

varnosti samo v Rankovičevih časih, ampak tudi pozneje. V moderni dobi, polni izjemnih »sophisticiranih« tehničnih pripomočkov, so izzivi in skomine »tajnih služb«, če ni zadosti kontrolnih mehanizmov (večni problem: kdo bo čuval čuvarje), tako veliki, da mnogi politični sistemi tem izzivom in skominam podležejo. Afera Watergate, afera Gladio so značilni, morda najbolj znani primeri.

Osnutek k novi ustavi republike Slovenije daje glede varstva pravic zasebnosti in drugih pravic osebnosti, glede nedotakljivosti stanovanja in glede pravice pisemske tajnosti sicer relativno tehtna ustavnopravna zagotovila. Toda dejanska realizacija teh pravic tudi v državi Sloveniji zanesljivo ne bo odvisna le od ustavnopravnih norm.

MIHA RIBARIČ

Razreševanje jugoslovanske krize

Za gospodarsko, politično in ustavno krizo Jugoslavije je značilno, da se za njeno razrešitev odpirata predvsem dve opciji: stara, federalna in nova, konfederalna. Federalna opcija v bistvu išče rešitev v čiščenju dosedanjega federalnega modela vseh tistih elementov, ki so postavljali republiko in narod kot njen osnovni konstitutivni element. Kajpada republike ne morejo v celoti izločiti iz ustavnega mehanizma eventualne bodoče federacije. Zato pa postavljajo v ospredje državljana kot osnovni konstitutivni element. Republike sicer ohranjajo kot konstitutivni element federacije, vendar jim tako izpraznijo realno vsebino, funkcijo in moč, da bi bila republika po kakšnem od teh pogledov samo še oblika regionalne avtonomije – brez odločilnih pristojnosti tako v pravnem kot v finančnem pogledu. Na pravnem področju se srečujemo z idejami v bistvu popolnih zveznih zakonov, katerih izvrševanje zagotavljajo in jih tudi dejansko izvršujejo v celoti zvezni organi na celotnem ozemlju države s svojimi detaširanimi organizacijskimi enotami. Zvezna sodišča bi bila od prve do zadnje stopnje, vključno z novim Vrhovnim sodiščem Jugoslavije, v bistvu pristojna za najpomembnejša vprašanja. Ponovno se srečujemo z idejami, da bi morala biti republiška ustava v skladu z zvezno ustavo – namesto dosedanje nenasprotnosti. To bi pomenilo, da je zvezna ustava podlaga za republiško in torej izvedena iz nje, z vsemi načelnimi in praktičnimi posledicami, vključno s tem, da bi Ustavno sodišče Jugoslavije v skrajni konsekvenci namesto izražanja mnenja lahko razveljavilo določbe republiške ustave.

Nepogrešljiva značilnost nove, sodobne, demokratične in učinkovite federacije, kot jo označujejo njeni avtorji, bi bili tudi njeni izvorni prihodki. Namesto dosedanjega enodomnega bi bilo uvedeno dvodomno odločanje. Vse zakone in druge splošne akte bi torej sprejemala enakopravno oba zbora – zbor državljanov in zbor republik. Soglasja republiških skupščin k federalnim zakonom ne bi bilo več. Za sprejem zakonov na tem področju bi bila sicer potrebna večina poslancev iz vsake republike, s pomočjo začasnih ukrepov in še kakšne ustavno odprte možnosti pa bi se v nujnih primerih lahko sprejemali zakoni tudi v nasprotju z voljo posamezne republike. Soglasja republik za začetek postopka za spremembo ustave ne bi bilo več, če pa se na koncu katera republika ne bi strinjala

s spremembo ustave, bi o tem odločali državljani na referendumu v vsaki republiki. Eventualno za vsako spremembo federalne ustave niti ne bi bilo potrebno soglasje republike, ampak le za tiste spremembe, ki zadevajo njen položaj. Položaj zvezne vlade bi se okreplil še s pooblastilom, da zvezna skupščina prenese na vlado pooblastilo za urejanje materije, ki se sicer lahko ureja le z zakoni. Individualnega šefa države bi kajpada volila zvezna skupščina.

Po dogovoru v Predsedstvu SFRJ sta za zasnovi konfederalnega modela zadolžena Slovenija in Hrvaška, za izdelavo federalnega modela pa so zadolžene vse druge republike. Vsekakor velja pri izdelavi teh modelov upoštevati, da so bile večstrankarske demokratične volitve v predstavniške organe izvedene doslej le v Sloveniji in na Hrvaškem. Zato ni vprašljiva le legitimnost predlogov iz republik, v katerih takih volitev še ni bilo, ampak je tudi povsem praktično gledano odprto vprašanje, kakšno težo bodo imeli predlogi, ki so bili pripravljeni v teh republikah pred volitvami.

Konfederalna opcija predpostavlja konstituiranje povsem samostojnih, suverenih držav, subjektov mednarodnega prava, ki se v skladu s svojimi interesi in z referendumom nedvoumno izraženo voljo svojih državljanov odločijo, da sklenejo konfederalno pogodbo, ki je akt mednarodnega prava. S tem je že povedano, da vsebuje konfederalna opcija še tretjo opcijo: samostojno, suvereno državo, ki se z drugimi državami sedanje federacije ne povezuje v novo zvezo suverenih držav – bodisi ker za to ni sama zainteresirana ali drugi niso zainteresirani oziroma ni mogoče uskladiti različnih realnih interesov partnerjev v tolikšni meri, da bi konfederalno pogodbo lahko sklenili.

Če je predmet konfederalne opcije zadovoljevanje interesov držav članic na gospodarskem, obrambnem in zunanje-političnem področju, v dosedanji federaciji pa ni bilo tržne ekonomije, podjetništva, temu ustreznih ekonomskih in socialnih funkcij države, depolitizirane armade, v Evropo in v razviti svet usmerjene zunanje-politične strategije, potem je jasno, da so za odločitve o novih meddržavnih povezavah novih samostojnih držav, konkretno države Republike Slovenije, potrebne povsem jasne predstave, v kakšne aranžmaje in s kakšnimi posledicami se spuščamo. Za Slovenijo nesporna in politično že odločena stvar, da bomo konstituirali povsem samostojno suvereno državo – Republiko Slovenijo, seveda prav nič ne zmanjšuje potrebe, ampak jo nasprotno celo zaostruje, da se ne samo načelno prouči, ampak tudi operativno pripravi povsem konkretne scenarije za uveljavitev proklamirane odločitve za dejansko uresničevanje samostojnosti, obvladovanje položaja, dosego mednarodno-pravnega priznanja, delovanje v prehodnem obdobju, posebej še za premoščanje vrste problemov v situaciji, ko še ne bo razrešeno vprašanje sukcesije tako glede pravic kot obveznosti do sedanje SFRJ.

Pri konfederalni opciji, ki sama po sebi vsebuje širok razpon možnosti na vseh treh osnovnih področjih, se izbor možnosti na prvem mestu povezuje s tem, katera država – dosedanja republika bi sploh lahko bila potencialna stranka konfederalne pogodbe. Interes za konfederacijo sta dosedaj izrazili Republika Hrvaška, ki je interno pripravila celo že predlog konfederalne pogodbe, in Republika Slovenija, ki je pripravila možne elemente konfederalne pogodbe, obe skupaj pa sta nato pripravili in objavili Model konfederacije v Jugoslaviji. Bosna in Hercegovina je pogosto omenjena kot potencialna članica konfederacije. Skorajšnje volitve bodo nedvomno prinesle kvalificirane sogovornike. V načelu pa je mogoče reči, da čim večje bodo razlike v gospodarski in siceršnji razvitosti potencialnih članic jugoslovanske konfederalne pogodbe, tem nižja bo možna stopnja integracije na ekonom-

skem področju, ki je ključno, in seveda tudi na vseh ostalih področjih. Velikih razlik že federacija ne prenese, kot je pokazala naša praksa, ko se je skušalo razlike premoščati z vesplošnim prerazdeljevanjem in izenačevanjem v imenu nekih splošnih interesov. Nadnacionalna hegemonija pa je še bolj nesprejemljiva za konfederalne odnose med samostojnimi državami, članicami konfederalne pogodbe.

Poleg treh mirnih, sporazumnih, demokratičnih, pravno urejenih opcij pa je kajpada možna še četrta: kaotično, nasilno, nekontrolirano razpadanje z nepredvidljivimi posledicami. Elementi te opcije se že pojavljajo. Skupni imenovalec so poskusi nasilnega razreševanja nastale situacije, bodisi da gre za nasilje državnih institucij ali nacionalnih skupin. Predsedstvo SFRJ je v svojem gradivu o načinu razreševanja ustavne krize v Jugoslaviji prišlo do pomembne ugotovitve, da v okviru veljavne Ustave SFRJ ni mogoče razreševati obstoječe krize in da je potreben nov dogovor narodov Jugoslavije oziroma njihovih republik o bodoči ureditvi odnosov v Jugoslaviji in da je treba to storiti na demokratičen način. Žal pa na podlagi teh izhodišč Predsedstvo SFRJ ni ponudilo koherentnega načina za razreševanje mednacionalnih odnosov v Jugoslaviji. Še več, Predsedstvo SFRJ očitno meni, da narodi, ki so konstituirali sedanjo Jugoslavijo, ne morejo uveljavljati pravice do samoodločbe v svoji lastni, izvorni pristojnosti, z lastnimi odločitvami, ampak da potrebujejo za uresničevanje te pravice pravno podlago, ki bi jo sprejeli na ravni federacije s soglasjem vseh republik. To pomeni, da je uresničevanje pravice do samoodločbe naroda pogojeno s soglasjem drugih narodov. To je seveda v nasprotju s samim bistvom te pravice. Drugo pa je nesporno potreba, da se narodi, ki se združijo iz dosedanje skupnosti, medsebojno sporazumejo o prevzemu pravic in obveznosti dosedanje federacije. Sicer pa je šla praksa že mimo takih zamisli. Republika Slovenija je v kontinuiteti uresničevanja pravice do samoodločbe – od sprejema amandmajev k slovenski ustavi jeseni 1989 in spomladi 1990, Deklaracije o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za Republiko Slovenijo, Deklaracije o suverenosti države Republike Slovenije in odločitve, da se začne postopek za sprejem Ustave Republike Slovenije – odločila, da se v Republiki Sloveniji ne uporabljajo določbe Ustave SFRJ, ki niso v skladu z Ustavo Republike Slovenije. In dalje, da republiška skupščina z ustavnimi zakoni določi, katere določbe zveznih zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov zveznih organov, izdanih do uveljavitve tega amandmaja, se ne uporabljajo v Republiki Sloveniji. Zvezni zakoni, izdani po uveljavitvi tega amandmaja, pa veljajo v Republiki Sloveniji šele tedaj, ko z njimi soglaša republiška skupščina. Za razliko od Slovenije, ki je z ustavnima zakonoma povsem natančno določila, kateri zvezni predpisi se v Sloveniji ne uporabljajo, je Republika Srbija pustila v svoji novi ustavi to vprašanje odprto. V posebnem poglavju z naslovom »Odnos do Ustave SFRJ« ima sicer samo en člen, ki pa določa, da se bodo pravice in dolžnosti, ki jih ima Republika Srbija, ki je v sestavi SFRJ, po njeni srbski ustavi, ki se pa po zvezni ustavi uresničujejo v federaciji, uresničevale v skladu z zvezno ustavo. Na to določbo se navezuje pooblastilo republiškim organom, da sprejemajo akte zaradi zavarovanja interesov Republike Srbije v primerih, ko bi se z akti organov federacije ali z akti organov drugih republik, v nasprotju s pravicami in dolžnostmi, ki jih ima Republika Srbija po Ustavi SFRJ, kršila enakopravnost Republike Srbije, ali bi se na drug način ogrožali njeni interesi in pri tem ne bi bila zagotovljena kompenzacija. Po navedeni določbi torej Srbija priznava federalne pristojnosti, vendarle s pogojem, da federalni organi s svojimi odločitvami ne ogrožajo interesov Republike Srbije. Lahko bi rekli, da je Ustava SFRJ s sprejemom nove Ustave Republike

Srbije samo še rezervna ustava, ki jo lahko zvezni organi glede Republike Srbije uporabljajo le, kolikor njeni organi ne odločijo drugače. Razvijati se je začela torej praksa, da republike z lastnimi ustavnimi akti izločajo pravni sistem SFRJ.

Svoje razmišljanje lahko sklenem z ugotovitvijo, da se je Jugoslavija v sedanji ureditvi zanesljivo preživela. Za Slovenijo je jasno, da njena polna samostojnost kot suverene države nima alternative. Odprto pa ostaja, ali ji bo zaradi notranjih razlogov kot tudi zaradi zunanjih razlogov uspelo zagotoviti konfederalni položaj v povezavi z dosedanjimi deli SFRJ, z eno, več ali celo z vsemi republikami.

Rokopis zaključen 10. oktobra 1990

DRAGO ZAJC

Oblikovanje parlamenta in vprašanje eno- ali večdomnosti

Če skušamo oceniti osnutek nove slovenske ustave, je treba na prvem mestu poudariti dve njegovi temeljni posebnosti – da je namreč to prvi povsem samostojni slovenski dokument, ki brezpogojno vzpostavlja Slovenijo kot suvereno državo in ne izhaja iz nikakršnih danih, »zgodovinskih«, od zunaj vsiljenih razmerij med neko celoto in delom. Na ta način zanika ideološko-razredno utemeljitev zamisli o izvorni suverenosti federacije, ki je bila produkt politične filozofije stranke, ki je kljub spreminjanju imena v nekaterih delih sedanje federacije še na oblasti in se njen vpliv še vedno kaže v državnem predsedstvu in njegovih predlogih za ustavno prenavo Jugoslavije. Hkrati gre pri tem osnutku za bistven premik od ideje o enotni oblasti, na kateri je temeljil povojni jugoslovanski skupščinski sistem, iz katerega je bil (zgledujoč se po sovjetski stalinski ustavi iz l. 1936) najprej grobo izrinjen ves politični pluralizem, nato pa je postal nekakšna podlaga za konstrukt delegatsko-funkcionalnega političnega sistema (ob predpostavki, da gre za nekakšen »logičen« zgodovinski razvoj v smeri oblikovanja predstavniških teles na podlagi delovnih in drugih samoupravnih celic). Prav to posiljevanje skupščinskega sistema in nadgrajevanje z utopičnimi zamislimi v preteklosti sta povzročili, da smo ga zelo na hitro odvrgli na smetišče lastne zgodovine.

Ta premik k delitvi oblasti je bil dejansko storjen v smeri takšne ureditve, ki je običajna v svetu – ob tem pa je tudi res, da se zamisel o demokratičnem skupščinskem sistemu nikjer ni dosti razvijala in proučevala (redka izjema je npr. Švica, ki uspešno združuje s tem nekoliko moderniziranim sistemom vse prednosti pluralistične politične demokracije in vzdržuje izjemno politično stabilnost).

Treba se je strinjati z nekaterimi dosedanjimi sodbami, ki pravijo, da ta predlog prispeva k demistifikaciji ne samo ustavne problematike, ampak tudi oblasti nasploh, saj skuša poenostaviti politični sistem in proces odločanja ter poudarja individualne človekove pravice. V tem smislu gre gotovo za liberalni tip ustave, ki omogoča izključen in neposreden vpliv volilcem na odločanje na podlagi njihovih političnih pravic, da se združujejo v stranke, ki sodelujejo pri oblikovanju politične