

suvremene države, Naprijed, Zagreb 1971, str. 118). Trenutno se to pri nas kaže v močnih vladah, kar ni toliko posledica načelne oziroma systemske odločitve in »volje ljudstva«, temveč predvsem nujnosti razmer, saj je breme gospodarskih in političnih reform dejansko na zveznem in republiških izvršnih svetih, ki so se že spremenili v vlade, skupščine pa se vse bolj očitno spreminjajo v šibke (nebogljen?) parlamente.

Več možnosti za omejevanje državne oblasti, pa tudi več razvojnih možnosti za to daje uresničevanje načel decentralizacije in samoupravljanja oziroma soupravljanja (vse vrste prostovoljnih združenj, lokalna samouprava, delovno mesto in družbene dejavnosti), temelječih na prostovoljnosti ter na odprtosti sistema, ki naj bi bil previdno naklonjen njenemu širjenju.

Kako naj torej odgovorimo na naslovno vprašanje? Ustava naj bo predvsem splošni pravni akt, ki daje podlago in okvir celotnemu pravnemu sistemu, naj učinkovito omeji državno oblast, vključno z oblastjo parlamenta, jamči svobodo avtonomnega ter odpre možnosti za sodelovanje ljudi pri upravljanju skupnih in javnih zadev. Vsekakor pa ustava, ki ni sredstvo učinkovitega omejevanja državne oblasti, ni le nesodobna, temveč je brez vrednosti, brez pravnega smisla.

FRANC GRAD

Uvajanje parlamentarnega sistema v slovensko ustavno ureditev

(in nekatere dileme)

V predlogu Predsedstva Republike Slovenije, da se začne postopek za sprejem ustave Republike Slovenije junija letos, je predlagano, naj državna ureditev v prihodnje temelji na parlamentarni obliki oblasti. Parlament naj bi se oblikoval na podlagi ustavne pravice do svobode združevanja in na podlagi neposrednih, splošnih in tajnih volitev. Ti dve kratki usmeritvi Predsedstva za pripravo nove ustave sta na eni strani dokaj določni, na drugi strani pa znotraj predlaganega okvira odpirata veliko različnih možnosti za ustavno ureditev.

Gotovo je najenostavnejše vprašanje oblikovanje parlamenta. Ta se po svetu praviloma oblikuje z volitvami. Sedanje ustavne ureditve po svetu praviloma sprejemajo neposredne volitve kot nesporen civilizacijski dosežek, prav tako pa tudi načelo splošne in enake volilne pravice, pri čemer svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja zagotavljata zakonitost in legitimnost volitev. Demokratično vsebino takšnim volitvam pa naj bi dajala pravica različnih političnih grupacij (zlasti strank), da na volitvah tekmujejo za naklonjenost volilcev in se potegujejo za njihove glasove. Toda ob upoštevanju teh gesel demokratičnih volitev se vendarle zastavlja vprašanje, ali naj se na volitvah pridobljeni glasovi upoštevajo pri delitvi poslanskih mandatov med subjekte, ki so nastopili na volitvah po načelu večinskega ali proporcionalnega sistema.

Težko je vrednostno presojati način delitve mandatov z vidika večje ali manjše demokratičnosti, saj sodobne demokratične ustavne ureditve poznajo oba sistema

– večinski sistem je uveljavljen v anglosaških državah, v državah torej, ki jih štejejo za zibelko sodobne demokracije, proporcionalni sistem pa v ustavnih ureditvah večine zahodnoevropskih držav. Vendar so iz praktičnega delovanja znane in v teoriji podrobno obravnavane značilnosti obeh volilnih sistemov in njun pomemben vpliv na delovanje državnega mehanizma.

Namen tega sestavka bi bil presežen, če bi podrobneje obravnavali različne učinke obeh sistemov na kandidiranje, na ustreznost razdelitve mandatov volji volilnega telesa itd. Pač pa je volilni sistem v tem sestavku treba obravnavati glede njegovega vpliva na parlamentarni sistem. Volilni sistem namreč dokaj neposredno učinkuje na delovanje državnega mehanizma, zlasti na sestavo in delovanje parlamenta in vlade. Večinski sistem običajno omogoča stabilno delovanje parlamenta in trdno vlado, proporcionalni pa ravno nasprotno – pisano sestavo parlamenta, nezanesljivo večino v parlamentu, odvisno od vsakokratnih strankarskih koalicij, in s tem vlado, katere sestava in možnost delovanja sta odvisni od vsakokratnih pogajanj med strankami.

Volilni sistem tudi pomembno učinkuje na razmerje med parlamentom in vlado. Večinski sistem krepi položaj vlade, ki ima zanesljivo podporo v parlamentu, in s tem tudi nekoliko slabi položaj parlamenta, proporcionalni sistem pa nasprotno običajno povzroča šibko vlado in krepi položaj ter pomen parlamenta nasproti vladi. Z vidika učinkovitosti oblasti kot celote je gotovo, da je oblast praviloma učinkovitejša pri večinskem sistemu kot pri proporcionalnem. Seveda pa ne vpliva na ta razmerja samo volilni sistem, temveč tudi drugi dejavniki, zlasti uveljavljena politična kultura in tradicija. Gotovo ni odveč ob tem omeniti, da večinski sistem dokaj uspešno ovira razmah tako imenovane partitokracije, vladavine strank torej, ki krojijo politiko predvsem v medsebojnih pogajanjih, na katera volilci nimajo pravega vpliva, kar na drugi strani spodbuja ravno proporcionalni sistem.

Seveda se je mogoče odločiti za en ali drugi volilni sistem na ravni ustavnega urejanja tudi izogniti. Mnoge ustave (na primer ustavi Francije in Italije) tega vprašanja ne urejajo v ustavi, temveč ga prepuščajo zakonodaji, kar seveda pomeni, da je ureditev volilnega sistema manj trajna in trdna ter bolj odvisna od vsakokratnega razmerja političnih sil v državi. Nekatere druge države pa to vprašanje urejajo že kar v sami ustavi (ustava Avstrije na primer izrecno določa v 26. paragrafu, da se nacionalni zbor voli po proporcionalnem načelu, enako pa se po 35. paragrafu voli tudi zvezni zbor), kar nedvomno ustvarja stabilnost volilnega sistema, na drugi strani pa otežuje kakršne koli večje spremembe, ker jih je možno sprejeti samo po predpisanem ustavnorevidzijskem postopku.

Vsekakor bi za slovensko ustavno ureditev veljalo, da bi bilo bolj smotrno izogniti se prepodrobni ureditvi volitev že v ustavi, zlasti vprašanju večinskega ali proporcionalnega sistema, ker pomanjkanje vsake tradicije in politične kulture na tem področju onemogoča zanesljivo presojo, kakšen naj bo trajni prihodnji sistem razdelitve mandatov. V takem položaju ne bi bilo smotrno že v ustavi določiti načina volitev, ki bi se lahko kaj kmalu bistveno spremenil zaradi nadaljnega razvoja političnega življenja v Sloveniji.

Mnogo več različnih možnosti odpira usmeritev v parlamentarno obliko oblasti. Vsekakor takšna oblika oblasti temelji na načelu delitve oblasti – v primerjavi z dosedanjim skupščinskim sistemom, ki je temeljil na načelu enotnosti oblasti. Parlamentarni sistem pomeni manj dosledno izvedbo načela delitve oblasti kot predsedniški sistem. V parlamentarnem sistemu namreč vlada kot nosilec izvršilno-upravne funkcije odgovarja za svoje delo parlamentu, ki ji lahko izreče tudi nezaupnico, toda vlada lahko doseže razpustitev parlamenta in s tem ponovne

volitve ter ponovno oblikovanje parlamenta (in vlade). Znotraj osnovnega modela parlamentarnega sistema pa je veliko različnih možnosti. To še zlasti velja, če je ta sistem kombiniran s predsedniškim sistemom, kot je to vprašanje urejeno po veljavni francoski ustavni ureditvi (5. republika). Dejansko se parlamentarni sistemi v mnogih pomembnih prvinah v sodobnih ustavnih ureditvah dokaj razlikujejo. Razlike se kažejo zlasti v razmerju parlamenta do vlade in do šefa države.

Prvo vprašanje nove ustavne ureditve parlamenta pa se (čeprav ni vezano ravno na parlamentarni sistem) nanaša že na njegovo strukturo, na vprašanje, ali naj bo parlament eno- ali dvodomen. Dvodomna sestava parlamenta je tako rekoč nujna v federativno urejeni državi, v kateri en dom praviloma predstavlja interese državljanov, drugi pa interese federalnih enot. V unitarnih državah tega razloga ni, temveč se dvodomni sistem običajno uvaja zaradi težnje omejiti preveliko oblast neposredno na podlagi splošne volilne pravice izvoljenega predstavniškega telesa, na drugi strani pa tudi zaradi zagotavljanja kontinuitete oblasti in ublažitve prevelikega vpliva strank v splošnem predstavniškem domu.

Tudi v dvodomnem sistemu so možne in znane različne ureditve. Razlike se kažejo zlasti v vprašanju enake ali različne moči obeh domov, pa tudi glede načina oblikovanja drugega doma. Včasih je bilo običajno, da je imel drugi dom celo močnejši položaj, v sodobnih ustavnih ureditvah pa prevladuje težnja po slabitvi njegovega položaja (kar se najbolj jasno vidi ravno v položaju lordske zbornice v Veliki Britaniji), tako da so postale redke tiste ureditve, v katerih sta si oba domova enakovrsta (najbolj značilen primer enakovrnosti domov je italijanski parlament, ki ga sestavljata poslanska zbornica in senat). Prav tako so različni tudi načini oblikovanja drugega doma. V sedanjih ureditvah (razen v lordski zbornici) prevladuje oblikovanje tega doma z volitvami (čeprav pogosto, na primer v Italiji, kombiniran z drugimi načini, kot so imenovanje s strani šefa države, članstvo po položaju itd.), vendar pa se običajno člani drugega zbora ne volijo po istem sistemu kot člani prvega doma. Zlasti pogosto je, da se člani drugega doma volijo posredno (na primer francoski senat) ali pa da je splošna volilna pravica omejena s strožjimi cenzusi, da sta mandatni dobi obeh domov različni, da se načelo enake volilne pravice kombinira s teritorialnim oziroma funkcionalnim predstavništvom itd.

Težko je v sedanjem položaju presoditi, kakšna naj bo sestava parlamenta v prihodnji ustavni ureditvi Slovenije. Gotovo so razlogi, ki govorijo za eno ali drugo možnost. Za dvodomni sistem bi govorilo ravno dejstvo, da nimamo prave parlamentarne tradicije, zlasti pa ne tradicije strankarskega delovanja v parlamentu, zaradi česar bi manj strankarsko in bolj po drugačnih merilih (regionalna, funkcionalna zastopnost, strožji pogoji za izvolitev itd.) sestavljen drugi dom lahko igral pomembno vlogo kot korektiv še ne dovolj razvitega in ustaljenega načina strankarskega delovanja v parlamentu, ki bi utegnilo preveč oslabiti učinkovitost in smotrnost parlamentarnega odločanja. Na drugi strani pa bi ravno ti razlogi narekovali prepustitev zakonodajne oblasti v celoti neposredno in na podlagi splošne volilne pravice izvoljenemu parlamentu kot predstavniku suverenegega ljudstva. Prevelik paternalizem nad delom parlamenta bi namreč lahko preveč dušil razvoj parlamentarne demokracije in vzpostavitev ustreznih razmerij med zakonodajnim telesom in njegovo volilno bazo. Obenem pa za enodomni parlament govorijo praktični razlogi: zlasti velike težave pri oblikovanju in volitvah takega telesa, še posebej, če naj bi se pri tem uporabila tudi regionalna in funkcionalna merila. Končno govori za enodomni parlament tudi majhno število prebivalcev slovenske države.

Naslednje vprašanje, ki ga je možno različno urediti v ustavi, se nanaša na razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, med parlamentom ter vlado in šefom države. Značilno za parlamentarni sistem je, da je vlada odgovorna parlamentu in zato od njega odvisna. Možna je samo taka vlada, ki ima podporo v parlamentu. S tega vidika vlada ni stabilna, temveč je odvisna od (vsakokratnega) razmerja sil v parlamentu. Kot že rečeno, pa dejanska razmerja med parlamentom in vlado niso odvisna samo od ustavne ureditve, temveč tudi (ali celo pretežno) od delovanja političnih strank v parlamentu. Strankarska bipolarnost na eni strani ali na drugi strani veliko število bolj ali manj enakovrednih strank, bolj ali manj trajna povezanost med njimi in druga vprašanja delovanja strank lahko bistveno spremenijo ustavno zamišljena razmerja med parlamentom in vlado.

Ne glede na to pa je ustavna ureditev razmerja med parlamentom in vlado izredno pomembna za delovanje parlamentarnega sistema. Nekatere sodobne ustavne ureditve (na primer v Italiji) se držijo tradicionalnega parlamentarnega sistema, ki ima svoje korenine v angleškem parlamentarizmu, druge (na primer Francija) pa so močno odstopile od čistega parlamentarnega modela in se približale predsedniškemu sistemu. Ravno glede vloge šefa države pri oblikovanju in delovanju vlade se posamični parlamentarni sistemi precej razlikujejo med seboj.

V tradicionalnem parlamentarnem sistemu postavlja predsednika vlade in ministre šef države. Pri tem je seveda odvisen od razmerja političnih strank v parlamentu, saj ne bi bilo smotno, da bi predlagal parlamentu osebe, za katere bi bilo že vnaprej jasno, da jih bo parlament zavrnil. Zato se je vlada potem, ko jo je imenoval predsednik države, dolžna predstaviti parlamentu in si pridobiti njegovo zaupnico. Zaradi tega je usoda vlade v celoti odvisna od parlamenta, ki mu je odgovorna. Ker pa imenuje vlado, ima vendarle tudi predsednik nekaj vpliva na njeno personalno zasedbo.

Poleg takega tradicionalnega sistema pa obstajajo tudi sistemi, ki slabijo ali celo izključujejo vsako vlogo šefa države pri postavitvi vlade, ali pa njegovo vlogo močno krepijo. Pri prvem načinu je vloga parlamenta okrepljena s tem, da sam neposredno izvoli bodisi samo predsednika vlade (na primer v ZRN) ali pa kar celo vlado. Tak sistem delno teži k enotnosti oblasti in zmanjšuje pomen šefa države v razmerju do vlade, čeprav ne spreminja osnovnih razmerij med parlamentom in vlado, kot so značilna za parlamentarni sistem. Večja razlika od tradicionalnega parlamentarnega sistema je v ustavnih ureditvah, ki so okrepile vlogo predsednika pri postavitvi vlade. V takih sistemih je vlada sicer politično odgovorna parlamentu, ki ji lahko izreče nezaupnico, vendar pa jo imenuje sam šef države ali pa je vloga parlamenta pri imenovanju neznatna, zaradi česar je vlada pri svojem delovanju pod močnim vplivom šefa, ali pa jo kar neposredno vodi šef države sam. Tak primer je francoska ustavna ureditev, kjer je pravzaprav na parlamentarni sistem cepljen predsedniški sistem. V Franciji namreč predsednika vlade in na njegov predlog ministre imenuje predsednik republike, pri čemer vladi pred začetkom dela ni treba dobiti zaupnice v parlamentu. Predsednik tudi bistveno vpliva na delo vlade, ki ji tudi predseduje, zato je vlada dejansko bolj vezana nanj kot pa na parlament.

V prihodnji ustavni ureditvi Slovenije naj bi očitno obveljal parlamentarni sistem. Kot smo videli, pa ta dopušča različne možnosti tudi glede razmerja med parlamentom, vlado in šefom države. Na odločitev za to ali drugo možnost bodo najbrž (podobno kot velja tudi glede drugih dilem) vplivale značilnosti obdobja, v katerem se bo sprejemala nova ustava. Težko predvidljivi razvoj strankarskega sistema, pomanjkanja ustrezne tradicije in druge značilnosti prehodnega obdobja

bodo najbrž terjali okrepitev možnih dejavnikov stabilnosti oblasti in korektiv strankarstva v parlamentu. Temu bi najbrž ustrezala tudi nekoliko močnejša vloga šefa države, ki bi pa moral biti v tem primeru neposredno izvoljen.

PETER HEDŽET

Politični sistem in ustavne spremembe

Merilo za obravnavo dosedanjih in prihodnjih ustavnih sprememb je, kako se spreminjata razmerje politična država – civilna družba in narava politične države z vidika (ne)ohranjanja nasilja in (ne)krepitve privolitve državljanov ter (ne)posredovanja na relaciji posameznik-država. Ta vprašanja sodijo med središčna o razvoju slovenske družbe ne glede na obliko državne skupnosti v podobi federacije, konfederacije ali pa popolne samostojnosti države Slovenije. Seveda pa oblika ni nepomembno vprašanje. Tako tudi ni nepomembno vprašanje slovenske suverenosti, konfederalne pogodbe, položaja konfederalnih enot, itn.

Objektivni družbeni razvoj v svetu in v Jugoslaviji je omogočil, da se je povečala moč tistih družbenih sil, ki so zavzete za predruženje družbenega in s tem političnega življenja v Sloveniji in tudi Jugoslaviji. To dokazujejo že sprejete kot tudi predlagane ustavne spremembe od leta 1988 pa do danes s ciljem: uvrstitve Slovenije (v ali brez Jugoslavije) kot enakopravnega subjekta v vrsto (skupnost) sodobnih bogatejših, demokratičnejših, uspešnejših in socialno pravičnejših družb. Naloga ustavnih sprememb je torej vzpostavitev takšne ekonomske in politične ureditve ter takšne (politične) države, ki bo to omogočila. Naloga strok(e) pa je prikazati (dognati) ustvarjene možnosti in njihovo uresničevanje ter želenim ciljem možne nasprotno učinke. To toliko bolj, saj je treba upoštevati teoretično in praktično kritiko obstoječe ureditve in odnosov ter dosežkov v nam vzornih družbah, ki se odvija znotraj teh družb.

Za obravnavo vsakega problema se je treba opreti na obstoječe. Tako je za obravnavo političnega sistema v okviru sedanjih in prihodnjih ustavnih sprememb pomembna (vsaj shematska) primerjava dosedanje in predlagane ustavne ureditve.

DOSEDANJA USTAVNA UREDITEV

PREDLAGANA USTAVNA UREDITEV

A) družbenoekonomska ureditev temelji na prvinah:

1. *svobodno združeno delo* s sredstvi za proizvodnjo v *družbeni lastnini* in na *samoupravljanju* delavcev v proizvodnji in delitvi družbenega proizvoda v organizacijah združenega dela in v celotni družbeni reprodukciji;

2. družbeno planiranje;

1. zajamčene so vse oblike lastnine, v katerih je *svobodno* opravljanje gospodarske in druge dejavnosti;

– lastnina in delo sta podlaga sodelovanja pri odločanju;

– delavci imajo *pravico* do *samoupravljanja* na podlagi zakona, kolektivne pogodbe in statuta;

2. planiranje je prepuščeno odločitvi gospodarskih subjektov in konkurenci;