



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

9 | 2009

Argumentiranje v pravni državi

Nova razdelitev oblasti v bolivijski ustavi

New Devolution of Powers in the Constitution of Bolivia

Vincent Souty

Translator: Mateja Rus Bassit



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/557>

DOI: 10.4000/revus.557

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2009

Number of pages: 139-146

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Vincent Souty, « Nova razdelitev oblasti v bolivijski ustavi », *Revus* [Spletna izdaja], 9 | 2009, Datum spletne objave: 17 décembre 2011, ogled: 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/557>

All rights reserved

Vincent Souty

NOVA RAZDELITEV OBLASTI V BOLIVIJSKI USTAVI

25. januarja 2009 so bolivijski državljani na referendumu potrdili novo ustavo. Njena ustanovna zgradba je zapletena in na izviren način ureja razdelitev oblasti. Pomnoževanje teles odločanja in njihove široke pristojnosti preprečujejo prevlado enega samega telesa in hkrati zahtevajo njihovo tesno medsebojno sodelovanje ter nenehno pogajanje pri izvajanju državnih politik. Osrednja vloga v novi ureditvi pa nedvomno pripada ljudstvu, ki s svojimi pristojnostmi razsodnika lahko pomembno vpliva na razmerje moči v državi in ima v rokah celo prihodnost nove ustave.

Ključne besede:

nova bolivijska ustava, razdelitev oblasti, središča odločanja, sodelovanje javnih ustanov, samouprava, predsednik države, večetnična zakonodajna skupščina, večetnično ustavno sodišče, sodelovanje državljanov, vloga ljudstva

Kljub dolgotrajnemu postopku sprejemanja¹ je bolivijsko ljudstvo 25. januarja 2009 z veliko večino² končno potrdilo novo »*Politično ustavo države*« (v nadaljevanju ustava), ki je bila nato 7. februarja 2009 tudi razglašena. Gre za politično zmago predsednika Moralesa, ki je dal pobudo za ustavno spremembo z namenom, da bi presegli »*kolonialno, republikansko in neoliberalno državo*« in »*skupno zgradili enotno socialno državo, v kateri vlada pravo večetnične skupnosti*«. ³

Nova ustava nadaljuje latinskoameriško ustavnopravno izročilo, saj ni zgolj orodje uredit-

ve in delitve oblasti, ampak je tudi temeljni akt, ki izpolnjuje določeno družbeno namero. Brazilska ustavnopravna doktrina v tem oziru govori o »programskih normah«, nepopolnih pravilih ali pravih, katerih izvajanje je preneseno in ki so predvsem namenjena zakonodajalcu. Tako najdemo v novi bolivijski ustavi skupek programskih norm, ki imajo z delitvijo oblasti malo skupnega in ki jih na tem mestu žal ne bomo mogli obravnavati. Mor-da lahko omenimo zgolj kot primer, da nova ustava vsebuje določbe, ki zadevajo kazensko pravo (prepoved smrtne kazni, določitev najvišje kazni odvzema prostosti na 30 let, ureditev zastaranja), določbe civilnega prava (potrditev domneve očetovstva glave družine), upravnega prava (obveznost države, da sodno zahteva povračilo škode od državnega uradnika, ki je škodo povzročil) in okoljskega prava (prepoved vzgajanja, uvoza in prodaje gensko spremenjenih organizmov).

1 Pobuda za sprejetje nove ustave je bila dana julija 2006.

2 Pri 90,26-odstotni udeležbi vseh volilnih upravičencev se jih je 61,43 odstotka izreklo za ustavo. To je prva ustava po razglasitvi neodvisnosti leta 1825, ki je bila izglasovana z glasom ljudstva.

3 Glej preambulo ustave.

Takšna zasnova ustavne norme pojasnjuje njeno dolžino: 411 členov uvaja preambula, ki je precej kratka in povzema zgodovino države od neodvisnosti naprej; vse skupaj je postavljeno pod oblast Boga in Pačamame.⁴

Ustava je razdeljena na pet razdelkov. Prvi del je naslovljen »*Temelji države – pravice, obveznosti in jamstva*«. Drugi del ureja ogrodje in ureditev države ter predstavlja najpomembnejša telesa oblasti, ki jih ustava vzpostavlja.⁵ Tretji del se ukvarja z ozemeljsko ureditvijo in samoupravljanjem na poddržavni ravni,⁶ četrti z ekonomskimi vprašanji,⁷ zadnji, ki vsebuje le dva člena, pa se imenuje »*Hierarhija norm in sprememba ustave*«.⁸

Nova politična ureditev prevzema predsedniški sistem, ki je v latinskoameriških državah pogost. Izvršilna (predsednik in podpredsednik) in zakonodajna oblast (večetnična zakonodajna skupščina)⁹ imata lastne pristojnosti in sta sorazmerno neodvisni. Pomembno mesto zaseda sodna veja oblasti; po ustavi je pravosodna ureditev precej zapletena, saj loči med sodstvom avtohtonega prebivalstva,¹⁰ navadnim sodstvom, kmetijsko-okoljskim sodstvom¹¹ in ustavnim sodstvom. Vzporedno ustava ustanavlja še druga neodvisna telesa, katerih naloga sta nadzor in preverjanje javnih ustanov. Ustava ureja delitev oblasti na precej izviren način: ustavna norma namreč razprši središča odločanja, kot bomo videli v prvem

delu (1). V nadaljevanju bomo ugotovili, da ureditev, ki se opira na tri oblike demokracije (neposredno, predstavniško in komunitarno),¹² v okviru celotnega sistema ustanov ljudstvu daje osrednjo vlogo (2).

1 Več središč odločanja – jamstvo zoper samovoljo

Nova ustava uvaja zapleten sistem ustanov tako z vodoravnega vidika (mnoštvo teles s širokimi pristojnostmi) kot z navpičnega vidika (oblikovanje goste mreže ozemeljskih enot na poddržavni ravni). Najprej bomo ugotovili, da razpršenost teles ustvarja zapleten sistem moči in protimoči, ki od javnih teles zahteva še tesnejše sodelovanje (1.1), ustanovno ogrodje pa preprečuje prevlado enega samega telesa, kot bomo videli v nadaljevanju (1.2).

1.1 Nujno sodelovanje javnih ustanov

Prvič, ustava uokvirja pristojnost za imenovanje na ustavne, vojaške, upravne in sodne položaje. Takšna imenovanja v večini primerov zahtevajo dosego sporazuma med izvršilno, zakonodajno in sodno oblastjo. Generalni državni tožilec¹³ je tako imenovan s strani predsednika države, vendar lahko skupščina s posebno večino njegovo imenovanje zavrne.¹⁴ Takšno sodelovanje med izvršilno in zakonodajno oblastjo lahko najdemo tudi v drugih postopkih imenovanja. V skladu s členom 172/15 predsednik države izbere generalnega revizorja,¹⁵ predsednika centralne banke, predsednika visoke oblasti telesa za nadzor bank in finančnih ustanov ter predsednike »*ekonomskih in socialnih ustanov, v katere je vključena država*«, in sicer z liste kandidatov, ki jo pred-

4 Pačamama (keč. *Pachamama*) je Mati Zemlja, božanstvo avtohtonega prebivalstva. Čeprav se preambula sklicuje na Boga in Pačamamo, ustava v 4. členu ureja načelo ločitve cerkve od države.

5 Kastilj. »Estructura Y Organización Funcional Del Estado«, členi 145–268.

6 Kastilj. »Estructura Y Organización Territorial Del Estado«, členi 269–305.

7 Kastilj. »Estructura Y Organización Económica Del Estado«, členi 306–409.

8 Kastilj. »Jerarquía Normativa Y Reforma De La Constitución«, člena 410 in 411. V nadaljevanju ustave najdemo nekaj prehodnih določb.

9 O skupščini, člen 145 in nasl.

10 Sodstvo avtohtonega prebivalstva je urejeno v skladu z izročili. Pristojno je v zadevah, ki zadevajo interese ljudstva in avtohtonega prebivalstva. Glej spodaj.

11 Kmetijsko-okoljsko sodstvo je pristojno v okoljskih, kmetijskih, gozdnih ipd. zadevah. Glej spodaj.

12 Glej člen 11.

13 Kastilj. »*Procurador General*«, najvišji položaj v kastilj. »*Procuraduría General Del Estado*« (člen 229 in nasl.), ki je zadolžen za obrambo koristi države.

14 Glej člen 230, II.

15 Kastilj. »*Contralor General del Estado*«, najvišji položaj v kastilj. »*Contraloría General Del Estado*«, čigar naloga je nadzor nad upravljanjem javnih ustanov, v katere je vključena država. Kar zadeva imenovanje generalnega revizorja, se zdi, da sta si člen 172/15 in člen 214, ki določa, da se generalni revizor imenuje s posebno večino v večetnični zakonodajni skuščini, v nasprotju.

laga skupščina. Senatorska zbornica¹⁶ potrjuje predloge šefa države, ki se nanašajo na imenovanje najvišjih vojaških in policijskih uradnikov in na imenovanje veleposlanikov ter pooblaščenih predstavnikov (člena 160/8 in 160/9). Postopek imenovanja okrožnih sodnikov prav tako zahteva sodelovanje dveh različnih teles: predizbor kandidatov opravi sodni svet, imenuje pa jih vrhovno sodišče (člena 184/5 in 195/7).

Ustava torej pri izbiri teh oseb zahteva dosego minimalnega soglasja, to pa daje jamstvo, da so prihodnji nosilci različnih pristojnosti res izbrani na podlagi sposobnosti in ne na podlagi meril neke pripadnosti. Za opravljanje nekaterih pristojnosti ustava tudi zahteva, da imajo prihodnji nosilci posebne in dokazane sposobnosti.¹⁷ To so na primer: univerzitetna izobrazba, uspeh na javnem razpisu¹⁸ ali uradno priznanje sposobnosti na podlagi opravljanja določenega poklica.¹⁹

Drugič, postopek sprejemanja pravnih norm prav tako zahteva posredovanje različnih teles. Na ustavnem področju predlog za spremembo lahko podajo državljani, skupščina ali celo

predsednik države, kadar gre za vsebinsko spremembo, ali kot določa člen 411/I, za celovito spremembo ustave, ki »vpliva na njene temelje, pravice, obveznosti ali jamstva oziroma se dotika vprašanja prvenstva ustave ali vprašanja postopka spreminjanja ustave«. Kadar gre za nevsebino spremembo ustave, večetnično ustavno sodišče²⁰ predhodno preizkusi skladnost predloga sprememb z ustavo.²¹ V primeru vsebinske spremembe ustave člen 411 predvideva celo sklic ustanovne skupščine, katere člani so izglasovani neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice.

Enako tudi pristop k *mednarodnim pogodbam* zahteva sodelovanje več teles. Predsednik države je pristojen za podpis pogodb,²² njihova potrditev pa zahteva soglasje ljudstva oziroma v skrajnem primeru soglasje skupščine.²³ Na zakonodajnem področju v skladu s členom 162 predloge zakonov lahko podajo državljani, poslanci in senatorji, izvršilno telo,²⁴ vrhovno sodišče²⁵ in navsezadnje tudi samoupravne vlade ozemeljskih enot. Te predloge mora skupščina obvezno obravnavati. Nasprotno pa skupščina ni dolžna obvezno obravnavati predlogov zakonov, podanih s strani drugih teles, ki imajo prav tako zakonodajno pobudo. To so na primer predlogi varuha ljudstva (člen 222/2) ali generalne-

16 Večetnična zakonodajna skupščina je sestavljena iz poslanske zbornice in senatorske zbornice. Senatorska zbornica predstavlja interese devetih bolivijskih okrožij.

17 Ustava na primer zahteva, da kandidati, ki se potegujejo za sodne položaje, izpolnjujejo enake osnovne pogoje kot vsi drugi javni uslužbenci. Pogoj so naštet v členu 232 in nasl.

18 Uspeh na javnem razpisu se zahteva za opravljanje položaja varuha ljudstva (kastilj. »Defensor del Pueblo«, člen 218 in nasl.). Varuh ljudstva je imenovan s strani skupščine za šest let, brez možnosti podaljšanja mandata. Skrbi za ozaveščanje, uveljavljanje in varovanje človekovih pravic, tako posameznikovih kot skupnostnih. Je samostojen, še posebno na finančnem področju, pri opravljanju svojih nalog pa uživa nedotakljivost. Ima široka pooblastila za opravljanje preiskave, tudi v primeru izrednega stanja: tako ima prost dostop do priporov in zaporov.

19 Člen 182 določa, da morajo kandidati za vrhovnega sodnika imeti vsaj osem let delovnih izkušenj kot odvetniki ali univerzitetni profesorji. Za sodnika na kmetijsko-okoljskem sodišču člen 187 določa, da morajo kandidati imeti vsaj osem let delovnih izkušenj na okoljskem področju. Člen 199 določa, da morajo kandidati za člane večetnega ustavnega sodišča imeti izkušnje na področju ustavnega prava, upravnega prava ali na področju prava človekovih pravic.

20 Naloga večetnega ustavnega sodišča je presoja ustavnosti podustavnih norm. Sodniki tega sodišča so pristojni tudi za reševanje sporov o pristojnosti med javnimi telesi, še posebej med državo in njenimi ozemeljskimi enotami, ter za reševanje sporov o pristojnosti med telesi navadnega sodstva, avtohtonega sodstva in kmetijsko-okoljskega sodstva (glej člene 196–204).

21 Glej člen 411/II.

22 Glej člen 172/5.

23 Glej spodaj.

24 Člen 321 zahteva obvezno posvetovanje z izvršilnim telesom, kadar predlog zakona, ki ga poda kako drugo telo, za državo pomeni izdatek ali vlaganja.

25 Vrhovno sodišče je najvišji sodni organ navadnega in avtohtonega sodstva. Opredeljeno je kot kassacijsko sodišče, vendar so njegove pristojnosti širše, saj je pristojno tudi za presojo sodnih zadev zoper izvršilno oblast, prav tako pa ima določene pristojnosti pri imenovanjih. Kar zadeva zakonodajno pobudo, vrhovno sodišče lahko predlaga zgolj zakone, ki se nanašajo na vprašanja sodne uprave.

ga državnega tožilstva²⁶ (člen 231/8). Nadalje 163. člen ustave govori o zakonodajnem postopku. V primeru nesoglasja med obema zbornicama besedilo zakona sprejme celotna skupščina na skupni seji poslancev in senatorjev s polno večino (člen 163/6). Ko skupščina zakon sprejme, je ta predložen predsedniku države, ki lahko poda »pripombe«, pozneje pretehtane s strani skupščine.²⁷ Če jih skupščina upošteva in besedilo spremeni, predsednik države nato zakon razglasi. Če skupščina zakona ne želi spremeniti v skladu s pripombami, zakon razglasi predsednik skupščine.²⁸ Za sprejetje *podzakonskih predpisov* so na splošno pristojna zgolj telesa izvršilne oblasti, tj. predsednik države²⁹ ali izvršilna telesa ozemeljskih enot.

1.2 Jamstva zoper prevlado enega samega telesa

Takšna jamstva so zagotovljena tako z množitvijo poddržavnih ravni kot z vzpostavitvijo mehanizma vzajemnega nadzora oblasti.

Vprašanje samouprave, ki so jo v veliki meri zahtevala okrožja na severovzhodu države in še posebno močno okrožje Santa Cruz,³⁰ je bil eden izmed razlogov razhajanja med privrženci in nasprotniki nove ustave, ki je preoblikovala upravno delitev države. Bolivija je danes razdeljena na okrožja, regije, province, občine in avtohtona ozemlja.³¹ Čeprav ustava razlikuje med decentralizacijo in samoupravo, ostaja glede decentralizacije precej neopredeljena. Lahko bi celo zaključili, da je samouprava bolj dodelana kot decentralizacija. Člen 272 opredeli samoupravo kot možnost neposredne izvolitve teles samoupravnih vlad in njihovo izvajanje zakonodajnih, uredbenih,

izvršilnih in računsk nadzorstvenih pristojnosti. Delitev pristojnosti med osrednjo državo in njenimi krajevnimi skupnostmi je določena v členu 297, ki razlikuje štiri različne vrste pristojnosti: *pridržane pristojnosti* – pristojnosti, ki jih izvaja zgolj osrednja država;³² *izključne pristojnosti* – uredbene in izvršilne pristojnosti, ki se bodo lahko prenesle na poddržavne enote;³³ *vzporedne pristojnosti* – država na teh področjih uzakonja, medtem ko »hkratno ostale ravni izvajajo uredbene in izvršilne naloge«;³⁴ ter navsezadnje *deljene pristojnosti* – zakon, ki ga sprejme skupščina, krajevni zakonodajalec prilagodi.³⁵ Člena 300 in 302 določata izključne pristojnosti okrožij in občin. Seznama njihovih pristojnosti sta dolga in se včasih celo prekrivata, vendar lahko kljub temu opazimo, da samouprava ozemeljskih enot ostaja precej omejena. Prenesene pristojnosti so zgolj obrobne; v večini primerov gre le za izvajanje tistih politik, ki so določene na državni ravni, na poddržavni ravni (turizem, kultura, izobraževanje, promet, okolje ...). Namesto samouprave ustava uporabi raje *načelo subsidiarnosti*, ki ozemeljskim enotam omogoča, da na krajevni ravni prilagodijo javne politike, ki so oblikovane na osrednji ravni. Ne glede na povedano imajo lahko ozemeljske enote, ki se volijo na podlagi splošne in enotne volilne pravice, nedvomno pomemben vpliv na usmerjanje javnih politik.

Vzporedno ustava določa zapleten in celovit sistem ureditve javnih teles: na eni strani najde-

26 Kastilj. »*Procuraduría General Del Estado*«.

27 Glej člen 163/10.

28 Glej člen 163/11.

29 Glej člen 172/8.

30 Država Bolivija je prešla obdobje delitve na ekonomskem, socialnem, etničnem in zemljepisnem področju. Na vzhodu države najdemo prostrane ravnine, ki so bogate z naravnimi bogastvi in jih v večini upravljajo potomci kolonizatorjev, na zahodu, ki je veliko bolj reven, pa živijo večinoma avtohtoni prebivalci. Okrožja na vzhodu države so zagrizeni nasprotniki predsednika Moralesa in zagovarjajo večjo avtonomijo okrožij.

31 Glej člen 269/I.

32 To so tradicionalne suverene pristojnosti, naštetje v členu 298: finančni in carinski sistem, monetarna politika, enote za merjenje in tehtanje, zunanje zadeve, notranja varnost, nadzor meja, državljanstvo, lastniška politika, ogljivodiki, davčna politika, migrantska politika, »vsebinsko« uzakonjanje na civilnem, družinskem, kazenskem, socialnem, gospodarskem, rudarskem in volilnem področju.

33 Gre predvsem za naslednja področja: volilni režim, telekomunikacije, vodna bogastva, splošna ureditev bioraznovrstnosti in okolja, socialna varnost, izobraževanje in zdravstvo (člen 298/II).

34 Člen 297, c). Te pristojnosti so naštetje v členu 299/II: varovanje okolja, upravljanje izobraževalnega in zdravstvenega sistema, znanost, tehnologija in raziskovanje, varnost državljanov, kmetijstvo ...

35 V skladu s členom 299/I gre za: krajevno volilno ureditev, telekomunikacijske storitve, mestno električno napeljavo, igre na srečo, zunanje zadeve, razreševanje sporov na krajevni ravni in krajevno davčno ureditev.

mo mehanizme nadzora odločitev, ki jih sprejme določena oblast, na drugi strani pa mehanizme, ki vzpostavljajo njihovo odgovornost.

Skupščina ima na voljo več načinov nadzora vanja izvršilne oblasti. V skladu s členom 158 tako odobri s strani predsednika podpisane pogodbe v javnem interesu, ki zadevajo naravna bogastva. Čeprav je šef države hkrati tudi vrhovni poveljnik obrambnih sil, pošiljanje vojakov iz države lahko dovoli le skupščina.³⁶ Skupščina tudi vnaprej ali naknadno odobri razglasitev izrednega stanja na ravni države,³⁷ dovoli sojenje predsedniku ali podpredsedniku³⁸ in ima možnost interpelacije oziroma odpoklica posameznega ministra ali več ministrov hkrati.³⁹ Drugi način nadzorovanja se izvaja prek preizkusa usklajenosti podustavnih norm. Ustava predvideva vnaprejšnji in naknaden preizkus, ki ga izvaja večetnično ustavno sodišče. Abstraktna presoja ustavnosti je precej široka: večetnično ustavno sodišče preizkuša ustavnost zakonov, samoupravnih statutov, organskih zakonov, odločb in vseh vrst uredb in izjav,⁴⁰ in sicer na zahtevo predsednika, senatorjev ali poslancev, »zakonodajalcev«⁴¹ in »najvišjih izvršilnih oblasti samoupravnih ozemeljskih enot«. Naknadni nadzor se opravlja na podlagi zahteve za presojo ustavnosti, vsebovane v določbah 132. in 133. člena, ki je na voljo vsakemu, ki ima pravni interes.⁴²

Postopek za ugotavljanje odgovornosti določene oblasti vselej zahteva posredovanje vsaj dveh teles: prvo obtoži, drugo ugotavlja odgovornost. Poslanska zbornica sproži postopek proti članom najvišjih sodišč (večetničnega ustavnega sodišča in vrhovnega sodišča),⁴³ medtem ko senatna zbornica odloča o njihovi odgovornosti;⁴⁴ krivda mora biti ugotovljena z dvotretjinsko večino. Na žalost ustava obtož-

bo in presojo odgovornosti sodnikov prepušča članom skupščine, kar bi lahko pomenilo, da je sodna oblast podrejena zakonodajni, posredno pa je tej podrejena tudi izvršilna, saj je vrhovno sodišče pristojno za sojenje predsedniku in podpredsedniku. Vseeno je treba pojasniti, da skupščina sicer dovoli obtožbo telesa izvršilne oblasti, vendar člen 184/4 določa, da obtožbo predlaga generalni državni pravobranilec, krivdo pa ugotovi vrhovno sodišče.⁴⁵

Če zaključimo, pomnoževanje organov odločanja tako na navpični kot vodoravni ravni omejuje nevarnost prevlade enega samega telesa in s tem spremembo narave demokratične ureditve. Nedvomno obstaja nevarnost obstrukcije, ki je lahko preprečena na dva načina. Na eni strani medsebojna odvisnost teles zahteva stalno pogajanje med oblastmi. Na drugi strani mehanizmi neposredne demokracije (pobuda, referendum, odpoklic) ljudstvu dajejo položaj razsodnika, čigar naloga je, da rešuje spore med ustanovami.

2 Ljudstvo – razsodnik

V novi bolivijski državi ljudstvo pomembno sodeluje v političnem življenju. Ne samo pri izbiri voditeljev, kar je v navadi, ampak tudi pri sprejemanju odločitev. Posledica širokih pristojnosti, ki jih imajo bolivijski državljani na področju imenovanja vladajočih, je tudi njihova pravica do nadzora le-teh, kar bomo obravnavali v prvem podrazdelku (2.1). V nadaljevanju bomo ugotovili, da na področju odločanja namenja ustava pomembno mesto ljudskemu posvetovanju (2.2).

2.1 Obsežen nadzor nad vladajočimi

Pri imenovanju najvišjih državnih oblasti (zakonodajnega, izvršilnega in do določene mere tudi sodnih teles)⁴⁶ daje ustava pomembno mesto splošnim volitvam. Člani obeh zbornic, ki sestavljajo večetnično zakonodajno skupščino (poslanci in senatorji), so izvoljeni na podlagi splošne in enotne volilne pravice,⁴⁷ tako kot šef države, sodniki najvišjih sodišč (vrhovno sodi-

36 Glej člen 158/21.

37 Glej člen 161/6.

38 Glej člen 161/7.

39 Glej člen 158/18. Takšno določbo je vseboval že 70. člen ustave iz leta 1967.

40 Glej člen 202/I.

41 Člen 202 uporablja pojem »*legisladores*«, ki ga je treba razumeti kot člane skupščin ozemeljskih enot.

42 Glej člen 136/II.

43 Glej člen 159/11.

44 Glej člen 160/6.

45 Glej člen 184/4.

46 Glej I., II. in III. razdelek v drugem delu ustave.

47 Glej člena 146 in 148.

šče, kmetijsko-okoljsko sodišče⁴⁸ in večetnično ustavno sodišče), člani sodnega sveta (disciplinski organ sodstva)⁴⁹ in telesa ozemeljskih enot, z izjemo avtohtonih ozemelj, kjer postopek imenovanja določa izročilo.⁵⁰ Čeprav je dosti bolj postransko, pa je vseeno zanimivo videti, da ustava predvideva tudi možnost izvolitve nekaterih teles posredno prek skupščine oziroma prek ene izmed njenih dveh zbornic, in sicer z dvotretjinsko večino. Poslanska zbornica tako na primer izvoli člane okrožnih sodišč (člen 206); skupščina imenuje »generalnega državnega revizorja« (člen 214), »varuha ljudstva« (člen 220) in »generalnega državnega pravobranilca« (člen 227). Zahtevana dvotretjinska večina predvideva doseg soglasja, ki je nujno potrebno glede na pomembnost nalog izvoljenih organov, ki morajo zastopati splošne interese, in ne strankarskih.

Ustava določa na splošno kratke mandatne dobe, od pet do šest let, in omejuje tako možnost večkratne ponovne izvolitve⁵¹ kot tudi možnost kopičenja mandatov.⁵² Še več, mandatna doba je lahko tudi skrajšana: ustava predvideva zanimiv mehanizem odpoklica na zahtevo ljudstva. Odpoklicati je možno »vsakogar, ki opravlja voljeno nalogo«,⁵³ poslance in senatorje (člen 157), predsednika (člen 170) in telesa ozemeljskih enot. Do odpoklica lahko pride šele, ko je preteklo vsaj pol mandatne dobe, vendar ne v zadnjem letu mandata. Postopek se začne na pobudo 15 odstotkov

vpisanih v volilni imenik in se konča z referendumom. Ta postopek je lahko uporabljen samo enkrat v času mandata.

Bolivijskemu ustavodajalcu je tako uspelo najti zadovoljiv kompromis pri urejanju postopka odpoklica, saj ga na eni strani strogo uokvirja, a vendar ne na način, da bi ostal zgolj mrtva črka na papirju.

2.2 Dejavno sodelovanje državljanov

Sodelovanje bolivijskega ljudstva pri določanju javnih politik ni zagotovljeno zgolj prek obveznosti vladajočih, da se z državljani posvetujejo, ampak tudi s pridružitvijo ljudstva v postopku oblikovanja pravnih norm.

Ustava omogoča široke možnosti splošnega sodelovanja. Mehanizem posvetovanja z državljani je predviden na področju izobraževanja (člena 83 in 93), ekonomije (člen 316), okolja (člen 343), davkov (člen 321), upravljanja z vodami (člen 374), energetike (člen 378), naravnih bogastev (člen 352) in zdravstvenega sistema (člena 40 in 45). Posvetovanja se lahko izvajajo v obliki participativnih proračunov ali splošnega posvetovanja. Tako bo na primer izvedeno splošno glasovanje za sprejetje odločitev o dodelitvi neke javne dobrine ali splošnem proračunskem razrezu.⁵⁴

Državljeni imajo pravico do pobude tudi na normativnem področju. Na zakonodajnem področju člen 162 določa, da mora skupščina obravnavati predloge zakona, ki jih podajo državljani,⁵⁵ člen 259 pa jim prek referenduma omogoča, da od predsednika »zahtevajo« pristop k mednarodni pogodbi.⁵⁶ Ljudstvo razpolaga še z možnostjo pobude za spremembo ustave. Bolivijski državljani imajo pomemben vpliv tudi na sprejemanje predpisov, in sicer prek ustanove referenduma. Na ustavnem področju mora biti vsaka sprememba ustave odobrena na referendumu

48 Kmetijsko-okoljsko sodišče, katerega člani so izvoljeni za dobo šestih let brez možnosti ponovne izvolitve, je najvišje sodišče kmetijsko-okoljskega sodstva, ki je pristojno za okoljske zadeve (zaščita živalstva in rastlinstva) in za zadeve, ki se tičejo obnovljivih naravnih bogastev (gozdnih, vodnih ...). To sodišče presoja tudi upravne spore, ki zadevajo naravna bogastva, kot prva in edina stopnja sodstva (glej člene 186–189).

49 Pojem »sodstvo« po ustavi obsega navadno, avtohtono, kmetijsko-okoljsko sodstvo ter večetnično ustavno sodišče in sodni svet (člen 179).

50 Glej člen 290/II.

51 Za opravljanje javnih funkcij je mandatna doba omejena na pet let z možnostjo ponovne zaporedne izvolitve. To velja za predsednika države, podpredsednika, člane skupščine, organe poddržavnih enot. Za opravljanje sodnih funkcij je mandatna doba omejena na šest let, brez možnosti ponovne izvolitve.

52 Glej člen 238.

53 Z izjemo članov sodnih organov (člen 240/I).

54 Tovrstni postopki so značilni za Latinsko Ameriko, še posebej za Brazilijo (kastilj. »*municipalidades populares*«). Mesto Porto Alegre je v osemdesetih letih vzpostavilo sistem participativnega proračuna in ideja se je razširila v druga mesta (Montevideo, Buenos Aires ...).

55 Glej člen 162/I/1.

56 Čeprav predsednik sam odloči, ali bo upošteval »zahtevo« ljudstva, bi bilo zanj politično vprašljivo zavzeti stališče, nasprotno ljudski volji.

(člen 411). Potrditev mednarodnih pogodb zahteva splošno odobritev, kadar zadeva vprašanje mej, monetarnega in ekonomskega povezovanja ali prepustitev pristojnosti naddržavnim ustanovam (člen 257). Člen 259 ponuja možnost razširitve uporabe referendumov: potrditev mednarodne pogodbe bo zahtevala odobritev ljudstva, če tako zahteva 5 odstotkov vpisanih v volilne imenike ali 35 odstotkov članov skupščine. Ustava omogoča tudi možnost krajevnih referendumov, ki jih razpišejo ozemeljske enote v zvezi z zadevami, ki izhajajo iz njihovih pristojnosti.

Obžalujemo lahko, da bolivijska ustava ničesar ne predvideva na zakonodajnem področju, kjer postopek oblikovanja predpisov ostaja v pristojnosti članov skupščine. Takšno pomanjkljivost ustava vseeno lahko uravnoteži z možnostjo odpoklica z voljenih mandatov, kar zahteva predvsem od poslancev in senatorjev, da upoštevajo voljo ljudstva, še posebej kadar obravnavajo predloge zakona, ki so podani na podlagi državljanske pobude.

Nova ustavna ureditev postavlja bolivijsko ljudstvo v središče političnega dogajanja, njena prihodnost pa je odvisna predvsem od vključevanja ljudstva v to novo ureditev. S svojimi pristojnostmi bo prav ljudstvo lahko v veliki meri vplivalo na razmerje moči v državi, vsaj do neke mere pa bo lahko tudi nagnilo tehtnico v korist ali izvršilne ali zakonodajne oblasti.

*

Ustanovna zgradba, kot jo določa nova bolivijska ustava, je zapletena in zahteva medsebojno sodelovanje različnih teles pri izvajanju državnih politik. Mehanizmi vzajemnega nadzora so številni in čeprav se nanašajo na celoten ustanovni aparat, je vendarle ljudstvo tisto, ki je s spremembo pridobilo največ. Pomnožitev središč odločanja in delitev oblasti med številne ustanove ljudstvu daje osrednjo vlogo v novi, nedvomno demokratični ureditvi.

Kljub temu ostaja negotovost glede mogočega razvoja takšne ureditve. Kot primer, ustava na žalost ne dopušča možnosti referendumov na zakonodajnem področju. Obstaja bojazen, da bi bil morebitni spor med izvršilno in zakonodajno oblastjo lahko rešen zgolj z ustavnim referendumom, to pa bi spodkopalo trdnost nove ustavne ureditve. Prav tako se lahko vprašamo, ali bi po-

stopek odpoklica lahko postal sredstvo v korist izvršilne oblasti. Predsednik bi tako lahko od svojih privržencev zahteval, da zoper člane skupščine sprožijo odpoklicni referendum. Takšen odklon pa bi pomenil tveganje, da izvršilna oblast dobi pravico *de facto* razpustitve, s čimer bi se ravnotežje med ustanovami pomembno spremenilo.

Na vsak način bo treba počakati najmanj do konca leta, saj bodo do takrat že sprejeti različni izvedbeni zakoni, na podlagi katerih bo šele mogoče ovrednotiti učinkovitost nove ustave pri vodenju države.

*Iz francoskega izvirnika prevedla
Mateja Rus Bassit.**

* Kot »večetnična zakonodajna skupščina« sem prevedla fr. *Assemblée législative plurinationale*, kot »večetnično ustavno sodišče« pa fr. *Tribunal constitutionnel plurinational*. »Varuh ljudstva« je fr. *Défenseur du peuple* oziroma kastilj. *Defensor del Pueblo*. »Generalni državni tožilec« je prevod za fr. *Procureur Général* oziroma kastilj. *Procurador General*, »državni pravobranilec« pa za fr. *Surveillant Général* oziroma kastilj. *Fiscal General*. Fr. *Contrôleur Général* sem prevedla kot »generalni revizor«.

Predstavitev avtorja

*Vincent Souty je magister javnega prava (Caen). Kot mladi raziskovalec in doktorski študent na Centre de Recherche sur les Droits fondamentaux et les Evolutions du Droit (Caen) in sodelujoči raziskovalec pri CEDIN (Belo Horizonte, MG, Brazilija) pod mentorstvom Lauréline Fontaine pripravlja primerjalnopravno disertacijo o ustavnih ureditvah možnosti suspenza človekovih pravic (Evropa, Latinska Amerika). V sodelovanju z Marie Rota je objavil članek: *L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ), Deux exemples de durcissement des législations*, Anuario Brasileiro de Direito Internacional 2007 (Belo Horizonte, Editions CEDIN).*

Predstavitev prevajalke

Mateja Rus Bassit je leta 2005 z odliko diplomirala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Takoj po diplomi se je vpisala na podiplomski študij zasebnega prava na Pravni fakulteti Univerze v Poitiersu (Francija), kjer je leta 2006 zagovarjala magistrsko delo z naslovom "Izčrpanje notranjih pravnih sredstev po Evropski konvenciji o človekovih pravicah". Leto dni pozneje je na isti univerzi magistrirala iz zavarovalnega in odškodninskega prava. Trenutno je zaposlena kot pravna sodelavka na Evropskem sodišču za človekove pravice v Strasbourgu.