

odločanja do ratifikacije oz. legitimacije odločitev (npr. pri nas se prvič predvideva sprejemanje ustave z referendumom). Da je ta proces dolgotrajen in zapleten, dokazuje tudi nastajanje nove slovenske ustave (z začetki v letu 1987), ki hkrati utira pot slovenski samostojnosti. Če je bila dinamika ustavotvornosti v komunističnih državah, kot ugotavlja T. Rakowska-Harmstone,¹⁹ vedno v precepu med partijsko-usmerjenimi in družbeno-usmerjenimi spremembami, pa je z odpravo partijskega monopola preseženi tudi predkonstitucijski značaj sistema v zahodnem pomenu tega pojma. Hkrati to omogoča razrešitev treh glavnih sklopov, ki so generirali ustavne konflikte, tj. učinkovitost vladne politike (izvrševanja), razmerje med družbenimi silami in partijsko nomenklaturo ter zahteve po narodni samostojnosti. Ustavotvornost in ustavna izbira potemtakem daleč presežata formalno, statično, legalistično in deskriptivno analizo ustavnih tekstov in predstavljata sestavni del študija politike, ki priznava vlogo institucij v življenju ljudi, pomen zgodovine in kulture v oblikovanju teh institucij, s tem da identificira empirične in bihevioralne razsežnosti ustavotvornih procesov.

MILAN GASPARI

Kaj je to moderna ustava?

Čas in razmere terjajo novo ustavo. Prevrednotenje vrednot, ki se še radikalizira in za vse novo teže dojemljivim ali celo zbežanim ljudem vsak dan polni ušesa in oči z novimi, teoretično zahtevnimi, visoko abstraktnimi in pojmovno zapletenimi idejami, načeli in gesli, zahteva novo pravno ureditev »obstajanja bistvenega«. Sicer obširne a vendar samo delne spremembe republiške ustave ustvarjajo ob branju celote vtis utrujajoče nepreglednosti, morda celo zmedenosti, vsekakor pa neskladnosti z nespremenjenimi deli ustave. Te vtise dopolnjuje trenutno še ne povsem jasen odnos do zvezne ustave in do jugoslovanske skupnosti sploh.

Dejstva nam torej narekujejo priznanje, da kljub ustavnim aktom ustava ne obstaja kot konsistentni in koherentni sistem pravnih pravil, ki naj določajo »temelje državne ureditve«, »način politične eksistence nacije«, »temeljni razpored politične moči«, kot je skušal ustavo definirati že Montesquieu v *Duhu zakonov*. Hoteli ali ne, smo torej v razmerah zamegljene in celo arbitrarne »ustavne dinamike«, za katero se sicer nekateri navdušujejo, ne daje pa zadovoljivih zagotovil glede temeljev pravne varnosti ljudi in preprečevanja samovolje oblasti. Vendar ni vzrok le v ustavi. Tako oceno utemeljujejo predvsem razmere po menjavi oblasti, saj parlamentarna večina kljub programsko-volilnemu zavzemanju za pravno državo ne kaže pretirane vneme za spoštovanje ustave, niti ne tistih njenih delov, ki so bili ob zadnjih spremembah deležni posebnega poudarka (temeljne človekove pravice). Prizadeva pa si za čim hitrejšo sprejetje nove ustave Republike Slovenije, saj je v Deklaraciji o suverenosti Republike Slovenije določen rok enega leta za izvedbo postopka njenega sprejetja. Ta, za vsebinsko in postopkovno zah-

¹⁹ T. Rakowska-Harmstone, *Communist Constitutions and Constitutional Change*, v Keith G. Banting/Richard Simon, isto, str. 203–231.

tevnost sprejemanja nove ustave precejšnja naglica pa ne ustreza niti nestabilnim razmeram, tudi pravno-sistemskim, v katerih se bo ustava rojevala, niti še vedno precej različnim vrednotnim usmeritvam in preferencam v slovenski družbi, če izvzamemo načelno soglasje o najbolj splošnih ustavnih izhodiščih. Odnos do ustave in razmere torej ne dajejo dovolj upanja, da bi lahko v kratkem času in v obliki družbenega konsenza dobili trdnejšo in trajnejšo ustavo, kot je sedanja.

Med stališči, ki jih je bilo v dosedanjih razpravah o ustavnih spremembah pogosto slišati, zlasti kot očitek obstoječi ustavni ureditvi, je bila tudi zahteva po novi »modernej« ustavi. Taka zahteva, če jo razumemo predvsem kot posledico negativne ocene sedanje ustavne ureditve, je bila usmerjena sprva bolj v njene zunanje značilnosti (dolžina, obširnost, nerazumljivost, ideološko-politične opredelitve), šele kasneje pa v njene vsebinske značilnosti (socializem, samoupravljanje, »federativni centralizem«, družbena lastnina, enopartijski sistem). Končno so zahteve po novi »modernej« ustavi dobile bolj oprijemljivo vsebino: ustavna ureditev naj bi se zgledovala po ureditvah v razvitih sodobnih državah, predvsem državah Zahodne Evrope.

Pri nas okoliščine in razmeroma razvidni osnovni interesi ljudi, splošno vprašanje o krizi ustav oziroma vprašanje o vrednosti ustav v naših (revolucionarnih?) časih, kot ga je oblikoval Karel Loewenstein že v začetkih sodobnih »post obdobjih«, zastavljajo nekoliko drugače. Lahko bi trdili, da se (tudi tu?) vračamo v drugje že oddaljene čase, ko je sprejetje ustave pomenilo isto kot sprejetje demokratične ureditve, ko je ustava veljala za sinonim svobode in pravne države, ko je skratka ustava pomenila ne le izključitev oblasti arbitrarnosti, temveč tudi omejitve njene totalitarne vseprisotnosti in vsepristojnosti. Nedvomno so upravičena pričakovanja, naj nova ustava ne bo namenjena ohranjanju obstoječega, očitno prehodnega režima, pa tudi pričakovanja, naj ustava ne bo sredstvo »kamuflaže oblasti ali njen alibi« (M. Jovičić: O ustavu, Savremena administracija, Beograd 1977, str. 310) in tudi ne konzervacija *statusa quo*, trenutnega razmerja političnih sil ali sedanje politične eksistence ljudstva. Če bo nova ustava ustrezala pričakovanjem, ne bo samo ena izmed mnogih, »neizbežen rekvizit vsakega režima« in če bo tudi ustrezno s pravnimi sredstvi varovana, lahko realno pričakujemo spontano priznavanje njene vrednosti, priznavanje, ki tudi zmore povzročiti ugoden razplet sedanje ustavne krize.

Priznavanje nove ustave (najbrž bi bilo nestvarno pričakovati kar splošno identifikacijo z njenimi vrednotnimi, morda celo ideološko-političnimi, in drugimi temeljnimi opredelitvami) pa lahko pričakujemo samo, če bo nova ustava tudi realna, če med njeno vsebino in stvarnim stanjem ustavnosti ne bo preveč razlik, zlasti ne hudo motečih. Razlike med normativnim in stvarnim, ustavno-programiranim in obstoječim, ideološko-politično zaukazanim in uresničenim v polpretekli dobi nas opozarjajo na zapletenost in zahtevnost tega vprašanja in nujnost »mehkega« pristanka nove ustave na trdih in neravnih tleh naše sedanjosti.

Problem realnosti ustave je zapleten in večplasten. Njegovo bistvo je v razmerju med konkretno družbo oziroma državo in vsakokratno ustavo te družbe oziroma države. Splošna ustavnopravna teorija nam glede tega lahko da le osnovna opozorila, ki so v glavnem omejena na ideološko-politične, programske in pravno-normativne značilnosti ustav in podkrepljena z ugotovitvami primerjalnega ustavnega prava. Ta opozorila so vsekakor dragocena, vendar ne dajejo tako oprijemljivih odgovorov, da bi njihovo splošnost dovolj približala posebnim razmeram, zlasti tako zahtevnim, kot so trenutno naše. Splošna podoba, ki jo lahko izluščimo, nam v poenostavljeni obliki lahko pove, da je razlikovanje ustav glede na njihovo

»originalnost« oziroma »derivativnost« v smislu razlikovanja tipičnih ustavnih konceptov po tem, koliko so izvirni, vprašljivo. Težko namreč najdemo ustave, ki se v pomembnih rešitvah niso v ničemer zgledovale po drugih, še zlasti če gre za enake temelje politične ureditve. Zgledovanja (ali celo prevzemanja) je veliko in primerov najbrž ni treba posebej navajati.

Naše razmere to vprašanje še dodatno zapletajo. Vključevanje v Evropo ali vsaj tesno približevanje ureditvam razvitih zahodnoevropskih držav nas bolj ali manj stihijsko usmerjata k ustavnim ureditvam teh držav. To smer še izdatno krepi prevladujoča kritičnost do »nasilne izvirnosti« ustavne ureditve iz leta 1974, vključno s pravnim sistemom kot posledico te ureditve. Posledica tega je, da realne, argumentirane ocene tako slabih kot tudi nekaterih dobrih lastnosti sedanje ustave še nimamo in je tudi v kratkem času ne moremo pričakovati. To pa ne povzroča le nekritičnega presajanja tuje ureditve v naše razmere, temveč tudi pravo prepisovalno epigonstvo, ki trenutno očitno »razsaja« zlasti v nekaterih delih pravnega sistema (gospodarstvo, lastninska razmerja, finančni sistem . . .). Zato so potrebna opozorila, da zanikanje lastne identitete ne more voditi k učinkoviti ureditvi. Slovenija brez lastnega bistva ne more biti država, prav tako kot tudi Slovenci brez lastnega bistva ne moremo biti narod. Nova ustava naj to upošteva, sicer lahko doseže učinke, ki bi bili povsem nasprotni želeni in povsem nepotrebno ob vseh primernih in neprimernih priložnostih izkoriščani suverenosti. Zagledanost v ustavne ureditve drugih držav lahko povzroči sicer prijetno ustavno fasado, ki bi jo lahko izkoristili za trkanje na za nas trenutno še trdno zapahnjena vrata povezav razvitih držav. Za njo pa bi se skrivala precej manj prijetna realnost naših obstoječih razmer, zlasti utrujajoča neciviliziranost spopadov nasprotujočih si političnih sil z vsemi neustavnimi ali mimo ustavnimi »dodatki« ter vsaj začasna nesposobnost naše družbeno-ekonomske strukture, da se tej fasadi prilagodi. Taka ustava bi bila zlahka uvrščena med nominalne ustave, med ustavne deklaracije, od katerih se pričakuje, da bi pridobile svojo normativnost v bodočnosti, njena sedanja realnost pa bi bila v mnogem odvisna od dobre volje trenutnih nosilcev oblasti.

Vendar pa ni mogoče zanikati potrebe, da se tvorca nove ustave inspirirajo s posameznimi ustavnimi rešitvami od drugod, zlasti s tistimi, ki so se v podobnih razmerah, kot so sedaj pri nas, izkazale kot primerne ali celo uspešne. V primeru da bi nova republiška ustava izražala identiteto Slovenije in Slovencev kot naroda (kar utemeljeno pričakujemo), bi bila celo zaželena inspiracija od drugod vsaj glede tega, da bi ob upoštevanju naše narodne identitete presegli etnocentrično ozkost in omejenost zgolj nacionalne države, v kateri je »sveto« in najvišje merilo vsega in vsakogar »državni« narod. To seveda ne velja samo za Slovence, ampak ob manjših ali večjih razlikah za vse jugoslovanske narode in tudi narodnosti in tudi ne samo zanje.

Pred omenjanjem vprašanja realnosti ustave z vidika njenih ideološko-političnih, programskih in pravnonormativnih značilnosti je treba kratko omeniti tudi vprašanje, ali je ustava le akt države in naj torej ureja le temelje državne ureditve ali je tudi akt, ki ureja družbeno ureditev. Razlog za obravnavanje tega vprašanja ob vprašanju realnosti ustave je razviden: ustava, ki bi se omejila le na urejanje državne ureditve, bi se laže približala realnosti v smislu njene pravne učinkovitosti in pozitivistično-pragmatične razumljivosti. Vendar pa se sodobne ustave ne morejo izogniti značilnostim družbenega akta, vsaj ne v delu, ko omejujejo državno oblast, saj s tem tudi opredeljujejo ravni, okvire in možnosti delovanja avtonomnega družbenega področja. Prav to pa je eno izmed meril, ki ločujejo »moderne« od »nemodernih« ustav.

Vprašanje realnosti ustave se je pri nas najprej in najbolj izrazilo izkazovalo s kritiko ideološko-političnih značilnosti ustave iz leta 1974. Kritika tovrstnih izrazitih ambicij dosedanje ustavne ureditve usmerja večinsko javno mnenje k zahtevam, naj bi bila nova ustava ideološko nevtralna; nekoliko karikirano bi lahko celo trdili, da grede te zahteve celo tako daleč, naj bi pragmatško-pozitivistična jasnost in lapidarnost nove ustave ustrezali ». . . ideološki inspiraciji, ki bi bila enaka tisti, ki jo ima nek telefonski imenik« (K. Loewenstein v označitvi ustave nemškega cesarstva iz leta 1871). Tovrstnim usmeritvam se pridružuje tudi teorija s predlogi, naj ustave ne vsebujejo »filozofije režima« (G. Burdeau) ali »politične teorije« ali vsebine, ki označuje ». . . želje, mnenja oziroma cilje« ustavotvorca (K. C. Wheare).

Vendar pa je treba opozoriti, da se tovrstne želje javnosti, pa tudi nekaterih odločujočih dejavnikov pri nas (kolikor je mogoče razbrati iz skopih sporočil sredstev obveščanja) in opozorila teoretikov razlikujejo od stvarnosti. Priznati namreč moramo, da proces ideologizacije ustav ni niti ustavljen, kaj šele odstranjen. Lahko bi celo deloma pritrdili tistim, ki trdijo, da analize vsebin veljavnih ustav ugotavljajo, da ideološko nevtralne ustave ni. Razumljivo je, da skušamo iskati razloge, ki povzročajo tovrstna neskladja.

Prvega lahko iščemo v zaželeni splošni značilnosti ustav. Če se strinjamo s stališčem, naj se te značilnosti izražajo v visoki abstraktnosti, načelnosti in splošnosti (M. Jovičić, op. cit., str. 205), kar tudi ustreza opredeljevanju »temeljev bistvenega«, potem že te značilnosti lahko povzročijo korak v smer ideologizacije. Visoka abstraktnost je zaradi težjega razumevanja že lahko vzrok za tovrstni očitki; še bolj pa to velja za načela, ki jih je že sicer težko ločevati od idej, značilnosti filozofskega načina mišljenja in značilnosti temeljnih politično-teoretičnih izhodišč. Oglejmo si nekaj primerov: v katero kategorijo bi na primer lahko uvrstili naslednje ustavne opredelitve: da je ». . . republika zasnovana na delu« (ustava republike Italije), da je načelo republike ». . . vladavina ljudstva, od ljudstva in za ljudstvo« (ustava republike Francije), da je cilj države, da povečuje ». . . splošno blaginjo« državljanov (ustava švicarske konfederacije) oziroma da država temelji na načelih, ki ». . . priznavajo vrhovnost Boga in vladavino prava« (ustava Kanade). Od načel bi vsekakor lahko pričakovali večjo jasnost, širšo razumljivost in večjo določnost pri izvajanju.

Drugi razlog je lahko dejstvo, da se spremembe in dopolnitve ustav starejšega datuma sprejetja skušajo izogibati spremembam, ki bi posegale v načelne ustavne opredelitve, kakršnekoli že so, saj žele ohraniti temelje ustav in s tem poudariti njihovo trajnejšo vrednost ter se izogniti veliki rizičnosti prevrednotenja nekdanj nedotakljivih vrednot, rizičnost, ki je lahko izrabljena za ne preveč čedno kovanje trenutnega političnega kapitala odločujočih političnih sil.

Razlog je lahko tudi posledica očitnega neuspeha naivnega optimizma nekdanje liberalne doktrine in njenega racionalistično zasnovanega poskusa, ki naj prek »nevtralno« uravnovešene ustavne državne zgradbe vsak politični spopad umiri v dostojnih in vzvišenih parlamentarnih tehtanjih, ne da bi vsakokratna politična oblast vsilila celotni družbi svojo posebno ustavno »filozofijo« ali politično »teorijo«. Ta neuspeh pa spodbija razmišljanja, ki naj pojasnijo globlji vzrok, ki je lahko tudi v splošnih značilnostih sedanjih (revolucionarno?) spreminjajočih se razmer, ki povzročajo neskladja med razmeroma hitro se spreminjajočo družbenoekonomsko strukturo in ustavnimi zgradbami. Neskladja te vrste pa je mogoče omiliti tudi z ideološko konzervacijo že preseženega načina politične eksistence ljudi v okviru že več desetletij trajajočih, in splošnem kar uspešnih prizadevanj ohranjanja

bistva obstoječega. V tem smislu je vztrajanje pri ustavi kot splošnem pravnem aktu, »očiščenem« vseh nepravnihih primesi, lahko celo škodljivo, ker nas vodi v pravni pozitivizem, »razbremenjen« vsake povezave z zgodovinskimi in družbenimi znanostmi ter s filozofijo.

Ne glede na to pa nas razmišljanja o ideološko-političnih značilnostih ustav ne smejo zapeljati v enačenje ideoloških in vrednotnih opredelitev. Poleg tega tudi opozorila o smotnosti izogibanja »ideološkemu balastu« ustavnega besedila ne pomenijo pristajanja na tezo o koncu ideologij. Dejstva namreč to tezo prepričljivo zanikajo. Temeljne vrednote, ki v določeni družbi prevladujejo in jih je večina ljudi prostovoljno sprejela, bodisi zaradi tega ker si jih je sama izbrala ali pa subjektivno posvojila, naj bi ustava izražala; s tem pridobi na svoji realnosti, na skladnosti s temelji, kot oblikujejo značilnosti konkretne družbe in jo notranje povezujejo in utrjujejo.

Prav tako je potrebno razlikovanje med ideološko-političnimi in programskimi značilnostmi ustav. Programske norme imajo sicer lahko ideološke značilnosti, prav tako pa tudi značilnosti, ki so potrebne ustavi kot splošnemu pravnemu aktu. Ustavotvorec, ki želi oblikovati ustavo trajnejše veljavnosti, ne bo vanjo vključil samo bistvenega (in tudi vsega bistvenega), temveč bo tudi tovrstne pravne norme oblikoval glede na predvidljivo bodočnost. »Vsaka ustava računa s svojo veljavnostjo v toku določenega časa in mora biti temu prilagojena« (M. Jovičić, op. cit., str. 195). Od ustavotvorca je odvisno, ali bo ustavne norme oblikoval kot programsko-pravne ali kot ideološko-politične. Več kot očitno je, da mora nova slovenska ustava določiti nove temelje državne in družbene ureditve in naj bo torej ustava, ki je izrazito namenjena bodočnosti; zahteva torej programsko vsebino vsaj glede načel organizacije države, položaja gospodarstva ter lastninskih razmerij, deloma pa tudi glede človekovih pravic in svoboščin, če skušamo kratko opredeliti bolj ali manj standardno vsebino ustav. To zahteva realno oceno obstoječega in na tej podlagi predvidevanje smeri spreminjanja družbenoekonomske strukture, ki se lahko razlikuje od tovrstnih sprememb pri naših vzorih, razvitih evropskih državah, če se že ne inspiriramo po vzorih zunaj okvirov evropskega kontinentalnega pravnega sistema (Združeno kraljestvo, ZDA, Kanada), in temu primerno vsebino ustavnih določb, pa tudi določb, ki naj ustrezno opredelijo prehod na novo ustavno ureditev. Naloga torej ni lahka in terja mnogo več kot samo soglasje odločujočih političnih sil.

Med večinsko sprejetimi pričakovanji, naslovljenimi na tvorce nove ustave, so tudi jamstvo človekovih svoboščin in pravic, pravna država, načelo delitve oblasti in neodvisnost sodstva. Vsa ta pričakovanja pomenijo v bistvu omejitve državne oblasti, kar je lahko tudi dolgoročno najbolj delujoči simbol združevanja vseh sil, ki delujejo v Sloveniji; pri tem ne zadošča le omejitev države v odnosu do posameznika, temveč do vseh organizacij, ki so v modernem ali postmodernem pojmovanju del civilne družbe. Tudi načelo delitve oblasti, upravičeno osporavano, ima poleg nesporne pridobitve neodvisnosti sodstva svoje opravičilo samo, če dejansko preprečuje koncentracijo oblasti in če zadovoljivo odgovarja na vprašanje, kdo nadzoruje nadzornike. Tovrstna pričakovanja pa se doslej niso uveljavila. Zato bi bilo skoraj brezupno ponovno preizkušati načelo »zavor in ravnotežja«, prenos mehanike na politiko v obliki harmoničnega izenačenja in uravnovešenja med vlado in parlamentom. Doslej so se taki poskusi izjalovili in spremenili bodisi »... v močno oblast nad parlamentom v škodo odgovornosti javnemu mnenju ali v oblast parlamenta, odvisnega od slabosti parlamentarnih strank« (K. Loewenstein: Razmatranja o vrijednosti ustava u našem revolucionarnom dobu, Problemi

suvremene države, Naprijed, Zagreb 1971, str. 118). Trenutno se to pri nas kaže v močnih vladah, kar ni toliko posledica načelne oziroma systemske odločitve in »volje ljudstva«, temveč predvsem nujnosti razmer, saj je breme gospodarskih in političnih reform dejansko na zveznem in republiških izvršnih svetih, ki so se že spremenili v vlade, skupščine pa se vse bolj očitno spreminjajo v šibke (nebojlene?) parlamente.

Več možnosti za omejevanje državne oblasti, pa tudi več razvojnih možnosti za to daje uresničevanje načel decentralizacije in samoupravljanja oziroma soupravljanja (vse vrste prostovoljnih združenj, lokalna samouprava, delovno mesto in družbene dejavnosti), temelječih na prostovoljnosti ter na odprtosti sistema, ki naj bi bil previdno naklonjen njenemu širjenju.

Kako naj torej odgovorimo na naslovno vprašanje? Ustava naj bo predvsem splošni pravni akt, ki daje podlago in okvir celotnemu pravnemu sistemu, naj učinkovito omeji državno oblast, vključno z oblastjo parlamenta, jamči svobodo avtonomnega ter odpre možnosti za sodelovanje ljudi pri upravljanju skupnih in javnih zadev. Vsekakor pa ustava, ki ni sredstvo učinkovitega omejevanja državne oblasti, ni le nesodobna, temveč je brez vrednosti, brez pravnega smisla.

FRANC GRAD

Uvajanje parlamentarnega sistema v slovensko ustavno ureditev

(in nekatere dileme)

V predlogu Predsedstva Republike Slovenije, da se začne postopek za sprejem ustave Republike Slovenije junija letos, je predlagano, naj državna ureditev v prihodnje temelji na parlamentarni obliki oblasti. Parlament naj bi se oblikoval na podlagi ustavne pravice do svobode združevanja in na podlagi neposrednih, splošnih in tajnih volitev. Ti dve kratki usmeritvi Predsedstva za pripravo nove ustave sta na eni strani dokaj določni, na drugi strani pa znotraj predlaganega okvira odpirata veliko različnih možnosti za ustavno ureditev.

Gotovo je najenostavnejše vprašanje oblikovanje parlamenta. Ta se po svetu praviloma oblikuje z volitvami. Sedanje ustavne ureditve po svetu praviloma sprejemajo neposredne volitve kot nesporen civilizacijski dosežek, prav tako pa tudi načelo splošne in enake volilne pravice, pri čemer svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja zagotavljata zakonitost in legitimnost volitev. Demokratično vsebino takšnim volitvam pa naj bi dajala pravica različnih političnih grupacij (zlasti strank), da na volitvah tekmujejo za naklonjenost volilcev in se potegujejo za njihove glasove. Toda ob upoštevanju teh gesel demokratičnih volitev se vendarle zastavlja vprašanje, ali naj se na volitvah pridobljeni glasovi upoštevajo pri delitvi poslanskih mandatov med subjekte, ki so nastopili na volitvah po načelu večinskega ali proporcionalnega sistema.

Težko je vrednostno presojati način delitve mandatov z vidika večje ali manjše demokratičnosti, saj sodobne demokratične ustavne ureditve poznajo oba sistema