

Uvodni zapis

Revija Teorija in praksa je že doslej posvečala pomembno teoretično in publicistično pozornost problematiki naših ustavnih sprememb in preoblikovanju političnega sistema. Sedanji čas, ko smo očitno pred globljo in dalekosežno preureditvijo Jugoslavije in ko se odpirajo različne izbire novega položaja Slovenije, je še posebej izziven za vse družboslovce, pa tudi za vse tiste premišljevalce, ki se kot predstavniki političnih strank, poslanci v našem parlamentu ali sicer kot priznani javni delavci kvalificirano ukvarjajo z ustavnimi spremembami in našim političnim sistemom.

Revija je povabila večje število uglednih poznavalcev našega političnega sistema, da na njenih straneh spregovore o svojem videnju dilem, ki jih odpira preureditev Jugoslavije in na novo oblikovana državnost Slovenije. Tiste avtorje, ki so se uspeli odzvati vabilu revije Teorija in praksa do zaključka redakcije, objavljamo v pričujoči številki. Več prispevkov naših sodelavcev pa smo prejeli že po zaključku redakcije, nekatere pa še z zadovoljstvom pričakujemo in jih bomo objavili v naslednji številki naše revije.

Prispevke v tej številki objavljamo po abecednem redu avtorjev. Izjemi sta prispevka dr. Petra Jambreka in mag. Matevža Krivica, ki ju zaradi njunih teoretičnih soočenj objavljamo posebej enega za drugim.

V tej številki sodelujejo sledeči avtorji: mag. Marjan Brezovšek, asistent na FSPN; mag. Milan Gaspari, samostojni referent na Ustavnem sodišču Slovenije; dr. France Grad, univ. prof. na Pravni fakulteti v Ljubljani; Peter Hedžet, poslanec Skupščine SFRJ; dr. Albin Igličar, univ. prof. na Pravni fakulteti; dr. Peter Jambrek, univ. prof. na Pravni fakulteti in sodnik Ustavnega sodišča republike Slovenije; mag. Igor Kaučič, asistent na Pravni fakulteti; mag. Matevž Krivic, univ. prof. na Višji upravni šoli v Ljubljani; dr. Boštjan Markič, univ. prof. na FSPN; dr. Dimitar Mirčev, raziskovalni svetnik, Center za raziskovanje upravljanja in dela v Ljubljani; Tone Peršak, univerzitetni docent na AGRFT in podpredsednik družbenopolitičnega zbora Skupščine Slovenije; dr. Ciril Ribičič, univ. prof. na Pravni fakulteti; dr. Branko Smerdel, univ. prof. na Pravni fakulteti v Zagrebu; Janez Šmidovnik, univ. prof. na Višji upravni šoli v Ljubljani; dr. Maks Tajnikar, univ. prof. na Ekonomski fakulteti v Ljubljani; Viktor Žakelj, predsednik Socialistične stranke Slovenije.

PETER JAMBREK

Ustavna izvedba načela delitve oblasti

Ena od bistvenih novosti delovnega osnutka slovenske ustave v primerjavi z dosedanjo (1974) ustavo je prehod od načela enotnosti oblasti na načelo delitve

oblasti.* Enotno oblast je po dosedanji ustavni ureditvi predstavljala skupščina (parlament), ki ji je (bila) vlada (izvršni svet) podrejena in politično odgovorna. Podobno je (bilo) tudi sodstvo v načelu odvisno od predstavnškega telesa (skupščine). Načelo enotnosti oblasti operacionalizira torej skupščinski sistem.

Sedanji delovni osnutek slovenske ustave izhaja nasprotno od načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

V svetu obstojijo številne konkretne ustavne izvedbe tega načela. Vendar vsaka predstavlja posebno kombinacijo prvih dveh »čistih« modelov: predsedniškega in parlamentarnega.

V predsedniškem sistemu (katerega značilni predstavnik je ustavna ureditev ZDA) so glavne tri veje državne oblasti med seboj ločene in neodvisne. Zakonodajno oblast izvaja parlament, izvršno predsednik (ki opravlja hkrati funkcije predsednika vlade in šefa države), sodno pa sodišča (s poudarjeno vlogo Vrhovnega sodišča v ZDA). Legitimnost vsake od treh vej oblasti izvira neposredno od temelja suverenosti, to je od ljudstva. Tako sta predsednik in parlament voljena neposredno (oziroma preko posebnega elektorskega sistema), sodniki pa različno. Vendar pa tudi v primerih, ko sodnike imenuje kak drug organ države, slednjim različni mehanizmi (vpliv na financiranje, stalnost sodniške funkcije, in dr.) dajejo visoko stopnjo neodvisnosti. Predsedniški sistem predstavlja najbolj dosledno izvedbo načela delitve oblasti, vzpostavlja pa tudi zapleten sistem vzajemne kontrole sicer neodvisnih zakonodajnih, izvršilnih in sodnih organov (»checks and balances«).

Parlamentarn sistem (katerega klasično izvedbo predstavlja britanska ustavna ureditev) predpostavlja sicer posebne nosilce posameznih vej oblasti, ki pa med seboj sodelujejo in so vzajemno odvisni. Tako vlada za svoje delo odgovarja parlamentu, zato pa ga lahko tudi razpusti, če so izpolnjeni določeni pogoji.

Večina ustavnih ureditev v svetu prevzema enega od obeh modelov in ga kombinira z določenimi prviniami drugega. Značilni primer hibridnega sistema predstavlja francoska peta republika, ki v skoraj enaki meri kombinira prvine predsedniškega in parlamentarnega sistema delitve oblasti.

Predloženi delovni osnutek slovenske ustave razporeja vrhovne državne pristojnosti med pet glavnih ustanov državnega sistema. Priložena skica ponazarja vzajemna razmerja med osrednimi prviniami ustavnega sistema.

Te so: državni zbor (parlament), vlada, predsednik republike, ustavno sodišče in sodišča. Ker je vloga ustavnega sodišča in sodišč opisana in pojasnjena na drugem mestu te razlage, se tukaj omejujemo le na razlago razmerij med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, s posebnim oziroma na vlogo predsednika republike.

Delovni osnutek ponuja dve varianti rešitve. Zaradi večje preglednosti lahko eno pogojno imenujemo »parlamentarni model«, drugo pa »kombinirani predsedniško-parlamentarni model«. Ključni kriterij za razlikovanje obeh modelov vsebuje variantno formulirana določba o potrebni večini za izglasovanje nezaupnice vladi v državnem zboru. Parlamentarna varianta določa za ta primer »večino glasov vseh poslancev«, predsedniško-parlamentarna pa »dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.«

* Z dovoljenjem avtorjev (dr. Petra Jambreka in mag. Matevža Krivica) objavljamo njuna prispevka; napisana sta bila kot del strokovne razlage besedila delovnega osnutka ustave Republike Slovenije, ki ga je pripravila strokovna skupina Komisije za ustavna vprašanja (gradivo z dne 31. 8. 1990). Ker se prispevka obeh avtorjev nanašata na nekatere člene tega delovnega osnutka, objavljamo zaradi lažjega razumevanja vprašanj, ki jih teksta načenjata, na koncu prispevka M. Krivica tudi te člene delovnega osnutka (člene 110–111 b variante A in člene 110–111 ter 106 in 109 varianta B). Delovni osnutek je pripravila strokovna skupina v sestavi dr. Franc Grad, dr. Tine Hribar, dr. Peter Jambrek (koordinator skupine), mag. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic in dr. Anton Perenič.

Naslednji ključni kriterij predstavlja način volitev predsednika republike. Parlamentarna varianta predvideva, da ga izvoli državni zbor z večino glasov vseh poslancev, predsedniško-parlamentarna pa neposredne volitve predsednika.

Kakšne so politične posledice in vsebina parlamentarnega v primerjavi s predsedniško-parlamentarnim modelom (varianto)?

Po parlamentarnem modelu ima prevladujoč vpliv na oblikovanje vlade (na njeno imenovanje in razrešitev) državni zbor (parlament).

Predsednik republike formalno imenuje mandatarja vlade in v tem primeru opravi le svojo »protokolarno dolžnost«. Vlada torej politično odgovarja državnemu zboru, ali natančneje, večinskemu bloku poslancev.

Po predsedniško-parlamentarnem modelu pa ima prevladujoč vpliv na formiranje vlade (na njeno imenovanje in razrešitev) neposredno izvoljeni predsednik republike. Domnevamo, da bo le izjemoma državni zbor uspel z dvotretjinsko večino izglasovati nezaupnico predsednikovemu mandatarju oziroma vladi in prav tako z dvotretjinsko večino vsiliti predsedniku republike svojega mandatarja, s tem pa tudi vlado. Državni zbor bi imel le kontrolni vpliv na oblikovanje vlade. Predsednik republike pa ne bi uspel v razmerju do državnega zbora le v primeru večjega nasprotja med njim in državnim zborom glede sestave vlade (če bi, na primer, predlagal državnemu zboru mandatarja, ki ne bi bil sprejemljiv za večinski poslanski blok in za vsaj del parlamentarne opozicije).

Poskušajmo predvideti še nekaj glavnih političnih prednosti in slabosti parlamentarnega v primerjavi s predsedniško-parlamentarnim modelom (varianto).

1. V slovenski politični kulturi so se neposredne volitve predsednika republike uveljavile kot povsem nesporen način preverjanja njegove politične legitimnosti. Na vprašanje »Kdo naj bi po vašem mnenju volil predsednika R Slovenije«, se odgovori razporejajo takole: »Volili naj bi ga ljudje neposredno« – 86.7%; »Volila naj bi ga republiška skupščina« – 4.4%; »Volile naj bi ga občinske skupščine« – 4.1%; in »Ne vem« – 4.8% (SJM 1989, junij 1989).

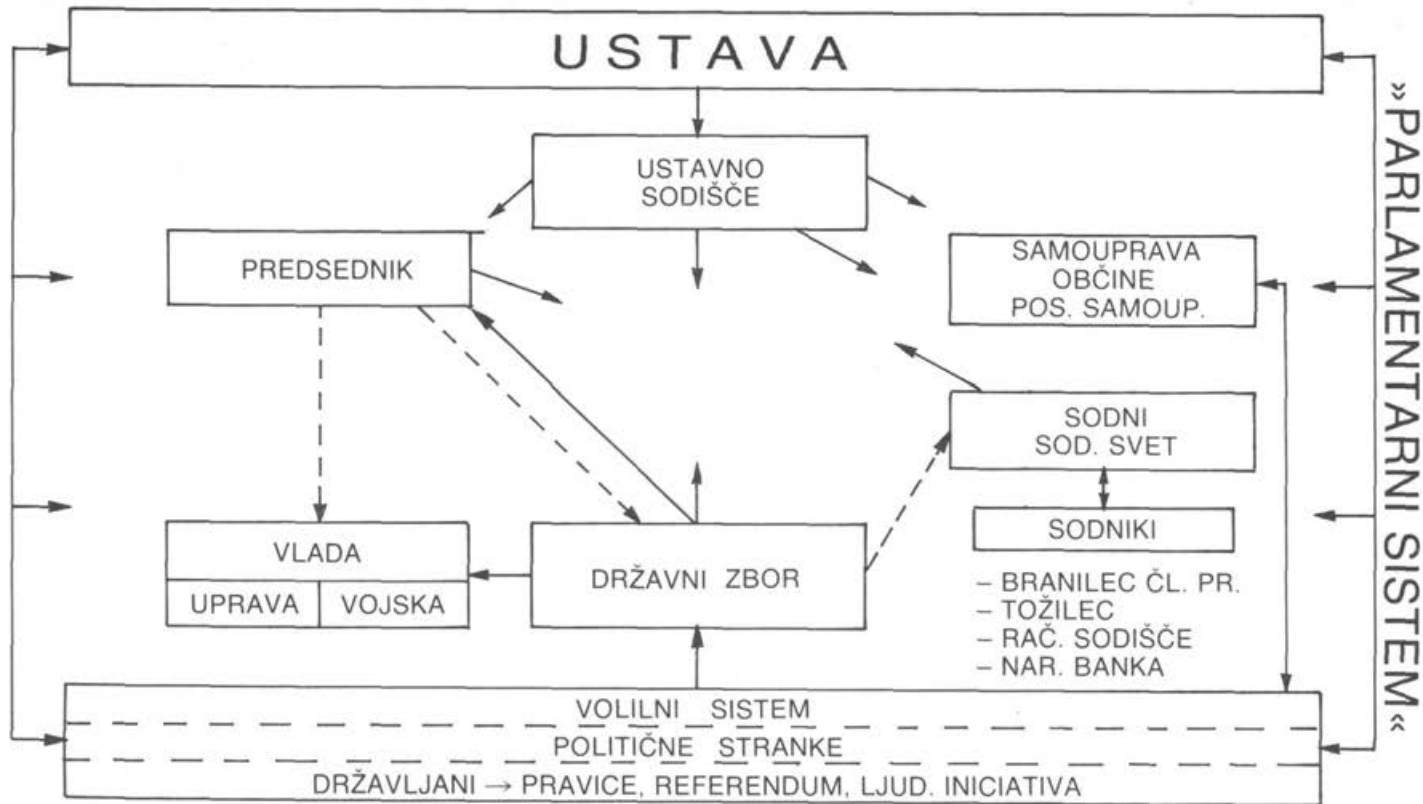
Se pravi, da si ljudje želijo ohraniti možnost neposrednega vpliva na izbor predsednika republike. Taka politična volja ljudstva pa je v nasprotju z zgolj reprezentativno in protokolarno funkcijo šefa države v parlamentarnih sistemih. Neposredne volitve predsednika države so potrebne le tam in takrat, ko ima večja, zlasti vladna pooblastila. Pomen neposrednih volitev predsednika z realno politično močjo je ravno v tem, da si volilci zagotovijo svoj neposredni vpliv na izbor osebnosti, ki so ji pripravljene zaupati vpliv na vlado. Na ta način pa je omogočen neposredni demokratski vpliv in nadzor na izvajanje izvršne funkcije oblasti.

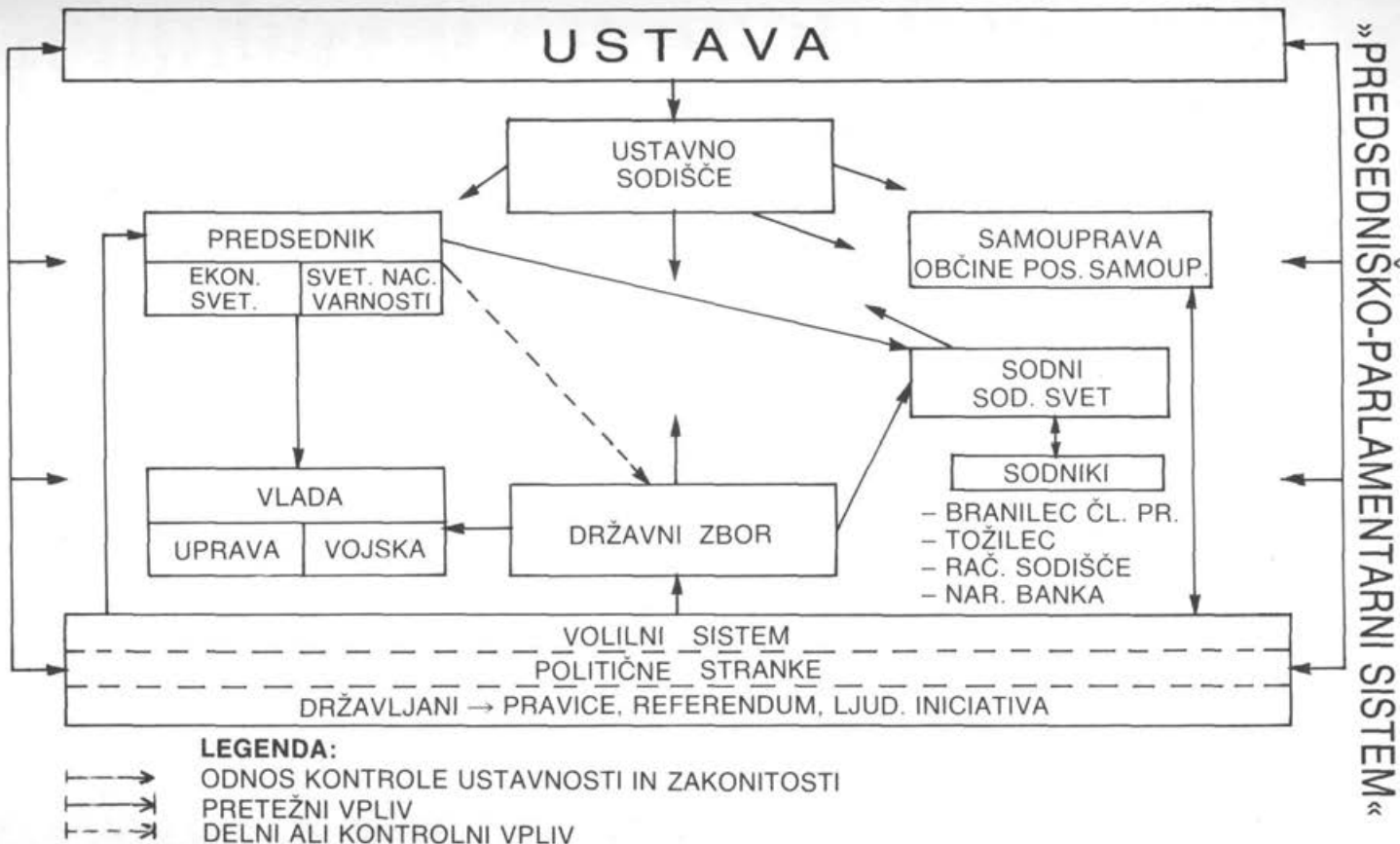
Povsem možno je torej interpretirati eksplicitno željo slovenskih volilcev, da bi neposredno volili predsednika republike, tudi kot njihovo implicitno (do sedaj neupravičeno) pričakovanje, da bi tako izvoljeni predsednik imel tudi »realna«, torej izvršilna pooblastila, da bi bil torej »pravi« in ne samo reprezentativni in protokolarni šef države.

Vsekakor pa bi bilo treba v javni razpravi na različne načine empirično preveriti, koliko zgornje domneve res držijo. Volilce bi bilo treba vprašati, ali si z novo ustavno ureditvijo želijo pridobiti preko predsedniških volitev tudi neposreden vpliv na oblikovanje vlade, ali pa se strinjajo s tem, da imajo na oblikovanje vlade le posreden vpliv (preko političnih strank in poslancev v državnem zboru), tako kot sedaj. Volilcem bi bilo treba tudi jasno povedati, da neposredne volitve predsednika zgubijo velik del pomena v primeru, če je slednji le protokolarni šef države.

2. Posebnost parlamentarnega modela je v tem, da ima vsakokratna parlamentarna večina tudi odločilni vpliv na oblikovanje in delovanje vlade. Vsa zakono-

PRIKAZ VARIANTNIH IZVEDB NAČELA DELITVE OBLASTI





dajna in izvršilna moč je torej osredotočena znotraj istega političnega (poslanskega) bloka. Vlada v senci le kritizira in oponira vladi in čaka bodisi na nove volitve, bodisi na dezintegracijo vladne strankarske koalicije.

Predsedniško-parlamentarni model dopušča oboje: prevladujoč vpliv neposredno izvoljenega predsednika in kontrolni vpliv državnega zbora. Omogoča torej doslednejšo izvedbo načela delitve oblasti oziroma neodvisnosti in vzajemne kontrole zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Onemogoča ali vsaj dodatno otežuje pa koncentracijo zakonodajne in izvršilne oblasti v rokah istega političnega bloka, ker predsednika republike ne bo (vedno) izvolila ista koalicija volilcev, ki je izvolila parlamentarno večino (že zaradi časovnega zamika predsedniških in parlamentarnih volitev).

3. Izjemno pomembna družbena in politična determinanta ustavnega sistema, in še posebej sistema razmerij med zakonodajno in izvršilno oblastjo, je volilni sistem. Ni sporno, da politična stabilnost in demokratična uspešnost ameriškega predsedniškega in britanskega parlamentarnega sistema temeljita na večinskem volilnem sistemu. Številne južnoameriške izvedbe predsedniškega sistema in kontinentalno evropske izvedbe parlamentarnega sistema predstavljajo oziroma so predstavljale karikature svojih ustavnih vzorov prav zaradi tega, ker so zanemarile ustrezne volilne determinizme.

Britanski parlamentarni sistem je takšen, kakršen je, predvsem zato, ker po dolgoletni tradiciji temelji na večinskem sistemu volitev, ki, kot znano, proizvaja praviloma dvostrankarski sistem. Dvostrankarski sistem pa ima za posledico gravitiranje obeh velikih strank proti sredini političnega prostora.

V Sloveniji so prisotne močne težnje političnih strank po proporcionalnem sistemu volitev, ki proizvaja praviloma strankarsko fragmentiran parlament. Večstrankarski parlament ima za posledico nujnost koalicijskih povezav med strankami, od katerih nobena ni sposobna sama formirati vlade. Se pravi, da so koalicijske vlade nujna posledica proporcionalnega sistema. In spet ni sporno, da so koalicijske vlade, tako kot njihova koalicijska baza sama, nestabilne, šibke in bolj ali manj kratkotrajne. Praviloma niso sposobne vztrajati do konca parlamentarnega mandata.

VARIANTNO predlagani predsedniško-parlamentarni sistem bi se izognil neugodnim posledicam večstrankarskega parlamenta na stabilnost vlade.

Če bi se za državni zbor ohranil tudi v bodoče kot prevladujoč proporcionalni sistem – z večstrankarsko fragmentacijo kot svojo posledico – bi večstrankarstvo učinkovalo le na zakonodajno funkcijo. Domnevamo, da je »mavrična«
strukturiranost političnega prostora funkcionalna zlasti pri določanju zakonov države kot temeljnih političnih usmeritev republike.

Neposredne volitve predsednika republike pa skoraj nujno strukturirajo volilni prostor na bipolarni način. Le močna strankarska koalicija ima realno možnost zmagati na predsedniških volitvah. Bipolarnost praviloma moderira politična stališča vodilnih kandidatov oziroma jih poriva proti sredini političnega prostora. Predvidljivi proizvod tega procesa je izvoljeni predsednik republike, ki odraža večinsko soglasje volilnega telesa. Zdi se funkcionalno glede na naravo izvršilne funkcije, da se njeni nosilci izbirajo na način in v skladu z neposredno izraženimi interesi politične sredine, vendar ob zagotovljeni kontroli strankarskih grupacij v parlamentu. Prav tako razmerje in ravnotežje političnih sil v procesu oblikovanja vlade omogoča variantno predlagani predsedniško-parlamentarni sistem.

4. Stabilnost in moč vlade je tem bolj sprejemljiva, v čim večji meri izraža večinska, ne pa ekstremna ali pa na improviziran način kombinirana manjšinska

(parcialna) stališča. Taka močna, stabilna in sredinska sestava nosilcev izvršilne funkcije (ki jo, domnevamo, pogojuje prevladujoč vpliv neposredno izvoljenega predsednika na njeno imenovanje in razrešitev) pa utegne postati pomembna ustavno-politična vrednota zlasti v naslednjih primerih:

a. V času težje socialne in ekonomske krize, ki bi imela za posledico konfliktno konfrontacije med strankami v državnem zboru;

b. V času težje krize nacionalne varnosti, ki bi nastala zaradi nestabilnega mednarodnega okolja slovenske države (balkanizacija Jugoslavije kot problem prvega reda).

c. V situaciji fragmentacije strankarskega sistema v državi, konfliktnosti razmerij med strankami in njihovimi vodstvi, nerazvitosti politične kulture, tolerantnosti in dialoga ter odsotnosti stabilnih in tradicionalno spoštovanih ustanov državne ureditve.

5. Strokovna skupina ni vključila v pričujoči delovni osnutek ustave »državnega sveta«, ki naj bi odseval družbeno strukturiranost, s funkcijo svetovanja in intervencije v zakonodajnih zadevah, vendar brez pravice glasovanja. Zlasti težavno se ji je zdelo določiti sestavo in volilno osnovo takega telesa.

V določeni meri pa bi lahko opravljal predvidene funkcije državnega sveta predsednik republike, ki bi bil neposredno izvoljen in bi torej tudi izražal interese volilnega telesa. V osnutku je predvideno, da predsednik republike daje državnemu zboru mnenja o posameznih vprašanjih iz njegove pristojnosti. Predsednik republike lahko še pred razglasitvijo zakona zahteva, da državni zbor o njem še enkrat razpravlja, vendar mora svoj predlog utemeljiti.

Tudi (ne pa samo) za opravljanje teh dveh funkcij (dajanje mnenj državnemu zboru, suspenzivni veto na zakone) pa sta predsedniku v pomoč dve z varianto določeni posvetovalni telesi, ki ju sklicuje in jima predseduje. To je Ekonomski svet in Svet nacionalne varnosti. Zlasti prvi pa naj po svoji sestavi odseva tudi družbeno strukturiranost; njegove člane namreč imenuje predsednik izmed znanstvenikov, predstavnikov delodajalcev, delavskih sindikatov in gospodarstvenikov.

MATEVŽ KRIVIC

Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem »konstruktivne nezaupnice«)

(ustavna izvedba načela delitve oblasti – varianta A)

Zahteva po delitvi oblasti se je pojavila kot kritika absolutizma oziroma koncentracije vse oblasti v rokah absolutnega monarha v 17. stoletju v Angliji (Locke) in v 18. stoletju v Franciji (Montesquieu). Njena praktična realizacija je bil sistem ustavne monarhije: monarh ima izvršilno oblast preko samostojnega imenovanja vlade, ki je odgovorna njemu, s pravico veta pa ima monarh tudi vpliv na zakono-