

## Vloga vlade v novem ustavnem sistemu

Pisci nove ustave in tudi poslanci v skupščini, ki smo glasovali zanjo, vsi smo bili hočeš nočeš vsaj do neke mere obremenjeni tudi s skušnjo dosedanjega sistema, kar je gotovo moč videti tudi iz tega, kako je v novi ustavi postavljeno razmerje med najvišjimi organi oblasti: parlamentom, predsednikom republike in vlado. To razmerje je tehtnega premisleka vredno tudi glede na vedno bolj travmatična nesoglasja med parlamentom, ki v skladu z Ustavnim zakonom za izvedbo ustave še vedno deluje po poslovniku in določbah ustave in leta 1974, in Peterletovo vlado, ki je bila izvoljena kot izvršni svet skupščine, po 23. decembru 1991 pa naj bi že delovala kot vlada v sistemu dosledne delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast. Pri tem ne gre prezreti na videz manj važnega dejstva, da se je Peterletov izvršni svet v celoti, vključno s predsednikom, že pred sprejemom nove ustave rad predstavljal kot vlada in ne kot zgolj izvršni svet skupščine in je temu ustrezno tudi ravnal ter večkrat izzval spor s skupščino, ker je dejansko prekoračil meje svojih pooblastil (sporna »renominacija« proračuna leta 1991, poskus samostojnega sklepanja mednarodnih sporazumov, predsednikova nepripravljenost za konsultacije s skupščinsko komisijo za mednarodne odnose glede njegove zunanjepolitične dejavnosti in ne nazadnje ignorantski odnos nekaterih drugih ministrov do skupščine in njenih delovnih teles). Še več: nemalokrat je bilo čutiti, da se želi izvršni svet na nek način postaviti nad parlament in ne samo v enakovreden položaj z njim, čeprav je bilo iz tedanje ustave nedvoumno jasno razvidno, da je izvršni svet v bistvu delovno telo skupščine in kot tak v celoti podrejen skupščini. O tem prizadevanju so pričali predvsem pogosti očitki na račun skupščine, češ »vlada« že ve, kaj dela in kaj bi bilo treba storiti, vendar skupščina zavira in ovira njeno delo in s svojimi dopolnili tako rekoč kvari zakone, ki jih predlaga »vlada«. Vse to je naposled pripeljalo do razprave, kateri organ je pravzaprav v krizi: ali »vlada« (v bistvu še vedno izvršni svet) ali parlament in zlasti od nekaterih ljudi iz vlade je bilo večkrat slišati eksplicitno ali implicitno oceno, da je v krizi parlament, in sicer tudi zato ker se na neustrezen način odziva na predloge ali celo zahteve vlade in se spušča v obravnavo vprašanj, ki so bila v vladi že razčiščena. Te vrste očitki so bili seveda povsem neutemeljeni. Pa ne le zato ker so bili politično motivirani, temveč tudi zato ker so izhajali iz sprevržene predstave o tem, kakšno naj bi bilo razmerje med parlamentom in pravo vlado, kaj šele med skupščino in njenim izvršnim svetom, ki si je povsem neupravičeno nadel naziv vlada. Pravzaprav nepomembno je pri tem to, da je bil očitek, češ da skupščina neupravičeno zavrača zakonske predloge izvršnega sveta, v resnici povsem neutemeljen, saj bi bilo mogoče celo s številkami dokazati, da je skupščina v času od izvolitve Peterletovega izvršnega sveta sprejela najmanj 90% njegovih predlogov. O tolikšni kooperativnosti parlamenta pa večina vlad drugod po svetu lahko samo sanja.

Tem bolj paradoksalno se po vsem povedanem najbrž zdi, da očitno Peterletova »vlada«, ki bi po 23. decembru 1991 morala v skladu z ustavnim zakonom za izvedbo ustave začeti delovati kot prava vlada, tega v bistvu ni želela. Dosledna

\* Tone Peršak, izredni profesor AGRFT.

izvedba ločitve treh vej oblasti vključuje tudi neke vrste distanco ali vsaj drugačen odnos med vrhovi teh treh vej oblasti. Vlada je v svojem delu neodvisna, četudi nadzorovana s strani parlamenta in seveda podvržena možnosti, da ji parlament izreče nezaupnico. Nikakor pa ni zgolj delovno telo parlamenta, ki mora opravljati naloge, ki mu jih parlament naloži poleg ali mimo upravljanja države v skladu z zakoni, sprejetimi v parlamentu. Ravno tako ni dolžnost vlade, da po naročilu parlamenta pripravlja zakonske predloge, razen v primerih, ko sama presodi, da je treba sprejeti zakon, ki naj bi drugače in na novo uredil določeno vprašanje; to se v demokratičnih državah najčesteje dogaja takrat, ko pride do vlade, ki je politično izrazito drugače usmerjena kot prejšnja vlada, torej ob nastopih novih vladnih koalicij, oziroma če po volitvah dobi večino stranka, ki je bila predtem v opoziciji.

Prav v tem pogledu se je v teh prvih mesecih po sprejemu nove ustave jasno pokazalo, da se Peterletova »vlada« nekako ne zmore dejansko emancipirati. Izkazalo se je, da je bilo poprejšnje izsiljevanje statusa »vlade« dejansko zgolj statusne narave in morda res del prizadevanja, da si prvi mož slovenske kršćanske demokracije kot predsednik vlade zagotovi najmočnejši politični vpliv v nastajajoči državi, ni pa šlo toliko za to, da se njegova ekipa emancipira kot resnična vlada nasproti parlamentu in predsedstvu. Kakor koli že, ta trenutek še vedno ni povsem jasno, kako se bo iztekel spopad za primat v pantheonu slovenske politike, jasno je le to, da prva slovenska vlada po prvih večstrankarskih volitvah kot kaže ni bila tako uspešna, kakor bi lahko bila tudi zato, ker je želela biti v prvi vrsti politični dejavnik in ne predvsem najvišji organ državne uprave.

In kakšna bodo ta razmerja po dokončni uveljavitvi nove ustave?

V ustavi so zares eksplicitno opredeljeni pravzaprav samo položaj in kompetence predsednika republike (predvsem v členu 102 in deloma še v nekaterih drugih členih). Vse pomembnejše odločitve so, če odmislimo možnost izrednih razmer in hujše vojne nevarnosti, prepuščene drugim organom in ravno tako tudi izvajanje teh odločitev. Predsedniku republike je dana pravica do predstavljanja države, kar v skladu z mednarodnim pravom vendarle dopušča tudi možnost, da predsednik republike zastopa državo v določenih meddržavnih stikih, pogajanjih ipd. Ta možnost po moje izhaja tudi iz dejstva, da ni ta pristojnost z ustavo eksplicitno dodeljena kateremu koli drugemu organu; seveda pa ne more storiti ničesar mimo volje parlamenta, ki v skladu z zakonodajnim postopkom (vsi mednarodni sporazumi pa imajo po ustavi za Slovenijo isti pomen in zavezujočnost kot zakoni ali celo kot ustava) sprejema tako izhodišča za sporazume ali pogajanja kakor tudi dokončno odločitev o potrditvi (sprejemu) sporazuma, pogodbe ipd. Pristojnosti vlade v ustavi niso posebej opredeljene in ravno tako ne pristojnosti parlamenta; razen tega da je parlament opisan kot nosilec zakonodajne (najvišje) oblasti in da je posredno (v 3. členu) opredeljen kot funkcionalni sežetek oblasti ljudstva. V zvezi s tem je treba povedati, da državni zbor in predsednik republike, ki sta edina organa, ki ju v skladu z ustavo neposredno volijo vsi nosilci volilne pravice (ljudstvo), tako rekoč predstavljata (sta neke vrste materializirana) oblast ljudstva. Ta oblast je sežeta v teh dveh institucijah, medtem ko je vlada imenovana v sodelovanju med državnim zborom in predsednikom republike in potemtakem že posredno izvoljena kot organ izvajanja volje parlamenta, zapisane v zakonih. Zato je tudi logično, da pristojnosti vlade, naj je bilo to zavestno tako zapisano ali ne, v bistvu niso niti posredno opredeljene, razen zgolj z zapisom načela o delitvi oblasti, po katerem vladi pripada izvrševanje oblasti, ki dejansko domuje v parlamentu. Seveda je temu treba dodati tudi to, da se v razpravah o ustavi niso želele kakor koli omejiti pristojnosti vlade in postaviti vlada v manjvredni položaj. Veliko

je bilo opredeljevanje za »čisti parlamentarni sistem«, ki ga je morda kdo celo razumel kot skupščinski sistem, ker smo se želeli čim bolj izogniti možnosti, da ustava vzpostavi četudi samo delni predsedniški sistem. Izid je naposled tak, da ustava res postavlja čisti parlamentarni sistem z nekaj koncesijami predsedniku republike, medtem ko je vlada opredeljena kot najvišji, načelno neodvisni organ upravljanja države, ki pa nima kakšne posebne subjektivitete politične narave. Po ustavi sodeč se od vlade ne pričakuje tako izpostavljena politična pomembnost, kot je značilna za vlade nekaterih evropskih držav, npr. za nemško ali avstrijsko in še katero. Slovenski vladi so dane zlasti upravne pristojnosti. Odgovorna bo v prvi vrsti za funkcioniranje države kot vrh upravnega sistema te države, kakor je to značilno npr. za vlado Švice in nemara tudi Francije.

Takšna, bolj posredna in implicitna kot neposredna in eksplicitna ustavna opredelitev pristojnosti vlade in razmerja med parlamentom, vlado in predsednikom republike, v bistvu vendarle vzpostavlja tudi neke vrste hierarhijo med najvišjimi organi oblasti. Vlada je opredeljena kot vrh državne uprave in ne kot enakopravno telo politične oblasti. Najvišji organ oblasti in političnih pristojnosti je nedvomno parlament in pogojno enakopraven mu je samo predsednik države. Vlada bo vključno s svojim predsednikom morala delovati po usmeritvah in pod nadzorom državnega zbora in prihodnji premier nikakor ne bo imel tako pomembne politične vloge, kot jo ima npr. nemški ali avstrijski kancler. Če si bo skušal prilastiti tolikšne politične pristojnosti, kot je to že poskušal predsednik izvršnega sveta po prvih demokratičnih volitvah v Sloveniji, bo nujno prihajalo do kompetenčnih sporov, ki utegnejo biti zelo neprijetni in mučni za javnost.

Povedano na poseben način zastavlja tudi vprašanje, v kakšnem hierarhičnem razmerju bodo trije vodilni politični funkcionarji v Sloveniji: predsednik državnega zbora, predsednik republike in premier? Po logiki ustave, ki seveda ni eksplicitno zapisana, bo pravzaprav hierarhično najvišji predsednik državnega zbora, četudi morda ne bo tako izpostavljen in četudi to mesto ne bo samo po sebi tako karizmatično, kot bosta mesti predsednika republike in predsednika vlade. Bo po dejansko veliko pomembnejše in bolj odgovorno, kot so sicer funkcije predsednikov parlamentov nekaterih drugih držav.

BOJAN BUGARIČ\*

## Ustavna ureditev lokalne samouprave v nekaterih evropskih državah

### I. Uvod

V primerjalnem pravu srečujemo različno ustavno ureditev lokalne samouprave. Ponekod je ustavna ureditev strukture in organiziranosti lokalne samouprave dokaj obširna in podrobna, v drugih ureditvah so le temeljna načela o lokalni samoupravi, v nekaterih pa lokalna samouprava sploh ni ustavno urejena. Različ-

\* Bojan Bugarič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.