

različne in med seboj še vedno sprte religije, vsaj dve izrazito nasprotni si kulturno-civilizacijski tradiciji, ki pogojujeta tudi različnost poslovne morale, odnosa do dela itd.), ki brez na močno vojsko oprte dinastije, brez ZKJ in njene naj bo še tako nasilne in zmotne ideološke vizije, ali brez kakšnega tretjega medija integracije, preprosto ne more obstati.

Zato je manj verjetno, da je predlog za črtanje skoraj celotnih Temeljnih načel plod spoznanja o nespornem propadu dosedanjega koncepta jugoslovanske federacije, in veliko bolj verjetno, da je ta predlog rezultat panike, ki že vlada v političnih vrhovih razpadajoče federacije; ki ne vedo, kako ta konstrukt ohraniti pri življenju. Kaj vse se bo v nadaljnjih mesecih in celo že do objave tega prispevka iz te panike izcimilo, je kajpak težko predvidevati. Zelo verjetno celo iz teh ustavnih sprememb ne bo nič. Če pa že bo prišlo do soglasja o vsaj nekaterih amandmajih (tudi s strani Slovenije in Hrvaške), bo vse skupaj še vedno sporno in v bistvu nelegalno že zato, ker je bil Predlog amandmajev določen na ustavno sporen način (saj zvezni zbor ni imel na voljo mnenja o Osnutku amandmajev, ki bi ga po ustavi morala poslati tudi nasilno razpuščena Skupščina SAP Kosovo). Morda pa bo tistim silam, ki to želijo, še pred dokončno razpravo o tem, katere amandmaje sprejeti in katerih ne, dejansko uspelo izriniti Slovenijo iz Jugoslavije in se nam sploh ne bo treba odločati. Saj je zadnje čase vse bolj jasno, da to poskušajo: ali zato, ker Slovenija res ogroža interese nekaterih drugih republik, ali zato, ker se pričakuje, da bo odcepljena Slovenija nesposobna samostojnega življenja in bo takor rekoč omahnila nazaj v Jugoslavijo. Deloma bo na to lahko odgovorila tudi Slovenija sama že jeseni, ko bo republiška skupščina morala začeti razpravljati o tem, ali bi bilo smiselno soglašati s katerim od ponujenih amandmajev ali ne.

CIRIL RIBIČIČ

## Temeljno soglasje in pomembne razlike

(pri oblikovanju nove ustave Republike Slovenije)

Zatrjevanje predstavnikov vladajoče koalicije, da bo njeno poslanstvo izpolnjeno šele, ko bo dosegla sprejem nove slovenske ustave, je dvakrat protislovno. Prvič zato, ker se tudi opozicijske politične stranke zavzemajo za čimprejšnji sprejem nove ustave. In drugič zato, ker je za sprejem potrebna zahtevnejša večina, kot jo ima vladajoča koalicija. Ne le s formalnega, ampak tudi z vsebinskega stališča: ustava naj bi bila izraz nadstrankarskega nacionalnega konsenza, ne pa vsiljevanja interesov ene ali več strank in njihovega prestiža. Še posebej, ker je bil sprejem dopolnil k slovenski ustavi v zadnjih letih uspešen primer, kako je mogoče dosegati takšen konsenz.

Predlog, da se začne postopek za sprejem nove slovenske ustave, je bil v republiški skupščini sprejet brez večjih zapletov, nasprotovanj in političnih spopadov. Za to je več razlogov. Enotnost pri sprejemanju predloga, ki se bo pozitivno izrazila tudi v naslednjih fazah postopka, je rezultat uspešne koordinacije s strani predsedstva republike, ki je gradila na nadstrankarskem sporazumu. Enotnost je

med drugim tudi posledica tega, da je predlog precej načelen in odprt, ko gre za nekatera različna politična stališča. Končno je sprejem ustave povezan z razpisom novih predčasnih parlamentarnih volitev, čemur opozicija razumljivo ne želi nasprotovati.

Vse to pa ne pomeni, da postopek oblikovanja ustave ne bo povezan s političnimi zapleti, polemikami in konflikti. Ti so mogoči zlasti pri tistih vprašanjih, glede katerih so politične razlike v Sloveniji že ta trenutek zelo očitne. Gre za odnos do ustavnopravne kontinuitete z dosedanjo ustavno ureditvijo, odnos do preoblikovanja jugoslovanskih skupnosti, različne poglede na obseg (socialnih) funkcij države, vlogo in položaj italijanske in madžarske narodnosti, različne zamisli o strukturi skupščin in za različne poglede na to, kako zagotoviti prehod iz sedanje v novo ustavno ureditev.

Dosežena je visoka stopnja soglasja, da mora biti nova ustava v primerjavi z ustavo SR Slovenije iz leta 1974 bistveno krajša, razumljivejša, ideološko neobremenjena s programskimi cilji, bolj klasična ustava države kot pa široka družbeno listina. Takšna usmeritev ni sporna in je nadaljevanje prizadevanj, ki so bila v mnogočem uspešna že pri sprejemanju ustavnih dopolnil. Ni pa mogoče tega trditi za pristope, ki v imenu dezideologizacije ponujajo novo ideologijo na podlagi pretiranih in netočnih ocen o 45 letih temé, stalinizma, boljševizma ter državno-partijskega monopola in partijske ustavnosti. Takšni pristopi k (dis)kontinuiteti niso primerni ne le zaradi krivičnega presojanja zgodovine naše ustavnosti, ko se tisto, kar je bilo dolga desetletja označevano kot revizionistično potvarjanje leninizma-stalinizma, sedaj razglša za njegov najbolj avtentični izraz. Bolj je pomembno to, da lahko privedejo do neupravičenega opuščanja tudi tistih ustavnopravnih institutov in izkušenj, ki so na ravni sodobne evropske misli. Privedejo lahko do opuščanja rešitev v primerih, ko bi bilo smiselno razmišljati o dograjevanju, ki naj zagotovi njihovo uresničljivost (na primer na področju socialno-ekonomskih pravic delavcev, njihove participacije pri upravljanju podjetij, upoštevanja samoupravljanja pri koncipiranju lokalne samouprave, razmišljanjih o ohranitvi nekaterih oblik funkcionalnega delegatstva, pri urejanju pravic narodnosti, pa tudi glede vprašanja sklicevanja na pomen NOB kot obdobja, v katerem je nastala slovenska republika, glede opuščanja zvezde kot simbola svobode iz slovenske zastave itd.).

Že dolgo časa je skupna značilnost vseh političnih strank, sedaj zastopanih v Skupščini Republike Slovenije, da si prizadevajo za širjenje, krepitev in utrjevanje republiške suverenosti in državnosti na podlagi pravice do samoodločbe slovenskega naroda. Prav tako je dosežena visoka stopnja soglasja o tem, da si je treba prizadevati za vzpostavitev konfederativnega položaja Republike Slovenije v novi jugoslovanski skupnosti, kakršna koli ta že bo. Velike razlike pa so bile glede tega, čemu vsebinsko in časovno dajati prednost, konstituiranju republike ali izhodiščem za pogajanja o preoblikovanju jugoslovanske skupnosti. Šele v zadnjem času je prevladalo spoznanje, da je potrebno vzporedno s pripravljanjem nove ustave Slovenije dajati pobude in ponujati svoja izhodišča in zamisli o tem, kakšna naj bi bila nova jugoslovanska skupnost, v kateri bi Slovenija želela doseči svoj konfederalni položaj. Nova oblast na Hrvaškem se je te nujnosti prej zavedala in se je bolj konstruktivno lotila kot v Sloveniji. Mnogi ne le zgodovinski, ampak tudi aktualni ekonomski, politični in mednarodni razlogi govorijo za ohranjanje jugoslovanske skupnosti, ki naj postane za vse narode, narodnosti in republike in pokrajine v njej prednost, potreba in korist. Uveljavljanje teženj po konfederalnem položaju Slovenije ne sme biti več izraz kljubovanja centralističnim težnjam,

ampak izraz spoznanja, da bi imela Republika Slovenija v novi jugoslovanski skupnosti mnoge prednosti in neposredno ekonomsko korist. Seveda pa takšna usmeritev ne ustreza tistim, ki si želijo čimprejšnji in dokončen izstop Slovenije iz Jugoslavije in nikoli niso resno mislili sodelovati pri preoblikovanju jugoslovanske skupnosti.

Republika Slovenija že sedaj ni opredeljena kot socialistična, vendar so v njeni dopolnjeni ustavi mnogi ostanki dosežanje socialistične družbene in politične ureditve. Pri izdelavi nove ustave zato ne bo sporno, da je treba ustavno besedilo osvoboditi marsikaterega od teh ostankov. Toda pomembne razlike utegnejo nastati pri načelni opredelitvi in obsegu socialnih funkcij države. V poglavju o pravicah in svoboščinah, ki mora v novi ustavi vsekakor dobiti osrednje mesto, pa bo sporno vprašanje, do kakšne mere ohranjati socialno-ekonomske pravice delavcev. S tem je povezano tudi vprašanje političnega zastopstva delavcev v predstavniških organih oz. posvetovalnih telesih teh organov. Precejšnje razlike se kažejo tudi glede vprašanja sindikalnega organiziranja. Za ta vprašanja je naravno pričakovati večjo zavzetost leve opozicije od strank vladne večine.

Nobenega razloga ni, da bi prizadevanje za suverenost in državnost republike ogrozilo pridobljene pravice in ustavni položaj italijanske in madžarske narodnosti in pripadnike drugih narodov, narodnosti in etničnih skupin, ki živijo v Sloveniji. Republiške državnosti namreč ne ogrožajo narodne manjšine, ampak poskusi majorizacije in vsiljevanja volje na jugoslovanski ravni. Zato bi morali ob sprejemanju slovenske ustave zagotoviti, da se pravice narodnosti v ničemer ne bodo zoževale. Zelo prozorne so namreč »teorije«, po katerih se pravice pripadnikov narodnosti širijo s širjenjem politične svobode vsakega državljanca, ne glede na njegovo narodno pripadnost. Vse predobro so nam takšne obrazložitve znane iz preteklosti in iz aktualnih političnih bojov, na primer v zvezi s posebnimi pravicami albanske narodnosti v Srbiji, pa tudi pravicami pripadnikov srbskega in drugih narodov in narodnosti na Hrvaškem. Podcenjevanje posebnega položaja in pravic italijanske narodnosti nasploh in tudi v zvezi z razmišljanji o novi ustavi Slovenije, je poleg vsega tudi v nasprotju s splošno sprejetimi težnjami po vključevanju v evropske integracije. Vzpostavljanje načela »recipročnosti« pri urejanju položaja narodnosti bi nas vrnilo v čase, ko so pripadnike narodnosti obravnavali kot potencialno nevarnost in tujek, izpostava svojega naroda, ne pa kot bogastvo in dejavnik dobrososedskih odnosov. Vse to je treba upoštevati ne le pri urejanju posebnega položaja narodnosti v novi ustavi Slovenije, ampak tudi pri opredeljevanju republike in njenih konstitutivnih elementov.

Republiško in občinske skupščine je treba poenostaviti, zmanjšati število njihovih zborov in omogočiti učinkovitejše delovanje manj številnih poslancev, ki naj bi imeli boljše možnosti za medsebojno in strankarsko sporazumevanje. Ob tem, za vse sprejemljivem izhodišču pa ostaja spornih več vprašanj. Ali naj bo ob splošnem političnem zboru, izvoljenem na podlagi strankarskih list in proporcionalnega načela, ohranjen v neki obliki tudi zbor, ki bi izražal teritorialno zastopnost državljanov v občinah? Ali naj se kot posvetovalno telo oblikuje (socialno)-ekonomski svet? Ali je mogoče strankarsko in teritorialno predstavništvo, proporcionalni in večinski sistem združevati v enodomnem parlamentu?

Glede marsikaterega ekonomskega in političnega vprašanja bo lažje doseči soglasje o končni rešitvi, mnogo težje pa uskladiti poglede na to, kako je mogoče doseči prehod od veljavne k novi ustavni ureditvi. To velja na primer za vprašanje uveljavljanja konfederalnega položaja Slovenije, za vprašanje »lastninjenja« na ekonomskem in vprašanje volitev na političnem področju. Kako doseči dogovor

o preureditvi jugoslovanske skupnosti v razmerah, ko (še) niso v vseh federalnih članicah izvedene svobodne in demokratične volitve? Kako doseči lastninjenje brez začasnega, prehodnega podržavljanja, ki bi lahko vodilo v dobro znane deformacije iz povojnega časa? Ali je konstituiranje državnih organov, določenih z novo ustavo Slovenije, mogoče brez novih (predčasnih) volitev? Končno je, zlasti za opozicijo, pomembno vprašanje, kako preprečiti, da bi se pomembna temeljna sistemska vprašanja, ki so bila doslej stvar urejanja v ustavi, poslej urejala z navadno zakonodajo, to je po volji večinske koalicije v skupščini. Rešitev je v tem, da se najpomembnejša sistemska zakonodaja na področju ekonomskega in političnega sistema, volitev itd. urejajo poslej z ustavnimi zakoni, in torej ob doseganju dvo-tretjinske večine v skupščini. To so nekatera od vprašanj, zaradi katerih se ni bati, da bi lahko bila razprava o novi slovenski ustavi nezanimiva in dolgočasna.

BRANKO SMERDEL

## Nekateri ustavnopravni problemi uresničenja ideje konfederacije

### 1. Uvod

Dolgoletno obdobje ustavnega eksperimentiranja in normativnega optimizma je botrovalo neslavni tradiciji jugoslovanske politike, temu, da se namreč uveljavljajo velike ideje in načrti, ne da bi se posvečala posebna pozornost vprašanjem njihove izvedbe. Povsem jasno pa je, da velikih političnih zamisli ni mogoče ločiti od vprašanj o možnostih in pogojih za njihovo uresničevanje.<sup>1</sup> Zanemarjanje izvedbenih vprašanj pelje do prav katastrofalnih rezultatov pri urejanju političnih institucij. To je najmanj, kar moramo spoznati iz analize jugoslovanskih ustavnih eksperimentov.<sup>2</sup> Toda tradicija normativnega optimizma in voluntarizma je zelo močna, kar se vidi tudi v razpravah o konfederaciji kot bistvu novega ustavnega dogovora za Jugoslavijo. Zato bomo tu skušali opozoriti na nekatera zlasti ustavnopravna vprašanja, pripravljanja in izvedbe tega pomembnega projekta. Ni naš namen, da bi z opozarjanjem na resnost tovrstnih vprašanj jemali pogum za uresničevanje tega projekta, temveč prav obratno. Skušamo prispevati k realistični pripravi, brez katere bi vztrajanje na uresničevanje te ideje vodilo v neznosno negotovost v pogajanjih o novi ustavi Jugoslavije.

### 2. Bistvo sporov med konfederalisti in federalisti

Menimo, da se je najprej potrebno potruditi, da razčistimo pojme. Pojma federacija in konfederacija je jasno razločevala samo tradicionalna pravna dogmat-

<sup>1</sup> O tem obširno Vincent Ostrom: *A Computational-Conceptual Logic for Federal Structures of Governance*, paper presented at the International Association of Centres for the Study of Federalism, Conference on «Constitutional Rule and Shared Power», Jerusalem, Oct. 31. nov. 2, 1984.

<sup>2</sup> Glej B. Smerdel: *Ustavni eksperiment socialističkog samoupravljanja*, Arhiv za pravne i društvene nauke, št. 1-3/1988, str. 57-80.