

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 zamislami 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

volje. Vendar pa se v osnutku kažejo tudi nekatere druge posebnosti, še posebej težnje po posebnem izražanju funkcionalnih interesov posameznih področij družbenega življenja in dela in na drugi strani po posebnem regionalnem predstavnštvu interesov.

1. Predstavnštvo posebnih interesov

Te težnje, ki so v določenem nasprotju z liberalnim duhom predloga, prihajajo do izraza pri oblikovanju predstavnštva »socialnih«, »gospodarskih«, »kulturnih« in »lokalnih« interesov v državnem svetu (variantni 98. a člen). Medtem ko naj se poslanci državnega zbora volijo s splošnim in neposrednim glasovanjem, to za člane državnega sveta, ki so predstavniki različnih organizacij, skupnosti in ustanov, ki so nosilci gospodarjenja, javnih in drugih ustvarjalnih dejavnosti, verjetno pa tudi delojemalcev, ni določeno.

Državni svet je telo z očitno bolj ali manj posvetovalno funkcijo ali komajda nekaj več kot to, ki lahko predlaga zakone in daje mnenja o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora. Toda oboje ne zavezuje državnega zbora k ničemur (čl. 98.b), razen da o posameznem zakonu še enkrat odloča ali da ga sprejme z večino vseh poslancev. Takemu zboru, ki očitno hoče biti namenjen izražanju nekih funkcionalnih interesov ter si morda prizadeva za solidaristično premagovanje razvojnih in drugih protislovij med posameznimi panogami in dejavnostmi in morda tudi med interesi »dela« in »kapitala«, bi težko našli primerjavo. Ta najbrž ne bi bila posrečena z dosedanjo funkcionalno zasnovo zborov, še posebej z ZZD in njegovo notranjo »korporativno« sestavo. Toda, če gre za predstavnštvo različnih socialnih, gospodarskih in kulturnih interesov, nas to lahko spominja na nekatere predvojne stanovske in korporativne modele družbene ureditve. Skupno socialnoekonomsko strukturo predstavnškega telesa kot druge zbornice (poleg politične) najdemo npr. pri Gosarju,¹ ki je predvidel, da ta zbornica povsem enakovrno in tudi samostojno odloča o zadevah iz svoje posebne pristojnosti. Dva druga avtorja, Jeraj in Aleksič, sta podobno konstituiranemu drugemu domu namenila bolj posvetovalno vlogo. Toda morda bi kazalo iskati primerjavo še nekoliko bolj nazaj, v t. i. weimarski ustavi iz l. 1919, ki je uvedla neko obliko dvodomnosti, v kateri pa je imel odločilno vlogo državni zbor (Reichstag). Državni svet (Reichsrat), sestavljen iz predstavnikov deželnih vlad, je imel kot ostanek federalnega načela mnogo manjše pristojnosti. Njegova udeležba pri zakonodaji je bila tako nepomembna, da ga nekateri teoretiki sploh niso uvrščali med zakonodajne organe – v bistvu je imel samo odložen veto.² Znano je, da je ta ustava, ki je zaradi svoje družbenosocialne usmerjenosti in solidarističnih načel sodelovanja med različnimi družbenimi razredi pomembno vplivala na številne druge evropske ustave po prvi svetovni vojni (med drugim tudi na »vidovdansko« l. 1921), veljala le kratek čas. Državni zbor kot glavni dejavnik političnih procesov ni zmožal obvladovati socialnih in političnih nasprotij tedanje Nemčije in je že l. 1932 izgubil sleherni vpliv, medtem ko je bila vloga državnega sveta v teh procesih vseskozi neopazna.

Ne glede na te (možne) primerjave ostaja predvsem odprto vprašanje, koliko se v enem domu sploh lahko izražajo in usklajujejo interesi, ki so si »organsko«

¹ A. Gosar, Razprave o družbi in družabnem življenju, Jugoslovanska knjigarna v Ljubljani, 1932.

² G. Kušej, Primerjalno ustavno pravo, PF, Ljubljana 1958 (str. 178).

nasprotni in celo povsem neuskladljivi. Tu naj bi namreč prihajalo do uveljavljanja delovno-funkcionalnih – in sicer tako delovno »proizvodnih« kot »porabniških« – interesov, hkrati s teritorialnimi (občinskimi) interesi. Pričakovati, da se bodo interesi različnih področij družbenih dejavnosti zlahka usklajevali z interesi in profitno logiko gospodarskih področij ali lobbyjev, je bržkone težko. Prav verjetno bi bila vzpostavitev takega telesa ovira pri odločanju ne toliko zaradi razmerja med domoma, ampak predvsem zaradi blokad znotraj njega samega. Za izražanje in uveljavljanje različnih, za splošni slovenski razvoj pomembnih interesov posameznih dejavnosti ali področij, bi kazalo poiskati drugačne načine in oblike in pri tem predvsem pustiti vsakemu popolno samostojnost in ga ne siliti v usklajevanje z interesi drugih, morda sorodnih ali pa povsem nasprotujočih si dejavnosti. Glede možnosti, kako bi izražanje takih interesov na posameznih področjih organizirali, bi morda kazalo vsakega od njih neposredno povezati z odločanjem v državnem zboru v tem smislu, da bi mu omogočili neko povezavo z ustreznim delovnim telesom parlamenta in morebiti zastopanost v tem telesu. Prav tako bi bilo mogoče poudariti pomen organiziranih interesov posameznih področij ali organizacij s tem, da bi dobili položaj pooblaščenega predlagatelja zakonov (tak položaj imajo po ustavnem amandmaju LXXVI k slovenski ustavi že sedaj sindikati in GZ Slovenije glede socialnoekonomskih pravic delavcev oz. gospodarstva). Končno je v ustavi (podobno kot v nekaterih drugih, npr. v švicarski) mogoče opredeliti pravico in dolžnost vlade, da se posvetuje z ustreznimi združenji (tudi delodajalcev) pri pripravi posameznih zakonov ali drugih aktov.

2. Drugi dom kot enakopraven predstavnik regionalnih interesov

Drugo pomembno vprašanje, ki ga zastavlja sedanji osnutek, je vprašanje o eno – ali dvodomnosti v klasičnem smislu, to je o soobstoju dveh teles (zborov, domov) odločanja z bolj ali manj enakopravnimi pristojnostmi. Dvodomni parlamenti so v svetu dejansko dokaj pogosti in so na eni strani izraz federativne strukture države, na drugi strani pa zgodovinske tradicije – ta se npr. kaže v obstoju »zgornjega« doma s posebno strukturo zastopnikov plemstva ali zaslužnih posameznikov, ki je neredko posredno voljen. Takšna dvodomnost izraža neko preteklo razmerje moči, ko se je volilna pravica šele začela uveljavljati, in neredko tudi nezaupanje do volilcev.

Vendar naj bi bila dvodomnost po nekaterih mnenjih še vedno smotrnejša zato, ker naj bi zagotavljala možnost obravnavati vprašanja z različnih vidikov in z različnimi argumenti, še posebej, če se kot predstavniki v tem drugem domu pojavljajo posebej kvalificirani ljudje z večjo neodvisnostjo stališč, višjo izobrazbeno strukturo, večjimi političnimi ali zakonodajnimi izkušnjami itd. Ne glede na vse te argumente pa je dvodomnost tudi v Angliji dandanes večinoma le še fasada, in za klasični »bikameralizem« nasploh so značilne Sieyesove besede o zgornjem domu angleškega parlamenta – da je ta škodljiv, če se ne strinja s spodnjim, če pa se strinja, je odvečen...³

Glede na to, da pri nas ni takšne tradicije in da ustava posebej poudarja zaupanje do volilcev, se zdi povsem utemeljena argumentacija avtorjev zasnove nove ustave,⁴ da parlamentarni tradiciji ustreza enodomni parlament, ki bi ga

³ Glej M. Jovičić, Veliki ustavni sistemi, Beograd 1984 (str. 28)

⁴ Glej Delo, 22. IX. 1990

sestavljalo 120 oziroma 150 poslancev, izvoljenih s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem. To enodomno parlamentarno telo naj bi bilo torej tista zveza ali politični »trg«, na katerem naj bi se izražali in borili različni interesi ob vedno prisotni možnosti, da se doseže sporazum. Kasnejše dopolnitve predloga strokovne skupine ustavne komisije (na seji ustavne komisije 4. X. in na zasedanju skupščine 12. X.) so ponovno vnesle varianto (za 85. člen), po kateri je dvodomni parlament sestavljen iz državnega zbora in zbora regij, ki sta enakopravna, vsak pa naj bi imel 60 poslancev.

Zbor regij v našem primeru ne more biti izraz neke tradicionalne regionalno-politične strukture (če odmislimo morda staroavstrijsko razdelitev slovenskega ozemlja na pokrajine, ki je pred prvo svetovno vojno onemogočala združitev Slovencev v eno političnoteritorialno skupnost), ampak zgolj neke dejanske (sedanje) teritorialne različnosti znotraj državne skupnosti. Seveda pa je vprašljivo, ali je takšno regionalno zastopništvo smotno uvesti. Glede na dejansko zelo različno številčnost prebivalstva regij bi kazalo upoštevati nevarnost, da večje številčno zastopstvo poslancev razvitih delov (regij) lahko precej otežuje uveljavljanje interesov manjših obrobni regij; vendar to še vedno ni zadosten argument za oblikovanje posebnega parlamentarnega doma, saj si majhna Slovenija to tudi težko privošči. Večdomnost se je že v obdobju pred demokratičnimi večstrankarskimi volitvami pokazala kot zavora učinkovitemu odločanju (pri tem moramo upoštevati zlasti to, da so dejanski mehanizmi usklajevanja odločanja obstajali zunaj formalnega delegatsko-skupščinskega sistema in da so razpolagali z veliko večjo močjo). Zaradi nujnosti ohranitve prejšnje sestave skupščine so ustavni amandmaji, ki na novo opredeljujejo pristojnosti zborov, morali predvideti tudi poseben postopek usklajevanja zakonov in drugih aktov med zbori (amandma LXXIII, ki nadomešča bivši 362. člen slovenske ustave), iz katerega so jasno razvidne vsa zapletenost postopka in njegove posledice za proces odločanja v skupščini. Dosedanje izkušnje zasedanj nove skupščine po zborih v precejšnji meri potrjujejo, da večdomnost veliko bolj otežuje zavzemanje jasnih stališč, zavira oblikovanje odločitev, predvsem pa zamegljuje odgovornost za njihovo sprejemanje, kot pa prispeva k njihovemu »širšemu« obravnavanju.

Glavni argument tistih, ki se zavzemajo za uvedbo regionalnega predstavnštva, je pravzaprav to, da gre v besedilu osnutka ustave za močno centralizirano slovensko državo, ki zatira vsakršno regionalno avtonomijo oz. naj bi se naslanjala le na »nacionalni monolit«. Pri tem se za primerjavo jemljejo nekajkrat večje države, zlasti Avstrija in njene regije (dežele z lastnimi parlamenti), ali najnovejši proces federalizacije Italije, kjer prednjači Lega Lombarda s svojimi predlogi za osamosvojitve celotne severne Italije oz. za razdelitev 50-milijonske Italije na tri dele (sever, sredina, jug). Postmoderna Evropa naj bi težila k policentризmu, regionalizmu in k alternativnemu povezovanju med regijami, medtem ko naj bi s slovensko novo ustavo želeli zadušiti ta razvoj in onemogočiti regijo kot »nosilni dejavnik državnosti«. V tem konceptu je skrita predpostavka, da je država le neke vrste servis regij, v bistvu le njihov seštevek brez ostanka. Taki argumenti bi lahko samo do določene mere veljali za velike centralizirane države, kot sta npr. Francija in Italija, kjer je razmah kapitalizma v preteklem in tem stoletju pod vodstvom centralizirane države izredno grobo zabrisal regionalne, kulturne in etnične posebnosti. Slovenija se seveda po številu prebivalcev ne more primerjati s takimi, precej večjimi državami, in bilo bi močno pretirano, če bi poudarili pomen regij

⁵ Glej npr. B. Šuligoj, »Postmoderna« Slovenija iz regij (Delo, 14. VII. 1990)

zato, da bi bili primerljivejši z drugimi. Slovenija kot mlada in (upajmo) dinamična država bo seveda morala uporabiti vse svoje zmožnosti za čim hitrejši razvoj, ki jih bo črpala tudi iz svoje dejansko precejšnje različnosti. Ob tej razpravi je bilo povsem spregledano tudi dejstvo, da je Slovenija znotraj slabo povezana in da so v Sloveniji velike razlike v razvitosti. Zato je zadeva vse Slovenije, da te razlike zmanjša, oz. je to bolj pomembno, kot pa prisiljena delitev in cepitev relativno majhnega slovenskega ozemlja. Posebni interesi regij bi se seveda lahko uveljavljali tudi v enodnomem parlamentu, npr. tako, da bi omogočili poseben postopek obravnavanja in odločanja o nekaterih vprašanih. Končno ne gre spregledati, da osnutek ustave vzpostavlja precejšnjo mero lokalne samouprave, oz. da predvideva celoten prenos določenih državnih funkcij na organe lokalne samouprave. Organi lokalne samouprave naj bi imeli povsem določene pristojnosti in samostojnost odločanja v tem okviru, lahko pa bi imeli pravico, da poleg poslancev iz njihove regije tudi oni sprožajo posebni postopek za zavarovanje lokalnih interesov.⁶

3. Upoštevati izkušnje spreminjanja večdomnih v enodomni parlament po svetu

V prid uvedbe enodomnega predstavniškega telesa govorijo nenazadnje tudi izkušnje in rezultati parlamentarnih reform. Tak primer je švedska ustavna reforma iz let 1968–70, s katero so ukinili zgornji dom, katerega 151 članov so za 8 let volili regionalni sveti. Njen namen je bil utrditi vlogo Riksdaga v ustavnem sistemu ter povečati njegovo demokratično legitimacijo, ki je bila sporna tudi zaradi posrednih volitev. Kot ugotavljajo politologi, je enodomni, v celoti (za tri leta) neposredno izvoljeni Riksdag začel bolj tekoče izražati razpoloženje volilcev. Neposredne in tesne zveze med distribucijo strankarskih opredelitev volilnega telesa ter Riksdagom so omogočile neposrednejši vpliv volilcev na odločanje. S to spremembo so sicer povezane še nekatere druge, kot npr. nov volilni sistem, ki je omogočil, da so v parlamentu zastopane vse stranke, ki so dobile vsaj 4% glasov, kar je še posebej povečalo neposredno povezanost med volilnim in predstavniškim telesom; zanimivo pa je, da se je hkrati povečal tudi delež žensk med poslanci. Celoten učinek teh sprememb se je pokazal tudi v razmerju med parlamentom in vlado – vlada je postala bolj neposredno odvisna od parlamenta tako glede svojega oblikovanja kot glede »preživetja«. Večja specializacija dela parlamenta je končno omogočila, da ta uveljavi večji vpliv na oblikovanje politik, tako v odnosu do vlade kot v odnosu do različnih upravnih birokracij, organiziranih zasebnih in drugih interesov itd.⁷

Očitno je, da je imela že sama sprememba dvodomnega predstavniškega sistema v enodomnega vrsto pozitivnih učinkov v smislu krepitve demokracije, skupaj z nekaterimi drugimi spremembami pa je utrdila osrednjo vlogo parlamenta. Izkušnje švedske parlamentarne reforme so torej (trenutno) najbolj aktualna kritika večdomnega predstavniškega sistema in se precej ujemajo z dosedanjimi izkušnjami iz našega večdomnega skupščinskega sistema (ne glede na siceršnje temeljne razlike glede na svobodo političnega združevanja oz. strankarskega tekmovanja). Bistvene pomanjkljivosti tega (še vedno sedanjega) skupščinskega sistema so namreč kljub precej izenačenim pristojnostim odločanja med zbori v tem, da celo

⁶ Glej tudi M. Krivic, S sprejemom ustave ne smemo hiteti (intervju), *Evropa* 18. 10. 1990.

⁷ Glej npr. M. Isberg, *The First Decade of Unicameral Riksdag. The Role of the Swedish Parliament in the 1970 s*, Stockholms Universitet, 1982.

vsebinsko deli posamezna področja odločanja, s čimer so pomanjkljivosti večdomnega sistema še bolj poudarjene kot pri klasičnem dvodomnem parlamentu (usklajevanje procesa odločanja in tudi odločitev v vsakem primeru krepi premoč izvršilnega organa – vlade).

MARJAN BREZOVŠEK

Pogajalsko-pogodbeni federalizem in konfederalna pogodba

1. V politični teoriji obstaja nenehno iskanje modelov za pojasnitev in analizo federalnih odnosov.¹ Zapletenost federalnih oblik sta poskušala opisati predvsem dva pristopa, prvi s svojim poudarjanjem neodvisnosti in koordinacije dveh stopenj oblasti v federaciji (t. i. dualni federalizem)² in drugi, ki vidi glavno značilnost federalizma v soodvisnosti obeh stopenj oblasti, tj. kooperativni federalizem.³ Ta sicer ne zanika pomena formalne delitve zakonodajne oblasti (funkcij), vendar pa namesto disfunkcionalnih elementov tekmovanja in konflikta rajši poudarja sodelovanje in prepletenost obeh sfer oblasti v federaciji (federacije in federalnih ent). Čeprav sta oba pristopa v določenih časovnih obdobjih imela prevladujočo pojasnjevalno vlogo, sta kot ključna termina vendarle enostranska in netočna. Kooperativnost je tako pogosto evfemizem za odnose, ki so v bistvu tekmovalni, vendar pa udeležencem omogoča, da se ne »počutijo« kot zmagovalci in poraženci.⁴ Podobno je s konfliktom, ki lahko pokriva zelo širok razpon – od velikih navzkrižij o bistvenih vprašanih do majhnih razlik v poudarkih. Tako konflikt kot kooperacija sta – uporabljena v emotivnem kontekstu političnih bojov – zadosti nejasna, tako da je težko ugotoviti točko, kjer se končuje eden in začne drugi.

2. V primerjavi s tema nasprotujočima si interpretacijama federalnih procesov ima velike prednosti model federalnega sistema, ki natančneje določa pojme, stanje in razmerja kooperacije in konflikta ter prilagaja in povezuje oba koncepta v enoten model. To je pogajalsko-pogodbeni federalizem⁵, ki se je pojavil kot rešitev za te probleme. Ker so si interesi različnih delov države delno podobni, delno pa nasprotujoči, pogajalski federalizem sugerira kompromisno sprejemanje rešitev problema tekmujočih prioritet sestavnih delov federacije. Prekrivanje in soodvisnost v federalnem sistemu sta tako rezultat vzajemnega prilagojevanja

¹ Gl. Gilles Lalonde, *In Defense of Federalism*, Toronto, 1978, str. 19–27.

² Gl. Branko Smerdel, *Ameriške teorije federalizma*, uvodna študija v knjigi Vincent Ostrom, *Politična teorija složene republike*, Zagreb 1989, str. 11.

³ Isto, str. 21.

⁴ G. S. Reid, *Political Decentralization, Cooperative Federalism and Responsible Government*, v knjigi R. L. Mathews (ed), *Intergovernmental Relations in Australia*, Sydney, 1974; Daniel J. Elazar et al. (eds), *Cooperation and Conflict: Readings in American Federalism*, Illinois, 1969.

⁵ Začetnik te struje je W. H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964.