 57.8000 ali 4 odstotke, neveljavnih glasovnic pa je bilo 12.412 ali 0,9 odstotka oddanih glasovnic.⁷⁷

V prvi polovici leta 1991 so potekale številne dejavnosti za ureditev prihodnjih odnosov med jugoslovanskimi republikami. Ker je bilo pričakovati hude odzive zveznih oblasti, je marca 1991 Predsedstvo Republike Slovenije ustanovilo Operativno koordinacijsko telo za primer izrednih razmer, slovenska vlada pa je aprila ustanovila Koordinacijski štab za osamosvojitvev.

Skupščina Republike Slovenije je na sejah zborov 20. februarja 1991 sprejela en ustavni amandma k slovenski ustavi, ki ga Miro Cerar ml. označuje kot osamosvojitveni amandma, "...saj je določil ustavno podlago za povsem suvereno urejanje slovenskih notranjih in zunanjih zadev...". Določal je, da državljani Slovenije neposredno prek svojih predstavnikov v Skupščini Republike Slovenije odločajo o urejanju vseh odnosov v Republiki Sloveniji ter

odnosov Republike Slovenije z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. Hkrati pa je amandma razveljavil vse določbe ustave Republike Slovenije iz leta 1974, s katerimi je bilo preneseno izvrševanje suverenih pravic Republike Slovenije na organe SFRJ, ter določbe, ki so urejale položaj Republike Slovenije v SFRJ in iz tega položaja izhajajoče razmere.⁷⁸ Isti dan je slovenska skupščina sprejela tudi resolucijo o sporazumni razdružitvi Socialistične federativne republike Jugoslavije in jo naslovila na skupščine vseh jugoslovanskih republik. Po resoluciji naj bi se SFRJ s sporazumom republik razdelila na dve ali več suverenih in neodvisnih držav, ki naj imajo na svojih ozemljih vso oblast, si medsebojno priznajo polno mednarodno subjektiviteto in vzajemno spoštujejo ozemeljsko celovitost vsake države. Republike naj bi postopek razdružitve izvedle postopno in sporazumno, sukcesijska vprašanja pa naj bi reševale z mednarodno veljavnimi pravili. V III. točki resolucije je zapisano "Državne meje nove države Republike Slovenije so mednarodno priznane državne meje dosedanje SFR Jugoslavije z Republiko Avstrijo, Republiko Italijo, Republiko Madžarsko in meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ.". Hkrati je Skupščina Republike Slovenije s to resolucijo obvestila Skupščino SFRJ, da Slovenija s to resolucijo začne postopek za razdružitve SFRJ na dve ali več samostojnih držav.⁷⁹

Skupščina Republike Slovenije je 5. maja 1991 obvestila skupščino Socialistične federativne republike Jugoslavije, da bo najpozneje 26. junija razglasila slovensko samostojnost in se zato želi pogajati o začasnem opravljanju nekaterih zveznih funkcij na ozemlju Slovenije, o pravnem nasledstvu in o prihodnjih oblikah sodelovanja z drugimi deli dotedanje skupne države.

Dne 25. junija 1991 je Skupščina Republike Slovenije sprejela več pomembnih ustavnih listin. Ena izmed njih je bil ustavni amandma, ki je urejal grb in zastavo Republike Slovenije.⁸⁰

Zelo pomemben dokument je bila tudi Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Z njo kot ustavnim aktom je bila Slovenija določena kot samostojna in neodvisna država, ki prevzema vse pravice in dolžnosti, z ustavo Republike Slovenije in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ, pa tudi njihovo izvrševanje. Miro Cerar ml. je zapisal, da je Temeljna ustavna listina določila le najnujnejše

⁷⁶ Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 44-2102/90; Razglas državljanom Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 44-2103/90; Deklaracija o dobrih namelih, Ur. l. RS, št. 44-2104/90; Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, Ur. l. RS, št. 45-2132/90.

⁷⁷ Poročilo Republiške volilne komisije o izidu glasovanja na plebiscitu dne 23. 12. 1990, Ur. l. RS, št. 2-88/91.

⁷⁸ Odlok o razglasitvi ustavnega amandmaja k ustavi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 7-282/91.

⁷⁹ Resolucija o predlogu za sporazumno razdružitve Socialistične federativne republike Jugoslavije, Ur. l. RS, št. 7-282/91.

⁸⁰ Ustavni amandma k ustavi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1-2/91. Z dnem razglasitve slovenske samostojnosti 25. junijem 1991 se začne tudi novo oštevilčenje Uradnega lista RS za leto 1991. Od 1. januarja 1991 do omenjenega datuma je izšlo 27 števil Uradnega lista Republike Slovenije.

POZDRAVLJAMO

**namero slovenskega naroda, da se na plebiscitu
odloči za**

SAMOSTOJNO IN SUVERENO DRŽAVO SLOVENIJO

**Želimo, da bi slovenski narod, vsestransko uspešen
in svoboden v svoji suvereni državi, vzpostavil še
tesnejše in globlje vezi z Evropo in posebej z Re-
publiko Italijo, v kateri živi njegov pomemben del!**

December 1990



STRANKA

**SLOVENSKA
SKUPNOST
V ITALIJI**

*Plakat stranke Slovenska skupnost v Italiji, s katero je pozdravila namero slovenskega naroda, da se na plebiscitu odloči za samostojno in suvereno državo Slovenijo, december 1990.
Pokrajinski arhiv v Novi Gorici, Osebni fond Branko Marušič, t.e. 8, a.e. 10.*

za vzpostavitev državne suverenosti in je ohranila v veljavi večji del ustave iz leta 1974 ter njenih poznejših ustavnih dopolnil. Dotedanja ustava je vsebovala vse potrebne državotvorne prvine, predvsem celotno institucionalno zgradbo državne oblasti, in je bila podrejena Temeljni ustavni listini. Določitev državnih meja Republike Slovenije pa je povzela po resoluciji o predlogu za sporazumno združitve SFRJ z dne 22. februarja 1991. Temeljna ustavna listina je na ta način razveljavila ustavo iz leta 1974 kot ustavo ene izmed federalnih enot Jugoslavije. Za izvedbo Temeljne ustavne listine je Skupščina Republike Slovenije sprejela še ustavni zakon za njeno izvedbo, ki je določal roke za prevzem določenih pristojnosti federacije.⁸¹ Oba ustavna akta sta dala podlago za prvi odločilnejši poseg slovenske oblasti v staro pravno ureditev. Na dan osamosvojitve, ko je bila sprejeta tudi Deklaracija o neodvisnosti,⁸² je Skupščina Republike Slovenije sprejela še več sistemskih zakonov, kot so bili zakoni o državljanstvu, o tujcih, o potnih listih državljanov Republike Slovenije, o nadzoru državne meje, o zunanjih zadevah, o carinski službi, o kreditnih poslih s tujino, o deviznem poslovanju, o banki Slovenije, o bankah in hranilnicah ter o Agenciji Republike Slovenije za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah.⁸³ "...S tem je dejansko razglasila in formalno uvedla državno samostojnost RS, čeprav je pričakovala mednarodno zadržanost...". Osamosvojitve Republike Slovenije je bila 26. junija 1991 manifestativno razglašena na ljudskem zborovanju pred republiško skupščino v Ljubljani.

Zaradi dogodkov v Republiki Sloveniji je Zvezni izvršni svet 25. junija 1991 sklenil, da morata zvezna policija in vojska zagotoviti upoštevanje in izvajanje zveznih predpisov o prehodu čez državno mejo na ozemlju Republike Slovenije, to pa je bila podlaga za vojaški poseg proti Republiki Sloveniji. Vojaške in policijske dejavnosti zvezne države so se začele že 26. junija, ko so tanki JLA že zasedli mejne prehode na Primorskem, intenzivne pa so postale v noči s 26. na 27. junij 1991. Začela se je desetdnevna osamosvojitvena vojna za Slovenijo oziroma napad skupne armade na eno od dotedanjih članic federacije. Ker Slovenija še ni bila mednarodno priznana, so nekateri tuji politiki in strokovnjaki menili, da ne gre za oborožen napad na Slovenijo, temveč za uveljavljanje določb zvezne ustave in odlokov zveznih organov.

Pri reševanju vojaškega zapleta je intenzivno delovala tudi delegacija Evropske skupnosti. Dosegla je, da so se sprte strani 7. julija 1991

sestale na pogajanjih na Brionih. Sprejeli so Skupno deklaracijo, ki je določala, da je za nadzor nad mejami pristojna slovenska policija, da se na mejah obnovijo razmere pred 25. junijem, da carine ostanejo prihodek federacije, da Slovenija odpravi blokade vojašnic in se vanje vrnejo enote JLA in jim Slovenija vrne zaplenjeno opremo, da se Teritorialna obramba demobilizira in izpustijo vsi vojni ujetniki. Za vse nadaljnje ukrepe, povezane s slovensko osamosvojitvijo, pa je bil razglašen trimesečni moratorij. Skupščina Republike Slovenije je potem, ko so slovenski pogajalci na Brionih dokazovali, da brionska Skupna deklaracija ne pomeni slovenske kapitulacije, ampak diplomatsko nujnost in spoštovanje norm evropskega pogajanja, dne 10. julija 1991 brionsko deklaracijo potrdila. Predsedstvo SFRJ pa je 18. julija 1991 sklenilo, da se bo Jugoslovanska ljudska armada v treh mesecih umaknila iz Slovenije, in to se je do 25. oktobra tudi zgodilo.

Med moratorijem je bila zlasti dejavna slovenska diplomacija v prizadevanjih za mednarodno priznanje nove države. Dne 1. oktobra 1991 je Predsedstvo Republike Slovenije izjavilo, da bo po izteku moratorija uveljavila popolno suverenost Republike Slovenije. Dne 7. oktobra 1991 je Skupščina Republike Slovenije sprejela več monetarnih ukrepov in uvedla novo denarno valuto tolar.

Sredi oktobra 1991 je Evropski parlament ugotovil, "...da je v Jugoslaviji prišlo do dokončnih sprememb in da dotedanja država SFRJ ne obstoja več...". Čeprav je nekaj držav že v času trimesečnega moratorija državo Slovenijo priznalo, pa je zlasti od oktobra 1991 sledilo obdobje razmeroma hitrega mednarodnega priznanja nove države. Slovenija je bila 22. maja 1992 sprejeta med članice Združenih narodov.⁸⁴

Dne 23. decembra 1991 so vsi trije zbori Skupščine Republike Slovenije sprejeli novo ustavo Republike Slovenije.⁸⁵

S sprejetjem nove ustave in priznanjem v Organizaciji združenih narodov se je končal proces osamosvojitve Republike Slovenije.

⁸¹ Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1-4/91; Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1-5/91.

⁸² Deklaracija o neodvisnosti, Ur. l. RS, št. 1-7/91.

⁸³ Vsi naštetni zakoni so objavljeni v Ur. l. RS, št. 1/91.

⁸⁴ ES, zvezek 8, Ljubljana 1994, gesli Osamosvojitve Slovenije in Plebiscit; ES, zvezek 13, Ljubljana 1999, geslo Teritorialna obramba.

⁸⁵ Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33-1409/91; Miro Cerar ml.: Ustavnopravno konstituiranje države Slovenije, uvodni komentar k Ustavi Republike Slovenije, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992, str. 8-19 (Avtor predstavlja prerez ustavne zakonodaje od leta 1987 do leta 1991); Franc Grad: Razlike med zasnovi prejšnje in nove ustavne ureditve, uvodni komentar k Ustavi Republike Slovenije, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1992, str. 19-25.

Ustava Republike Slovenije z dne 23. decembra 1991

Ustava je Slovenijo uzakonila kot demokratično republiko ter kot pravno in socialno državo, ki je država vseh slovenskih državljanov in temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. Republika Slovenija se je z ustavo zavezala varovati človekove pravice in temeljne svoboščine ter zagotavljati pravice avtohtonih italijanske in madžarske manjšine oziroma narodne skupnosti (na teh območjih sta poleg slovenščine uradna jezika tudi italijanščina in madžarščina) ter skrbeti za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah. Uzakonila je slovenski grb, zastavo in himno ter splošno volilno pravico za državljane, ki so dopolnili 18. leto, za glavno mesto države pa Ljubljano.

Glede državne ureditve je ustava prinesla nekatere novosti. Namesto dotedanjega skupščinskega sistema je uvedla državni zbor, ki je organ zakonodajne oblasti in ga sestavlja 90 izvoljenih poslancev, izmed katerih je eden italijanske in eden madžarske narodne skupnosti. Mandatna doba državnega zbora je štiri leta. Nova institucija državne ureditve je državni svet, ki je po določilih 96. člena ustave zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, šteje pa 40 članov. Sestavljajo ga po štirje predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov ter samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvanajst predstavnikov lokalnih interesov. Njegove pristojnosti so: predlagati državnemu zboru sprejem zakonov, dajati mnenja državnemu zboru, zahtevati ponovno odločanje o zakonu v državnem zboru itd.

Ustava je namesto dotedanjega predsedstva uvedla institut predsednika države oziroma Republike Slovenije, ki državo predstavlja in je tudi vrhovni poveljnik oboroženih sil. V razmerah izrednega stanja in vojne, ko se državni zbor ne more sestati, sme predsednik republike na predlog vlade izdajati uredbe z zakonsko močjo, te pa je treba predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko je to mogoče. Izvoljen je na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah za dobo petih let, največ dvakrat zapored.

Ustava je namesto dotedanjega izvršnega sveta kot izvršilno vejo oblasti uzakonila vlado, ki jo poleg predsednika vlade sestavljajo še ministri. Predsednika vlade voli državni zbor z večino glasov vseh poslancev, prav tako pa tudi ministre na predlog predsednika vlade imenuje in razrešuje državni zbor.

Upravne naloge države opravljajo upravni organi. Z zakonom je mogoče nekatere naloge državne uprave prenesti na organe lokalnih samoupravnih skupnosti, podjetja in druge organizacije pa tudi posameznike.

Ustava določa tudi področje obrambe države in sodne veje oblasti. V samostojnih poglavjih so določena še področja lokalne samouprave, javnih financ, ustavnosti in zakonitosti, ustavno sodišče ter postopek za spremembe ustave.

Ustavni zakon, ki je uzakonjal izvedbo ustave, je določal, da je treba dotedanje predpise, ki niso bili skladni s to ustavo, uskladiti najpozneje do 31. decembra 1993. Dotedanja Skupščina Republike je do izvolitve državnega zbora, ta mora biti izvoljen najpozneje v letu dni po sprejemu ustave, delovala še naprej kot zakonodajno telo. Do izvolitve predsednika republike je moralo njegove funkcije opravljati dotedanje predsedstvo, predsednika pa se bo volilo hkrati z volitvami v državni zbor. Za dotedanji izvršni svet je bilo določeno, da opravlja svoje naloge kot vlada.⁸⁶

Uprava po osamosvojitvi Slovenije leta 1991

Decembra 1991 sprejeta ustava Republike Slovenije je prinesla nove spremembe tudi na upravnem področju. V 9. členu določa, da je v državi zagotovljena lokalna samouprava. Podrobneje je ta tematika obravnavana v petem poglavju. V 138. členu je določeno, da bodo prebivalci Slovenije lokalno samoupravo uresničevali v občinah in drugih oblikah lokalnih skupnosti. Območje občine kot samoupravne lokalne skupnosti je označeno kot območje enega ali več naselij, ki so povezani s skupnimi potrebami prebivalcev in se ustanavljajo z zakonom po predhodnem referendumu, ki ugotavlja voljo prebivalstva. Zakon tudi določa območja občin. Ustava je določila osnovno delovno področje občine. V njeno delovno področje sodijo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in zadevajo samo prebivalstvo občine. Pomembno je določilo drugega in tretjega odstavka 140. člena. Po njem država lahko po prejšnjem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti (denimo pokrajine iz 143. člena) z zakonom nanje prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva, nad prenesenimi pristojnostmi pa sme izvajati svoj nadzor. Ustava je uveljavila tudi institut mestne občine, njen status pa mora določiti zakon. Načelno se morajo občine po ustavi financirati samostojno, za gospodarsko slabše občine pa je bila dana možnost, da jih sofinancira tudi država. Ustava daje tudi možnosti, da se občine samostojno odločajo za povezave v širše samoupravne lokalne skupnosti, "...tudi pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena...". Tudi na take povezave občin, ki ne predstavljajo pokrajine, država lahko z zakonom prenese nekatere svoje pristojnosti. Ker pa je bilo obdobje od sprejetja do uveljavitve nove ustave še prehodno, je ustavni zakon za izvedbo ustave v 5.

⁸⁶ Ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33-1411/91.

členu določal, da občine, oziroma njihovi organi, ki so delovale v letu 1991, še naprej opravljajo upravne državne naloge. Te funkcije so čez nekaj let prevzele upravne enote.

Podrobnosti o oblikovanju in organizaciji novih občin je decembra 1993 uzakonil Zakon o lokalni samoupravi. Določeno je bilo, da so občine temeljne lokalne samoupravne skupnosti, ki "...v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in upravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni...", kar pomeni močno poudarjanje njihovih lastnih in prenesenih nalog. V drugem poglavju zakona so predpisani kriteriji za določitev območij novih občin. Temeljni kriterij je bil (in je še), da so v območju občine združena naselja, "...ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev...", to so osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami, osnovno šolstvo, osnovni pogoji za izvajanje športnih in kulturnih dejavnosti, primerna zdravstvena in socialna oskrba, osnovna komunalna opremljenost, osnovne prometne in bančno-finančne ter informacijske storitve ter požarna varnost in civilna zaščita. Niti ustava niti Zakon o lokalni samoupravi med kriteriji za ustanovitev občine ne navajata števila prebivalstva v občini. Zakon v 16. členu le za ustanovitev mestnih občin določa, da morajo imeti najmanj 10.000 prebivalcev ter morajo hkrati biti tudi zemljepisno, gospodarsko in kulturno gravitacijsko območje. Izjemoma je mogoče doseči status mestne občine tudi zaradi zgodovinskih razlogov. Šele Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, ki je bil sprejet konec julija 1996, v 9. členu določa, da naj bi imela občina najmanj 5.000 prebivalcev. Le utemeljeni zemljepisni, obmejni, narodnostni, zgodovinski in gospodarski razlogi so dovoljevali ustanavljanje občin z manj kot 5.000 prebivalci.

Pomembno je tudi določilo, da se pred ustanovitvijo občine z referendumom ugotovi volja prebivalcev za vključitev v določeno občino. Določeno je bilo, da bodo volitve občinskih svetnikov in županov v na novo ustanovljenih občinah potekale "...najprej dva meseca in najpozneje 15 dni pred potekom štirih let po opravljenih volitvah v občinske skupščine v letu 1990...", oziroma v podaljšanem mandatu pred iztekom takega mandata.⁸⁷

Problematico referendumov za ustanovitev občin je urejal samostojen zakon, sprejet v Državnem zboru 27. januarja 1994. Uveljavil se je izraz referendumsko območje, ki pomeni zemljepisno območje, na katerem naj bi nastala nova občina. Na občnih zborih krajevnih skupnosti, če se jih je udeležilo vsaj 5 odstotkov krajanov, so veljavno odločali, ali se krajevna skupnost po-

vezuje v referendumsko območje za ustanovitev občine ali ne. Na zborih sprejete predloge so morali tedanji predsedniki skupščin občin skupaj s seznamom naselij poslati v državni zbor, ta pa je predloge sprejel ali zavrnil in na ta način določil referendumska območja za ustanovitev občin. Državni zbor je tudi imel dolžnost razpisati referendum, s katerim "...se ugotovi volja prebivalstva za ustanovitev občine na referendumskem območju...". Vprašanje na glasovalnem lističu je bilo določeno in se je glasilo: "Ali ste za to, da se na našem referendumskem območju ustanovi občina?". Obkrožiti je bilo treba odgovor "ZA" ali "PROTI".⁸⁸ Na podlagi tega zakona je Državni zbor Republike Slovenije 26. aprila 1994 sprejel še odlok o določitvi referendumskih območij in odlok o razpisu referenduma za ustanovitev občin za 29. maj tega leta. Slovenija je bila razdeljena na 340 referendumskih območij. Dne 5. maja je Republiška volilna komisija imenovala še volilne komisije za izvedbo referenduma.⁸⁹

Uradne rezultate referenduma o ustanovitvi občin, ki je potekal 29. maja 1994 in se ga je v Sloveniji udeležilo 830.637 ali 56,46 odstotka v volilne imenike vpisanih volivcev, je objavila Republiška volilna komisija. Nove občine so bile oblikovane na seji Državnega zbora Republike Slovenije 2. in 3. oktobra 1994. V Republiki Sloveniji je bilo poslej enajst mestnih občin in 136 občin.⁹⁰ Volitve občinskih svetov in županov v nove občine so potekale 4. decembra 1994,⁹¹ normalno pa so začele poslovati 1. januarja 1995.

Ker so nove občine po zakonu o lokalni samoupravi izgubile skoraj vse upravne naloge, je država oktobra 1994 za svoje nemoteno poslovanje ustanovila upravne enote, ki so obsegale območja nekdanjih velikih (komunalnih) občin in so bile formalno ustanovljene 28. oktobra 1994, v resnici pa so začele svoje delo opravljati s 1. januarjem 1995.⁹²

Po letu 1995 se je število občin nekoliko povečalo. To v 15. členu omogoča že Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1993, v 2. členu Zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij iz konca julija 1996 pa je bila nakazana tudi možnost izločitve dela

⁸⁷ Zakon o lokalni samoupravi, Ur. l. RS, št. 72-2629/93; Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, Ur. l. RS, št. 44-2701/96.

⁸⁸ Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Ur. l. RS, št. 5-234/94.

⁸⁹ Odlok o razpisu referenduma za ustanovitev občin, Ur. l. RS, št. 22-994/94; Odlok o določitvi referendumskih območij za ustanovitev občin, Ur. l. RS, št. 22-993/94; Sklep o imenovanju volilnih komisij referendumskih območij, Ur. l. RS, št. 24-1059/94.

⁹⁰ Poročilo o izidu referenduma za ustanovitev občin z dne 29. maja 1994, Ur. l. RS, št. 33-1357/94; Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Ur. l. RS, št. 60-2082/94.

⁹¹ Razpis rednih volitev v občinske svete in rednih volitev županov, Ur. l. RS, št. 61-2090/94.

⁹² Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin, Ur. l. RS, št. 29-1356/95.

občine v novo občino, kar je bilo mogoče opraviti v obdobju med rednimi volitvami v občinski svete. Po veljavni zakonodaji se smejo nove občine ustanoviti "...najkasneje šest mesecev pred razpisom rednih volitev v občinski svete...". V 7. členu zakona je bila dana tudi možnost, da "...pobudo za izločitev dela občine v novo občino ...lahko da svet krajevne skupnosti ali vaška skupnost ali zbor občanov...", ob predpostavki, da predlog za ustanovitev nove občine izpolnjuje z ustavo in zakoni določene pogoje za tako dejanje. Potem ko Državni zbor ugotovi, da so izpolnjeni vsi pogoji za ustanovitev nove občine, določi območje, na katerem se najprej razpiše in izvede referendum za ustanovitev nove občine. Ker se smejo nove občine ustanavljati samo z zakonom, se postopek za sprejem takega zakona lahko začne šele po izvedenem referendumu. Pri tem je zelo pomembno, da so volivci glasovali za ustanovitev nove občine,⁹³ a pri uzakonitvi novih občin konec leta 1994 se je pokazalo, da v zelo velikem številu primerov Državni zbor pri določitvi novih občin ni upošteval z referendumom izražene take ali drugačne volje volivcev.

Občine, ki so nastale od konca leta 1994 do poletja 1998, je skupaj z navedbo vseh občin v Sloveniji uzakonil Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji 22. julija 1998. V Sloveniji poslej deluje enajst mestnih občin in 181 občin. Redne volitve članov občinskih svetov in redne volitve županov v občinah v Sloveniji so potekale 22. novembra 1998.⁹⁴

SUMMARY

THE GOVERNMENT SYSTEM AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVELOPMENT IN SLOVENIA (1963-1994)

The period after the adoption of the Yugoslav Constitution and the constitutions of the constituent republics in 1963 is characterised by the final abolishment of the districts in the 1960s. These were mostly replaced by the increasingly important municipalities. The Constitution of 1974 and the Law on Associated Labour firmly established self-management as a specific characteristic of Yugoslav law which influenced the working of both social organisations and administrative economic bodies. The period from the late-1960s up until the declaration of Slovene independence and the adoption of the new Slovene Constitution on 23rd December 1991, was marked by numerous changes to the Constitution, which were reflected in the subsequent plethora of often confusing constitutional amendments on the federal Yugoslav level and on the level of the state constitutions alike – the Socialist Republic of Slovenia being no exception, either. The profound social changes of the 1990s following the collapse of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia and the establishment of the independent Republic of Slovenia, generated important administrative and territorial reforms on the municipal level in Slovenia towards the end of 1994. In 1994 and the following years, new municipalities were established in the newly formed state. Municipalities lost their heretofore predominantly administrative responsibilities, which passed on to the administrative units established in October 1994. Thus, the municipalities became the carriers of self-management on a local level.

⁹³ Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, Ur. l. RS, št. 44-2701/96.

⁹⁴ Razpis rednih volitev v občinski svete in rednih volitev županov, Ur. l. RS, št. 64-2992/98.