

ODPRTA TRIBUNA

Zvezna in slovenska ustava

Povabljeni, kot vsa slovenska in jugoslovanska javnost, k javni razpravi o spremembah zvezne in slovenske ustave, smo že v prejšnji številki objavili prvi zapis o tem predmetu, čeprav njegov avtor takrat še ni poznal konkretnih sprememb, bil je le zaskrbljen ob časopisnih poročilih o dokaj neobetavnem razpravljanju v ustavnih komisijah, zvezni in slovenski. Zdaj so amandmaji pred nami in naše zle slutnje so se, žal, v celoti uresničile. Predlagane »zvezne« spremembe vodijo v unitarizem, pri slovenski ustavi pa imamo tako in tako šele predlog za začetek razprave. Zato je razumljivo, da kar pet avtorjev razpravlja v tej številki o predlaganih spremembah zvezne ustave, samo Emil Milan Pintar pa razmišlja o usmeritvah slovenske. V naslednji številki, upamo, bomo razpravo nadaljevali, saj zadeva našo jutrišnjo usodo, vsakega posameznika, narod in državo.

Ur.



Dr. Ivan
Kristan

Položaj republike (Slovenije) v federaciji (Kaj obetajo ustavni amandmaji)

Spoštovani tovariš urednik!

Domnevam, da bodo drugi prispevki o ustavnih amandmajih imeli pretežno esejistično obliko. Zase sem se odločil, da ostanem bolj na ravni suhoparnega ustavnopravnega argumentiranja.

Esejističen pristop daje sicer več možnosti za barvito argumentiranje misli, vendar pa bralec pričakuje od ustavnega teoretika najbrž bolj hladno in stvarno argumentiranje.

Odkar sem se nekoliko intenzivneje začel ukvarjati s federalizmom, sem bistvo jugoslovanskega federalizma videl v dialektičnem povezovanju dveh ciljev ali dveh procesov: eno je zagotavljanje samostojnosti republik, drugo pa je njihovo povezovanje v novo celoto, v federativno skupnost. Dialektiko teh dveh procesov imenujem filozofijo federalizma, ki se da oblikovati v dokaj preprosto pravilo, namreč, da je v federaciji potrebno federalnim entotam zagotoviti maksimalno samostojnost, enotnosti (ali pa centralizma v pomenu izvrševanja skupnih zadev) pa samo toliko, kolikor je nujno potrebno.

Trdno sem prepričan, da federacija, ki bi imela kot svoj strateški cilj odpravo posebnosti enot, asimilacijo individualnosti, ne samo da nima dolgoročne perspektive obstoja, ampak v svojem bistvu sploh ni federacija. Strateški cilj federacije ne sme biti enotnost (unity), ampak zveza (union), torej povezovanje različnih individualnosti.

Ko je angleški teoretik Dicey razglabljal o zavesti, ki je podlaga federacije, je zapisal: *They must desire union and must not desire unity.* (Težiti morajo k zvezi ne k enotnosti).

I

V graditvi svoje državnosti smo Slovenci sprejeli nekaj odločitev ustavnega pomena in nekaj ustavnih dokumentov, ki smo se jih veselili in na katere smo ponosni. Med takšne odločitve oz. dokumente gotovo spadajo Temeljne točke OF iz leta 1941, Kočevski zbor iz leta 1943, Črnomaljski zbor iz leta 1944, nato pa Ustava Ljudske republike Slovenije iz leta 1947, s katero smo dali ustavno podlago samoodločbi, ki smo jo uresničili med narodnoosvobodilnim bojem.

Svojo samoodločbo smo Slovenci povezali s samoodločbo drugih narodov Jugoslavije v obliki federacije. Na podlagi dejanskih procesov in jasno izraženih želja narodov Jugoslavije so se na drugem zasedanju AVNOJ v Jajcu leta 1943 narodi Jugoslavije dogovorili, da bo nova Jugoslavija federativna.

Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije iz leta 1946 je dala tej avnojski federaciji prvi ustavni okvir. Pozneje smo ta okvir izpopolnjevali s spremembami ustave, tako da smo prišli do sedanje ureditve na podlagi ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije iz leta 1974. Sestavni del federativne ureditve veljavne Ustave iz leta 1974 je tudi Ustava Socialistične republike Slovenije iz leta 1974 (in ustave drugih republik in avtonomnih pokrajin).

Federativna ureditev, ki je uzakonjena z ustavno ureditvijo iz leta 1974, pomeni dosledno uresničitev avnojskih temeljev federacije: federacija je nastala kot skupnost svobodno združenih in enakopravnih narodov.

II

Ali se sedanjih ustavnih amandmajev tudi veselimo?

Vprašanje, ki se ponuja ob predlaganih ustavnih spremembah, konkretno ob osnutku ustavnih amandmajev (objavljenih v Skupščinskem delegatskem Poročevalcu št. 22 z dne 2/9 1987), se glasi: ali se ustavni temelji federativne ureditve spreminjajo, ali se celokupni položaj republik v federaciji izboljšuje ali slabša, ali se s samoodločbo uresničena suverenost narodov krepí ali se spodkopava.

Od odgovora na to vprašanje je odvisno, ali naj bi Slovenija te amandmaje podprla ali pa jih zavrnila. Zdi se mi, da so sedanje ustavne spremembe med najpomembnejšimi v povojnem razvoju, ker po reformi federacije, ki se je zaključila z ustavo leta 1974, prvič obstaja nevarnost močnejšega trenda centralizma in unitarizma.

Prva ustavnopravna analiza osnutka amandmajev, ki zadevajo odnose v federaciji, kaže, da nekateri od teh amandmajev niso sprejemljivi, ker se z

njimi bistveno slabša ustavni položaj republik v federaciji. Če bi te ustavne amandmaje sprejeli, bi se dejansko spremenila temeljna načela ustave, čeprav ni dan formalni predlog za njihovo spremembo – nasprotno: Predsedstvo SFRJ v predlogu za začetek postopka za spremembo ustave postavlja kot eno izmed izhodišč, da se temeljna načela ne smejo spremeniti.

III

Na katere značilnosti – z ustavo iz leta 1974 uveljavljenih – federativnih odnosov in ustavnega položaja republik v federaciji kaže ob tej priložnosti opozoriti?

Prvič, socialistična republika je država, ki temelji na suverenosti naroda ter na oblasti in samoupravljanju delavskega razreda in vseh delovnih ljudi, in socialistična samoupravna demokratična skupnost delovnih ljudi in občanov ter enakopravnih narodov in narodnosti. Z ustanovitvijo svoje države (republike) so posamezni narodi uresničili svojo samoodločbo.

Drugič, v socialističnih republikah (in v avtonomnih pokrajinah v skladu z njihovimi ustavnimi pravicami) narodi in narodnosti ter delovni ljudje in občani uresničujejo svoje suverene pravice – v federaciji uresničujejo samo tiste, ki so skupnega pomena za vse narode in narodnosti ter so določene v ustavi SFRJ. To pomeni, da so republike primarno in izvirno mesto za uresničevanje suverenih pravic. *Republike prenašajo na federacijo tiste pravice, ki so skupnega pomena za vso Jugoslavijo, vendar te pravice niso prenehale biti njihove pravice, ampak jih kot skupne interese uresničujejo na ravni federacije.* Zato je pomembno, da je zagotovljen enakopraven položaj narodov in narodnosti pri uresničevanju skupnih interesov na ravni federacije.

Tretjič, za odločanje v federaciji so v ustavi postavljena štiri načela:

- sporazumevanje republik in avtonomnih pokrajin,
- solidarnost in vzajemnost,
- enakopravna udeležba v organih federacije (načelo paritete),
- odgovornost republik in avtonomnih pokrajin za lasten razvoj in za razvoj Jugoslavije kot celote.

Četrtoč, republike kot države samostojno izvršujejo ustavodajno, zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Sestavni del takšnega položaja republike je načelo samoorganizacije, torej pravica republike, da si samostojno določa organizacijo državnih organov.

Petič, republika ima pravico – v okviru svojih ustavnih pravic in dolžnosti – izdajati svoje zakone na področjih, ki spadajo v zakonodajno pristojnost federacije, in sicer ne glede na to, ali je zvezni zakon sprejet ali ne.

Šestič, uveljavljeno je načeločasne prednosti republiškega (pokrajinskega) zakona pred zveznim zakonom: če sta v konfliktu republiški (pokrajinski) in zvezni zakon, ima začasno – do odločitve ustavnega sodišča Jugoslavije – prednost republiški zakon, razen v primeru, če je za izvrševanje zveznega zakona neposredno odgovorna federacija (takrat ima prednost zvezni zakon).

Sedmič, za sprejemanje najpomembnejših odločitev v federaciji je uveljavljeno načelo soglasja republik in avtonomnih pokrajin za zakone in praviloma tudi za izvršilne predpise (načelo konsenza).

Osmič, financiranje federacije je urejeno tako, da ima federacija le en

del lastnih izvirnih dohodkov, drugi del pa prispevajo republike in avtonomni pokrajini (načelo kotizacije), tako da pride do veljave neposredna odgovornost republik in avtonomnih pokrajin za financiranje funkcij federacije.

IV

Nekateri ustavni amandmaji izničujejo ali močno slabijo posamezne od navedenih vidikov ustavnega položaja republike v federaciji. *Ob tem je sicer potrebno ugotoviti, da z ustavnimi amandmaji ni bila objavljena tudi njihova obrazložitev. To je že s stališča navadnega zakonodajnega postopka docela nerazumljivo, saj ima vsak zakon svojo obrazložitev, ko gre za ustavo, pa je še tem manj razumljivo početje, ker zgolj na osnovi amandmajev brez obrazložitve ni mogoče voditi javne razprave.*

Kritične pripombe na del amandmajev, ki zadevajo odnose v federaciji, je seveda mogoče dati na osnovi objavljenega teksta amandmajev, dodatno pa jih je mogoče utemeljiti z besedilom obrazložitve, ki je bila pripravljena hkrati z amandmaji, vendar ni bila objavljena.

Amandmaji spreminjajo razmerje kompetenc med republikami in federacijo: na federacijo prenašajo številne kompetence z republik. Med temi so tudi področja izobraževanja, pravosodja, davčnega sistema in davčne politike, enotna strategija tehnološkega razvoja, združevanje občanov v društva itd., ki so že sedaj, ko se javna razprava še ni začela, zbudila v Sloveniji veliko nezadovoljstva. Po novem skoraj ne bo več zadev, ki bi jih republike samostojno urejale, ne da bi federacija z zveznim zakonom določala vsaj »temelje«, ali »skupne temelje«, ali »enotne temelje« ali »sistem«.

Postavlja se tudi vprašanje, kaj je z načelom samoorganizacije republike, če je sedaj na novo predvideno, da federacija ureja temelje sistema državne uprave.

Poleg prenašanja kompetenc z republik na federacijo so še drugi vidiki slabitve ustavnega položaja republik.

Bistveno poslabšanje položaja republike je predvideno na področju zakonodaje (Amandma 23/5 in 30/6):

- prvič, črtali naj bi določbo ustave (člen 268), po kateri republike izdajajo svoje zakone na področjih, ki so urejene z zveznim zakonom,
- drugič, republike lahko izdajajo svoje zakone na področjih zvezne zakonodaje samo, če zveznega zakona ni, vendar pa naj bi po novem takšen republiški zakon prenehal avtomatično veljati,
- tretjič, odpravlja sečasna prednost republiškega zakona pred zveznim zakonom (člen 207/2) in se v vseh primerih predvideva prednost zveznega zakona.

Te spremembe z načelnega vidika v nobeni obliki niso sprejemljive, ker degradirajo republiko na status administrativne enote. To pomeni, da morata ostati člena 207 in 268 Ustave SFRJ nedotaknjena.

Položaj republike na področju zakonodaje izhaja iz logike, ali kot bi dejal Milan Kučan, iz filozofije temeljnih načel ustave, namreč da *se suverene pravice uresničujejo primarno in izvorno v republikah*. To ima za logično posledico pravico republike, da v okviru svojih ustavnih pravic izdaja zakone tudi na področju zvezne zakonodaje.

Vendar takšen zakon republike ne more avtomatično prenehati veljati, potem ko bi federacija sprejela svoj zakon, ampak se mora njegova protiuustavnost ali protizakonitost pokazati šele v postopku ocene ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem Jugoslavije.

Tudi začasna prednost republiškega zakona pred zveznim (do odločitve Ustavnega sodišča Jugoslavije) je logičen rezultat filozofije temeljnih načel ustave: začasno prednost ima zakon tiste enote, kjer se praviloma (primarno) in izvirno uresničujejo suverene pravice, to pa je republika. Nelogično bi bilo, če bi imel absolutno prednost zakon enote, kjer se uresničuje samo del, in to prenesenih pravic, to pa je federacija. Zvezni zakon ima v sedanji ureditvi začasno prednost pred republiškim izjemoma, to je takrat, ko je federacija neposredno odgovorna za njegovo izvrševanje.

Nova nevarnost za erozijo samostojnosti republik se pojavlja v zvezi z dogovori republik, ki jih le-te sklepajo pri uresničevanju svojih ustavnih pravic in dolžnosti. V ustavni teoriji je bila ves čas sporna narava teh dogovorov. Nesporno je bilo, da to niso zvezni predpisi in da pri njih federacija nima ničesar opraviti. *Očitni so bili poskusi, da bi federacija širila svoje kompetence oz. svoj vpliv prek dogovora republik, tako da bi ti dogovori imeli praktično funkcijo zveznih zakonov.* Seveda to ni sprejemljivo. Dogovor republik n. pr. na področju izobraževanja ne more dobiti funkcije zveznega zakona in federacija ne more prek teh dogovorov področje izobraževanja prenesti v zvezno pristojnost. Zato je tudi vprašljiv amandma št. 37, kjer je predvideno, da Ustavno sodišče Jugoslavije ocenjuje ustavnost in zakonitost teh dogovorov.

Z amandmaji je deloma prizadeto načelo konsenza. V sedanji ureditvi je konsenz eno izmed nosilnih načel za odločanje o pomembnih vprašanih v federaciji. Tako je n. pr. potrebno soglasje vseh republik in avtonomnih pokrajin v postopku spremembe Ustave SFRJ, za sklepanje nekaterih mednarodnih pogodb, za najpomembnejše odločitve zbora republik in pokrajin in za sprejemanje izvršilnih predpisov k zakonom zbora republik in pokrajin, kjer je to predvideno. Načelo soglasja nadomešča preglasovanje. Nekateri nasprotujejo načelu soglasja (konsenza), češ da se s tem preveč komplicira odločanje v federaciji in da to pomeni za republiko pravico veta itd. Kritiki konsenza pravijo, da se namesto demokracije uveljavlja vetokracija ipd. Čeprav so problemi v zvezi s konsenzom, pa to ni opravičljiv razlog za njegovo ukinitvev, ampak ga je potrebno ohraniti za pomembne odločitve v federaciji.

Z amandmaji (št. 33/5 in št. 35) je predvidena ukinitvev konsenza v zboru republik in pokrajin pri obravnavanju osnutkov zakonov (ostal pa bi pri odločanju o predlogu zakona) in pri izdajanju izvršilnih predpisov Zveznega izvršnega sveta k zakonom zbora republik in pokrajin, razen posebnih izjem.

V predvidenem novem sistemu financiranja federacije (Amandma št. 31.) bi bil oslabljen položaj republike. Povečujejo se namreč neposredni viri financiranja federacije, tako da načelo kotizacije zgublja svoj pomen in se s tem zmanjšuje odgovornost (in vpliv) republik za financiranje federacije.

To je torej nekaj opozoril, kaj obetajo ustavni amandmaji glede ustavnega položaja republike. S tega zornega kota se mi zdijo sedanje ustavne spremembe odločilne: ali bomo razvijali federacijo, ki naj ohranja in krepi raznolikost federalnih držav, njihovo nacionalno, kulturno in politično identiteto in samostojnost, ali pa bomo odprli vrata težnjam po unitaristični federaciji, ki hoče biti oblast nad federalnimi državami, ki jim ne priznava pravice, da same skrbijo za svoj razvoj, ki hoče poenotiti vse oblike in področja življenja – do šolstva in delovanja družbenih organizacij in društev – ne glede na razlike v razvitosti posameznih republik.

Ljubljana, 15. 9. 1987

Družbena lastnina – lastnina manipulatorjev in prevarantov



Vladimir
Kavčič

Kolikor je ustava temeljni družbeni akt, ki pogojuje in usmerja tudi vse druge, podrejene zadeve, ki konec koncev sestavljajo celovito pravno, organizacijsko in politično podobo naše družbe, smemo in celo moramo tudi v ustavi iskati temeljne vzroke naši sedanji krizi, njenim političnim, gospodarskim in moralnim komponentam. Vprašati se moramo, koliko so te odvisne in pogojene že s ustavo. Za to

je še posebna priložnost, ker je potreba po spremembi ustave tudi formalno razglašena in organizacijsko utirjena.

Ustavi seveda ni mogoče pripisati celotne ali celo absolutne odgovornosti za obstoječe družbeno stanje. To dovolj nazorno kažejo tudi dosedanje razprave o teh vprašanjih. Čisto mogoče bi bilo še naprej vztrajati v prepričanju, da je ustava povsem v redu, kot smo bili o tem dolgo prepričani, in zagovarjati stališče, da je neučinkovit in neustrezen sistem političnih in gospodarskih odnosov, sistem zakonskih in samoupravnih razmerij, ki se po črki sicer ujema z ustavo, po svojem duhu pa nikakor ne.

Zagovarjati bi bilo mogoče tudi stališče, da smo krivi za sedanje stanje naše družbe predvsem ljudje, ki to družbo sestavljamo. Ne ustava ne zakoni z vsemi samoupravnimi mehanizmi vred namreč od nikogar ne zahtevajo, naj ljudje ravnajo nepošteno, od nikogar ne terjajo, naj živi na račun drugih, naj krade in goljufa. Menda v tej družbi vsi vedo, kaj so socialistična načela. Če pa je to stvar teoretične ravni, ki je večini nedostopna, potem večina vsaj ve, kaj je prav in koristno za posameznika. In vsak posameznik se lahko zaveda, da je družba sestavljena iz posameznikov, ki si v medsebojnih družbenih razmerjih ne bi smeli biti bistveno različni. In če ni tako, če zaradi svojega družbenega položaja ne moremo ali nočemo tega priznati in naše obnašanje ni v skladu z družbenimi merili, potem je nekaj narobe z