

(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-

dajo, ki sicer pripada parlamentu; sodno oblast imajo od obeh neodvisna sodišča. Povsem dosledna torej delitev oblasti na tri med seboj ločene veje tudi tu ni bila. Podobno je v predsedniškem sistemu, nastalem s prvo ustavo ZDA, uveljavljeno 1789. leta, le da tam monarha nadomesti kot šef države neposredno voljeni predsednik republike, ki ima pri zakonodaji namesto absolutnega le suspenzivni veto (parlament ga lahko z dvotretjinsko večino glasov zavrne), za izvajanje izvršilne oblasti je pa praktično parlamentu prav tako neodgovoren kot ustavni monarh (le zaradi zlorabe oblasti bi ga parlament v postopku »impeachmenta« lahko odstavil, kar pa se v 200-letni ustavni zgodovini ZDA še ni zgodilo – le Nixon se je temu sam izognil z odstopom).

V 19. in 20. stoletju se je v Evropi (oziroma v Angliji že v 18. stoletju) postopoma razvil parlamentarni sistem, kjer pa parlament (v monarhijah in v republikah) kot izvoljeni predstavnik ljudstva in odraz njegove politične volje dobi kontrolo nad vlado, in je ta za svoje delo odgovorna njemu, ne več šefu države. Ta korak naprej v demokratizaciji državne oblasti (izvršna oblast pride pod kontrolo ljudskega predstavnštva) seveda zmanjša poprejšnjo doslednejšo ločitev izvršilne oblasti od zakonodajne, ker pride izvršna oblast (vlada) v roke parlamentarne večine, ki ima dejansko tudi zakonodajno oblast. Šef države le še formalno obdrži pravico imenovati mandatarja za sestavo vlade, ker ga mora imenovati iz vrst parlamentarne večine, drugače vlada ne dobi zaupnice parlamenta in mora odstopiti. Ministri so praviloma hkrati tudi poslanci – člani parlamenta. Kljub temu se tudi parlamentarni sistem šteje za sistem, ki v osnovi temelji na načelu delitve oblasti, ker je vlada vendarle relativno neodvisna od parlamenta (v primeru konflikta z njim lahko zahteva razpustitev parlamenta in nove volitve, da bi se s tem obdržala na oblasti, če bo izid volitev zanjo ugoden). Problem samostojnosti posameznega od nosilcev treh vej oblasti se v praksi, kot je znano, bolj kot glede vlade zastavlja glede parlamenta kot samostojnega nosilca zakonodajne oblasti (v praksi marsikje nima parlamentarna večina pod kontrolo vlade, ampak ima dejansko vlada pod kontrolo parlamentarno večino – parlament kot »glasovalni stroj« za izglasovanje vladnih predlogov). Problem se rešuje z demokratizacijo znotrajstrankarskih razmerij in pa z demokratičnimi pravicami parlamentarne manjšine (opozicije) in »backbencherjev« (poslancev iz zadnjih klopi): poslanska vprašanja, interpelacije, proporcionalna sestava parlamentarnih komisij, preiskovalne komisije (nujnost njihove ustanovitve tudi na zahtevo opozicije oziroma manjšine) itd.

Parlamentarni sistem je z gledišča kontrole nad vlado nedvomno bolj demokratičen kot predsedniški (ni namreč vseeno, ali je vsa kontrola nad ministri in sploh vsa »vladna« oblast v rokah enega samega človeka, pa čeprav je ta neposredno izvoljen, ali je kontrola nad vlado v rokah širokega ljudskega predstavnštva, ki odraža njegove različne politične usmeritve in poglede), njegov glavni problem pa je nevarnost nestabilnih vlad v primeru velike strankarske razcepljenosti parlamenta in šibkih koalicij. Kljub temu razen Francije nobena zahodnoevropska država ni opustila temeljnih postavk parlamentarnega sistema o razmerjih med parlamentom, vlado in šefom države, ampak iščejo in so nekatere že našle drugačna, s parlamentarnim sistemom skladna sredstva za zagotavljanje politične stabilnosti. Najbolj znan je nemški sistem »konstruktivne nezaupnice«, kjer parlament ne more zrušiti vlade oziroma kanclerja (predsednika vlade), če istočasno že ne izvoli novega kanclerja. S tem so avtomatično preprečene dolgotrajne in nevarne vladne krize, znane zlasti iz Francije pred de Gaulleom in iz Italije.

Varianta A delovnega osnutka, opirajoč se tudi na opredelitve v 5. točki inicialnega predloga Predsedstva republike (»Vsa državna ureditev naj temelji na par-

lamentarni obliki oblasti») in na podobne opredelitve v programih večine političnih strank, zato ponuja parlamentarni sistem razmerij med nosilci oblasti, torej sistem »parlamentarne vlade« (parlamentu odgovorne vlade), po nemškem vzoru zavarovane pred nevarnostjo nepremišljenih in »nekonstruktivnih« rušenj z mehanizmom »konstruktivne nezaupnice«, opredeljenim v členu 111. a.

Zaradi prilagoditve našim potrebam pa se naš model od nemškega tudi delno razlikuje in sicer v naslednjem:

1. Nemškega kanclerja po izvolitvi v parlamentu še formalno imenuje na ta položaj predsednik republike in ga po izglasovanju »konstruktivni« nezaupnici prav tako mora še on formalno odpustiti (razrešiti), k čemur vsemu pa je po ustavi obvezan in nima pri tem nikakršne samostojne vloge. Gre zgolj za ostanek tradicije. Naš predlog to formalnost kot nepotrebno opušča in določa, da predsednika vlade voli in razrešuje državni zbor sam, le imenovanje in razreševanje ministrov še vedno (formalno) prepušča predsedniku republike, ki pa je pri tem vezan na predlog predsednika vlade. Švedski model (po najnovejši ustavi iz sedemdesetih let) je še preprostejši (ministre imenuje sam predsednik vlade) in bi ga morda kazalo uporabiti tudi pri nas, zlasti če bomo kljub uvedbi parlamentarnega sistema obdržali neposredne volitve predsednika republike; tradicionalni model bi namreč utegnil v javnosti spet povzročati nepotrebne nejasnosti, češ, zakaj šef države ne bi smel vplivati na izbor ministrov in bi moral samo formalno potrjevati predloge predsednika vlade, saj je bil sam vendar neposredno izvoljen itd.

2. Pač pa ne vidimo razloga, zakaj v parlamentarni sistem ne bi bilo – zlasti pri nas, kjer nas ne bremeni drugačna tradicija – možno vključiti neke pozitivne pridobitve predsedniškega sistema, namreč možnosti parlamenta, da odkloni po njegovem mnenju neprimerne kandidata za posameznega ministra (na predlog parlamentarne komisije, pristojne za ustrezen resor, kateri se mora kandidat predstaviti in ji odgovarjati na vprašanja).

3. Nemška ustava predsedniku republike po zavrnitvi njegovega predloga za kanclerja ne daje več možnosti za predlaganje drugih kandidatov (to prepušča parlamentu), naš 111. člen, drugi odstavek, pa mu daje možnost, da v drugem krogu volitev ponovno nastopi s svojim kandidatom (istim ali drugim), o katerem se glasuje najprej, nato pa po vrsti še o morebitnih drugih kandidatih. Še večja razlika je pri tretjem krogu volitev: po nemški ustavi je v njem izvoljen za kanclerja tisti kandidat, ki dobi največ glasov – a če s tem ni dosegel večine glasov vseh poslancev, se mora predsednik republike v 7 dneh odločiti, ali ga bo kljub temu imenoval za kanclerja (morda celo manjšinske vlade), ali pa bo razpustil parlament. Naš tretji odstavek 111. člena pa prepušča presojo, ali naj se izvede še tretji krog volitev, samemu državnemu zboru, ki mora o tem odločiti v 48 urah (po neuspešno končanem drugem krogu volitev), v morebitnem, a seveda zelo verjetnem tretjem krogu, pa za izvolitev ni več potrebna večina vseh poslancev, ampak le še večina navzočih (ne zadošča pa največ glasov oziroma relativna večina kot v Nemčiji). Možnost vzpostavitve manjšinske vlade po tem konceptu je torej minimalna (le če bi tako slučajno dobile večino stranke, ki so drugače v parlamentu v manjšini, kar pa je skoraj izključeno) – koncept ob morebitni nemožnosti vzpostavitve večinske vlade določa kot obvezno razpustitev parlamenta in nove volitve, kjer naj bi se poskusila oblikovati večinska koalicija. Razmisliti pa bi bilo treba o tem, da bi pred razpustitvijo državnemu zboru vendarle dali možnost, da se razpustitev prepreči z oblikovanjem nekega kompromisa, ki bi omogočil vsaj začasno delovanje manjšinske vlade. Mislim, da to ne bo možno, če ne

bo sprejet moj predlog k 92. členu za uvedbo »zahodnega« načina glasovanja (le »za« in »proti« – vzdržani se ne štejejo med glasujoče).

Kazalo pa bi natančneje razmisliti tudi o švedskem modelu, katerega bistvo je v tem, da ustava ne določa, koliko glasov je potrebnih za izvolitev predsednika vlade, ampak koliko glasov je potrebnih za zavrnitev predloga – in sicer večine vseh poslancev! Lahko jih je npr. skoraj polovica proti predlaganemu kandidatu in le malo zanj, a če se vsi ostali vzdržijo glasovanja ali so odsotni, je tak manjšinski kandidat kljub temu izvoljen za predsednika vlade (ker jih ni bila večina proti)! Ta način izvolitve je seveda videti paradoksalen, toda v primerjavi z nemškim »tretjim krogom«, kjer zmaga kandidat z največ glasovi, ne glede na to, koliko je bilo med preostalimi glasov proti in koliko vzdržanih od glasovanja, se mi zdi ta način vendarle bistveno boljši.

Nemški manjšinski kandidat z največ glasovi ima namreč lahko vse ali skoraj vse ostale poslance proti sebi in torej njegova vlada ne bo sposobna delovanja, saj ne bo mogla zagotoviti parlamentarne večine za sprejemanje zakonov, proračuna itd. (in ga zato predsednik republike najbrž niti ne bo imenoval, ampak bo razpustil parlament), medtem ko je naslednji kandidat sicer dobil manj glasov »za«, toda morda še manj glasov »proti« ob velikem številu vzdržanih; ti vzdržani bi bili morda pripravljeni omogočiti vsaj začasno delovanje manjšinske vlade (s tem, da bi se tudi ob njenih zakonskih predlogih vzdrževali glasovanja, o čemer se pač sklenejo ustrezni medstrankarski dogovori). Zdi se mi, da bi bila za nas ustrezna rešitev torej v tem, da bi v tretjem krogu volitev veljal »švedski«, ne pa »naš« kriterij za izvolitev (seveda s temu prilagojenim vrstnim redom glasovanj o posameznih kandidatih) – ali pa tako, da bi švedski, morda preblagi kriterij, nekoliko zaostri. Tako naj bi kandidat za izvolitev za predsednika vlade praviloma vendarle potreboval *večino oddanih glasov* (več glasov za kot proti). Le s posebnim sklepom – na podlagi dogovora poslanskih skupin, ki bi določil politične pogoje, pod katerimi bi taka vlada lahko delovala – bi državni zbor lahko proglasil za izvoljenega tudi kandidata, ki ni dobil niti večine oddanih glasov (le da ni večina vseh poslancev glasovala proti njemu).

Do manjšinskih, včasih kar relativno uspešnih vlad je seveda lahko pripeljal tudi klasični parlamentarni sistem (Italija, Portugalska), vendar včasih po zelo dolgih in nevarnih vladnih krizah, medtem ko bi neka primerna kombinacija nemškega in švedskega modela lahko te nevarnosti izločila. Pri presoji ne smemo pozabiti, da je nemški model dolgo deloval v tristrankarskem parlamentu (z dvema močnima strankama), da pa novi švedski model deluje ob petih parlamentarnih strankah, katerih medsebojna razmerja se spreminjajo v razne smeri bolj kot v Nemčiji (podobno kot se utegne zgoditi pri nas).

4. Razlika med nemško in predlagano našo ureditvijo je tudi pri vprašanju, kaj se zgodi, če sama vlada (kadar je v to politično prisiljena) zahteva glasovanje o zaupnici, pa zanjo ne dobi potrebne večine glasov. Po nemški ustavi lahko v tem primeru kancler v 21 dneh zahteva razpustitev parlamenta, ta pa ga lahko prehití z izvolitvijo novega kanclerja – če se ne bi zgodilo ne eno ne drugo, pa bi lahko v nemški ureditvi nastale resne težave. Na položaju bi torej ostala manjšinska vlada, ki ji potem ustava (ob soglasju predsednika republike in Bundesrata) omogoča oklic nekakšnega »zakonodajnega izrednega stanja« (Gesetzgebungsnotstand), v katerem bi lahko s soglasjem Bundesrata proglašala za veljavno sprejete tudi zakone, ki bi jih Bundestag, to je poslanska zbornica, zavrnil! V naših političnih razmerah taka ureditev po mnenju skupine ne bi bila sprejemljiva, zato je v 111. b členu predvidena drugačna rešitev, v duhu tistega, kar je bilo povedano že

ob 111. členu. Seveda bi bilo treba razmisliti, ali ne bi bilo tudi tu koristno omogočiti »švedskega« izhoda s preprosto določbo, da je zaupnica izglasovana, če ni več kot polovica poslancev glasovala proti njej.

Na koncu še splošna pripomba o prednostih variant A in B (glej besedilo členov na koncu prispevka). Na prvi pogled je res videti, da varianta B nudi stabilnejšo vlado, saj parlament najbrž zlepa ne bi zbral dvotretjinske večine za njeno rušenje. Toda zoper njo je poleg temeljnega ugovora z gledišča demokratičnosti (parlament kot ljudsko predstavništvo, kot proporcionalno predstavništvo vseh političnih tendenc ljudstva, ne bi imel kontrole nad vlado kot najpomembnejšim delom državne oblasti) možen in nujen tudi ugovor z gledišča učinkovitosti in stabilnosti političnega sistema kot celote: tak sistem je lahko učinkovit in stabilen samo pod pogojem, da se politična usmeritev neposredno izvoljenega predsednika republike in parlamentarne večine bistveno ne razlikujeta – sicer pa je prav različna politična usmeritev predsednika republike in »njegove« vlade na eni ter zakonodajnega telesa na drugi strani lahko vir in vzrok celo hujše nestabilnosti in neučinkovitosti sistema, kot so to prehitro se menjajoče parlamentarne vlade. Zato npr. v ZDA republikanski predsednik lahko mirno in uspešno sodeluje z demokratsko večino v kongresu, v Čilu je pa tudi predsedniški sistem, neprimeren za nerazvito državo z zaostrenimi razrednimi in političnimi nasprotji, prispeval svoje k Allendejevemu koncu oziroma k težavam njegove vladavine, v katere so se potem lahko vmešali tudi zunanji faktorji. V Franciji so od leta 1959 do danes na srečo morali nekako preživeti le dve leti »kohabitacije« socialističnega predsednika z desničarsko parlamentarno večino – in preživeli so jih tako, da v teh dveh letih predsednik Mitterrand ni niti poskušal formirati kakšne »svoje« vlade, ampak je prepustil njeno formiranje desničarski parlamentarni večini. Vnašanje tako močnih elementov predsedniškega sistema, kot to predvideva varianta B (bistveno močnejših kot v Franciji, kjer za nezaupnico vladi ni potrebna dvotretjinska, ampak le navadna večina), bi po mojem mnenju pomenilo večje tveganje za mlado slovensko demokracijo, kot pa uporaba v Evropi preizkušenih in naši sicer skromni politični kulturi vendarle bolj znanih parlamentarnih modelov, vključno z nekaterimi njihovimi še manj znanimi inovacijami.

## VLADA

VARIANTA A: člani 110, 111, 111.a, 111.b

(Parlamentarni sistem z golj reprezentativno vlogo šefa države)

110. člen

Vlado sestavljajo predsednik in ministri. Vlada je v okviru svojih pristojnosti samostojna in odgovorna državnemu zboru.

Državni zbor voli predsednika vlade z večino glasov vseh poslancev in s tajnim glasovanjem, ministre pa imenuje in razrešuje predsednik republike na predlog predsednika vlade.

## VARIANTNI DODATEK:

Kandidati za ministre se morajo pred imenovanjem predstaviti pristojnim komisijam državnega zbora in morajo odgovarjati na njihova vprašanja. Komisija lahko predlaga državnemu zboru odklonilno mnenje o kandidatu. Če državni zbor z večino glasov vseh poslancev sprejme odklonilno mnenje, predsednik republike takega kandidata ne more imenovati za ministra.

#### 111. člen

Predsednik republike po posvetovanjih z voditelji poslanskih skupin predlaga državnemu zboru kandidata za predsednika vlade.

Če prvi kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih predlaga v štirinajstih dneh drugega ali ponovno istega kandidata, prav tako pa lahko predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Če je bilo v tem roku vloženi več predlogov, se glasuje o vsakem posebej in sicer najprej o kandidatu predsednika republike, če pa ta ni izvoljen, še o drugih kandidatih in sicer po vrstnem redu vložitve predlogov.

Če noben kandidat ni izvoljen in državni zbor ne določi dodatnega roka za vlaganje dodatnih ali ponovnih kandidatur, se državni zbor razpusti, razen če v oseminštiridesetih urah z večino glasov navzočih poslancev sklene izvesti volitve predsednika vlade, kjer za izvolitev zadošča večina navzočih poslancev. Na njih se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu dobljenih glasov pri prvem glasovanju, nato pa lahko o novih, do volitev vloženi kandidaturah, med katerimi ima spet prednost morebitni kandidat predsednika republike.

Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, mora predsednik republike razpustiti državni zbor in razpisati nove volitve.

#### 111. a člen

Državni zbor lahko izreče vladi nezaupnico le tako, da z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj z ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade.

Med vložitvijo predloga za izvolitev novega predsednika vlade in volitvami mora poteči najmanj oseminštirideset ur.

#### 111. b člen

Če predlaga glasovanje o zaupnici predsednik vlade in predlog ne dobi večine glasov navzočih poslancev (VARIANTA: večine glasov vseh poslancev), mora državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dosedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, drugače predsednik republike državni zbor razpusti in razpiše nove volitve.

Med predlogom za glasovanje o zaupnici in glasovanjem mora poteči najmanj štiriindvajset ur.

Opomba: V primeru sprejetja VARIANTE A je treba črtati 106. člen, (ker so v VARIANTI A ta vprašanja drugače urejena) in 109. člen, ker pri čisti parlamentarni varianti ekonomski svet in svet nacionalne varnosti pri predsedniku republike ne bi bila primerna.

VARIANTA B: člena 110, 111 (ter člena 106 in 109)

(Kombinirani parlamentarno-predsedniški sistem z bistveno močnejšo vlogo šefa države)

#### 110. člen

Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri. Vlada je v okviru svojih pristojnosti samostojna in odgovorna državnemu zboru ter predsedniku republike.

Predsednik republike imenuje predsednika vlade in na njegov predlog ministre. Vlada se mora v desetih dneh po svojem imenovanju s svojim programom predstaviti državnemu zboru. Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi z najmanj dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Glasovanje o zaupnici vladi lahko kadarkoli zahteva desetina poslancev ali predsednik vlade. Vlada ne dobi zaupnice, če proti zaupnici glasujeta najmanj dve tretjini navzočih poslancev. Med vložitvijo predloga za glasovanje o zaupnici in glasovanjem mora poteči najmanj oseminštirideset ur.

Če je vladi izglasovana nezaupnica, je dolžna odstopiti. Do imenovanja nove vlade opravlja posle vlada v odstopu.

#### 106. člen

Predsednik republike razpusti (varianta: lahko razpusti) državni zbor na predlog predsednika vlade (varianta: ali na predlog samega državnega zbora).

#### 109. člen

(posvetovalna organa predsednika republike)

Posvetovalna organa pri predsedniku republike sta ekonomski svet in svet nacionalne varnosti. Sveta sklicuje in jima predseduje predsednik republike.

Ekonomski svet sestavlja dvanajst članov, ki jih imenuje predsednik republike izmed uglednih znanstvenikov, predstavnikov delodajalcev, delavskih sindikatov in gospodarstvenikov. Svet za nacionalno varnost sestavljajo po položaju predsednik vlade, predsednik državnega zbora, minister za zunanje zadeve, za obrambo in za notranje zadeve, direktor uprave za državno varnost in trije člani, ki jih imenuje predsednik (VARIANTNI DODATEK: in člani, ki jih imenuje predsednik).

MARJAN BREZOVŠEK

## Politična dimenzija ustavotvornosti

(za politološko obravnavo ustavnih sprememb)

»Trebaja je namreč pomisliti, da ni stvari, za katero se teže zeneš, pri kateri je uspeh dvomljivejši in ki jo je bolj nevarno voditi, kakor imeti prvo besedo pri vpeljavi nove ureditve, kajti temu uvajalcu so sovražniki vsi, ki se s tako ureditvijo okoriščajo, in mlačni branilci vsi, ki jim nova ureditev utegne biti v prid. Ta mlačnost izvira deloma iz strahu pred nasprotniki, ki imajo na svoji strani zakone, deloma pa iz nejevernosti ljudi, ki ne verjamejo v učinkovitost novotarij, če prej dodobra ne ugotove, kako je s to rečjo. Iz tega izhaja, da sovražniki zmeraj, kadar koli imajo priložnost za napad, napadejo z vso strankarsko zagrizenostjo, oni drugi pa se mlačno branijo, tako da hkrati z njimi zabrede v resno nevarnost«.

Niccolo Machiavelli, Vladar<sup>1)</sup>

1. Navzlic Machiavellijevim svarilom Vladarju, ki se želi lotiti ustavnih sprememb, vmešavanju različnih političnih struktur in spletkarjenju s pravili igre, mnoge države v novejšem času poskušajo dopolniti ali spremeniti svoje ustave. Ustavotvornost je lahko v mnogih pogledih poseben politični proces, vendar pa zagotovo ni redek pojav v sodobnih družbah, saj so politične razprave o pravilih, predpostavkah in institucijah političnih režimov vse pogostejše.<sup>2</sup> »Sedanje obdobje označuje presenetljiva aktivnost na področju ustavotvornosti«, piše Edward Mc Whinney, kot posledica »kulminacije zgodovinskih trendov liberalizma, nacionalizma in neodvisnosti.«<sup>3</sup> In to kljub temu, da daje sodobna politična znanost

<sup>1</sup> N. Machiavelli, *Politika in morala*, Slovenska Matica, Ljubljana 1990, str. 24.

<sup>2</sup> Keit G. Banting/Richard Simeon (eds), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations (Redesigning the State)*, Macmillan, London 1985.

<sup>3</sup> E. Mc Whinney, *Constitution-making: Principles, Process, Practice*, Toronto, University of Toronto Press, 1981, str. 3.