

Alenka Cotič

USTAVOPISCI SE PREDSTAVIJO:

Intervju z Mirom Cerarjem jn., tajnikom strokovne komisije ustavne komisije skupščine Slovenije

Iz kakšnih teoretičnih izhodišč ste pri oblikovanju tega osnutka izhajali? Po katerih ustavnih modelih ste se zgledovali?

M.Cerar: Teh izhodišč je bilo veliko. Upoštevali smo vse relevantne mednarodne dokumente - Ustanovno listino OZN, Splošno deklaracijo o človekovih pravicah, Sklepno helsinško listino, Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic, Evropsko socialno listino, Evropsko listino o lokalni samoupravi itd. Pri ustavnih modelih pa smo upoštevali večino ustav oziroma ureditev sodobnih demokracij in sicer ameriški predsedniški sistem in britanski parlamentarizem kot temeljna modela ter njune izvedbe v Nemčiji, Italiji, Avstriji in Franciji. Za nas so bile zanimive tudi ustave Grčije, Španije in Portugalske, ker so te države prav tako kot mi izšle iz diktatorskih režimov, pa tudi ustava Madžarske in osnutek ustave Srbije, ker sta to deželi z relativno podobno situacijo, kot je naša. Glede posameznih ustavnih institutov smo pogledali tudi v druge ustave, npr. ustavo Švedske, Urugvaja. Kot vidite, smo k našemu delu pristopili res primerjalno. Poudaril pa bi, da smo pri pisanju ustave upoštevali predvsem sedanja hotenja in dejansko stanje v Sloveniji. To je bilo naše primarno izhodišče.

Katere cilje ste pri svojem delu zasledovali?

M. Cerar: Prizadevali smo si doseči tri bistvene cilje in sicer državno-pravno osamosvojitve Slovenije, varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter novo institucionalno ureditev državne oblasti.

V obrazložitvi ustave lahko preberemo, da predlagani osnutek ne izhaja iz ideoloških izhodišč. Zakaj se je piscem zdelo potrebno to poudariti, ko pa vemo, da je ustava že po definiciji poleg najvišjega pravnega akta tudi temeljni politično-ideološki akt, vezan izključno na politične cilje?

M. Cerar: Res je v vsaki ustavi prisotna določena ideologija, tako tudi v tej, vendar smo s tem želeli poudariti različnost nove ustave od dosedanje, ki je bila napisana izrazito ideološko celo v normativnem delu. Tekst te ustave je oblikovan na pravni način ter je zato bolj precizen, kratek in jedrnat. Ustava je tudi v pretežni meri osvobodjena preveč elastičnih pojmov, ki jih pravo ne prenese. To, da je ustava pravniško oziroma pravno oblikovana, je pomembno zato, ker ustavo konkretizirajo predvsem zakoni in v nadaljnji fazi državni organi kot izvrševalci zakonov in drugih predpisov. Ti pri tolmačenju zelo težko izhajajo iz elastičnih pojmov oziroma, če že izhajajo iz takih slabo definiranih kategorij, lahko to zlorabijo.

Zakaj pa se potem v tekstu pojavljajo pojmi kot so državna varnost ali npr. javna morala? Kakšno pravno varnost ima državljan pri takih kategorijah, ki se jih vedno lahko interpretira v skladu z interesi tistega, ki jih interpretira?

M. Cerar: Pojmi kot so javna morala, javno dobro, državna varnost in podobno so že po svoji naravi elastični in se jih na ustavni ravni ne da precizneje opredeliti. Tudi v primerjalnem pravu ostajajo ti pojmi odprti do te mere, da jih konkretno opredeljuje šele družbena praksa. Ni namreč mogoče napisati ustave, ki bi bila tako enopomenska, da bi ne potrebovala naknadnega tolmačenja, to še za najnižje akte na pravno-hierarhični lestvici ne velja. Bistveno pa je, da ustava zagotovi tako institucionalno ravnotežje, ki naj bi preprečevalo zlorabe pri njenem tolmačenju, kajti ustava je vedno tako splošna, da dopušča zlorabe. Vrhovni državni organi se morajo med seboj kontrolirati do te mere, da si nihče od njih ne more uzurpirati izključne pravice do tolmačenja. Poudariti moram, da je nova ustava

relativno kratka ter precej splošna oziroma abstraktna, zato bo odločilno to, kako jo bodo zakonodajalec, sodniki in drugi državni organi tolmačili. Važno pa je, da določa tako razmerje sil, da je možnost zlorabe minimalizirana.

Zakaj ste se odločili za preambulo? Ali ne deluje nekoliko anahronistično?

M. Cerar: Mislim, da ne in da je preambula potrebna, saj gre za zgodovinski trenutek, ko sprejemamo povsem novo institucionalno ureditev, ki jo je prav na določen način pojasniti. Preambula je kratka in jasna, v njej so zapisana temeljna izhodišča, iz katerih je ustava nastala. Pri tem moram poudariti, da preambula ni normativni del ustave, je le del, ki naj ustavo vpelje, nekakšen uvod torej, ki ne obvezuje, saj ni pravno določilo. Seveda pa je treba biti realen in upoštevati, da se bo pri tolmačenju posameznih obveznih ustavnih določil lahko zgodilo, da si bo nekdo iskal oporo tudi v preambuli, kar se tudi sicer že dogaja. Državni organi, ki delujejo po določenih pravnih standardih, seveda tega praviloma ne bi naredili. Kljub temu pa so določila, ki so sporna, v preambuli nezaželjena, saj naj bi preambula izražala nek sedanjí družbeni konsenz.

Ali filozofski pojmi, kot na primer svetost življenja, sodijo v ustavo?

M. Cerar: V preambulo vsekakor, kolikor so seveda splošno družbeno sprejeti, medtem ko v normativni del ustave ne sodijo. Kar zadeva določilo o svetosti življenja, ki je trenutno najbolj sporno, se osebno strinjam, da stoji v preambuli. Če je ta pojem v Sloveniji res tako sporen, kot se je doslej izkazalo, ga verjetno nima smisla obdržati. Ob takih nasprotjih in različnih tolmačenjih bi bil celo nevaren. Seveda pa bo o tem, kaj bo v preambuli, odločalo javno mnenje in v končni fazi ustavodajalec.

Ali so v osnutku ustave navedene vse pravice, ki jih imamo državljani Slovenije?

M. Cerar: Ne, v osnutku so navedene samo temeljne pravice

državljanov. Pri oblikovanju poglavja o pravicah in svoboščinah ter o ekonomskih in socialnih razmerjih, ki tudi vsebuje nekaj temeljnih človekovih pravic, smo dosledno upoštevali vse mednarodne pakte in druge dokumente, tako da ustava vsebuje vse relevantne mednarodne standarde. V pravu je namreč veliko že definiranih pravic, so pa tudi takšne, ki jih bo opredelil ali pa terjal šele bodoči družbeni razvoj. Zaradi tega smo v osnutek zapisali tudi generalno klavzulo, na podlagi katere so varovane poleg izrecno navedenih tudi vse tiste pravice človekove osebnosti, ki jih bo bodoče družbeno dogajanje izpostavilo kot temeljne ter bodo kot take terjale pravno varstvo.

Po kakšnih kriterijih se določa temeljne in netemeljne pravice oziroma katere pravice naj bodo v ustavi eksplicitno zapisane, katere pa ne?

M.Cerar: Upoštevali smo mednarodno pravni kriterij oziroma konsenz, ki so ga dosegli v Združenih narodih, ko so sprejemali temeljne listine s tega področja. Moram reči, da so ti osnovni mednarodni standardi precej splošni, nekateri pa z vidika naših sedanjih razmer v določeni meri celo programski, npr. pravica do dela.

Ali so se ustavopisci zavedali, da se pravice, ki jih ustava ne jamči, lažje kršijo?

M.Cerar: Samo to, da so pravice eksplicitno navedene v ustavi, samo po sebi še ne jamči njihovega spoštovanja, kar je pokazala tudi naša dosedanja praksa. Vedno so namreč v končni fazi ljudje tisti, ki izvršujejo ustavo oziroma jo konkretizirajo v zakonih, sodnih in drugih odločbah ter s konkretnimi ravnanji, zato je predvsem treba vzpostaviti ustrezen sodni sistem in kontrolirati zakonodajalca, da bo dobronamerno in ekstenzivno tolmačil pravice ter zagotavljal njihovo varstvo.

Zakaj v osnutku ustave predlagate enodomen parlament? Ali ni to korak nazaj pri reprezentiranju regionalnih interesov?

M. Cerar: Glavni motiv za ta predlog je predvsem praktičen, gre pa za to, da ni mogoče najti zadovoljivih kriterijev za oblikovanje drugega doma. Če bi to bil dom regij, ni jasno niti to, kaj bi bile regije. Slovenija namreč nima neke določene regionalne razdelitve, to bi se moralo šele natančno določiti, problem pa je, kaj vse pri tem upoštevati. Druga varianta je predlog o državnem svetu kot nekem posebnem telesu, v katerem bi bili posamezniki, ki bi zastopali razne lokalne, socialne, gospodarske in kulturne interese. Spet se pojavi praktičen problem, kako v Sloveniji najti 60 ljudi, ki bi predstavljali te interese tako, da bi bili vsi zadovoljni in bi ne prihajalo do razočaranj tistih, ki bi se čutili zapostavljene.

Zakaj pa ne za začetek ohraniti zbora občin?

M. Cerar: Mislim, da o tem nismo razmišljali, vendar pa tudi občine še niso čisto jasne, saj se bodo zdaj na novo formirale. Zaradi praktičnih problemov, ki smo jih videli, smo ocenili, da bi v tako majhnem prostoru, kot je Slovenija, enodomna skupščina lahko učinkovito funkcionirala. Priznati pa moram, da tudi sam o tem še nimam dokončnega mnenja in dopuščam tudi druge variante. Kako bo parlament dokončno strukturiran, pa je prepuščeno bodoči volilni zakonodaji. Pri pisanju te ustave smo namreč bili časovno zelo omejeni in napisati tak dokument tako hitro ter urediti vse sporne stvari, je zelo težko. Poleg tega je veliko stvari še nejasnih, ustava pa naj bi bila le toliko čvrsta, trajna, da je ne bi bilo treba takoj bistveno spreminjati. Zato smo se v zelo nejasnih ali zapletenih zadevah, ki pa so pomembne, sklicevali na ustavni zakon in prenesli pristojnost na zakonodajalca, ki bo moral s kvalificirano večino te zadeve dokončno urediti.

Zakaj kombinirati parlamentarni sistem s predsedniškim? Zakaj dajati predsedniku pravico do suspenzivnega veta?

M. Cerar: Slovenci smo se na zadnjih volitvah o predsedniku odločali neposredno, hkrati pa mu nismo dali nobenih močnejših pooblastil, tako da je nastal nek paradoks, ki še zdaj ni razjasnjen.

Ni namreč jasno, ali ljudje res želijo imeti tak vpliv na izbiro predsednika, iz česar bi se dalo sklepati, da želijo nanj delegirati večje pristojnosti, ali pa je tako zanimanje za predsednika republike bilo prisotno samo v tem prehodnem obdobju in bo v bodoče manjše. Drugi razlog pa je možnost pogostih vladnih kriz, če bomo obdržali proporcionalen sistem parlamentarnega zastopstva. Ideja je bila v tem, da bi morda predsednik v takih kriznih momentih, ko bi bil parlament blokiran, zagotovil stabilnost sistema. Vsekakor je to neka zanimiva varianta, ki pa verjetno ne bo sprejeta, a nič ne de. S tem, ko je slovenska javnost soočena z različnimi možnimi modeli, mora o njih razmišljati, se do njih opredeljevati, kar se mi zdi veliko bolje, kot da bi ponudili samo en predlog. No, tudi v parlamentarni varianti smo predvideli možnost vladnih kriz in konstruktivna nezaupnica, ki jo predlagamo v osnutku, taka stanja do neke mere onemogoča, kajti to pomeni, da moraš, ko izrečeš nezaupnico vladi, v parlamentu že imeti izvoljenega naslednjega kandidata za predsednika vlade. Mislim, da bo ta parlamentarna varianta tudi sprejeta.

Okoli katerih predlogov, poleg teh, o katerih sva že govorila, pričakujete največje polemike in polarizacijo javnosti?

M. Cerar: Mislim, da se bo vsako področje posebej sproblematiziralo. Strokovnjaki za posamezno tematiko bodo dajali pripombe in predloge za svoje področje, tako je že nekaj novih predlogov glede organizacije sodstva, javnega tožilstva in tako naprej. Tudi lokalna samouprava zna biti sporna, čeprav moram reči, da je dovolj splošno formulirana, da omogoča najrazličnejše rešitve, torej povezave na širšem nivoju in diferencirane povezave znotraj občin. Tudi glede vojske mislim, da bo še veliko povedanega, prav tako bomo še veliko preanalizirali pravice manjšin in posamezne človekove pravice ter svoboščine.

Kakšen pomen ima pisanje ustave "suverene države Slovenije", ko pa je vendar jasno, da taka država ne obstaja in da sodeč po izjavah političnih prvakov, da odcepitev ni "najboljša opcija", očitno še nekaj časa ne bo? Ali ni pogoj za

učinkovitost ustavnih norm prav to, da se nanašajo na neko realnost, ne pa na neko fikcijo?

M. Cerar: Najprej je res treba poudariti, da suverenost ni neka pravica, ampak je dejansko stanje, je nekaj, kar se lahko deklarira šele takrat, ko obstaja. Zato je tudi tako zgovoren naslov zadnjega člena osnutka - ustavno pravna osamosvojitve slovenske države. Jasno je, da se s samim sprejetjem ustave še ne bomo osamosvojili, vendar ta ustava ne bo do te mere programska, da bi se ne mogla v pretežni meri uveljavljati že zdaj. Večina institucionalnih sprememb in pa tudi drugih določil, ki jih ustava predvideva, bo že takoj ali pa zelo kmalu po sprejetju ustave uresničljivih, nekatere določbe pa bodo mogoče potrebovale več let, da se bodo popolnoma ustalile. Vsaka ustava izhaja iz nekih družbenih danosti in hotenj. Nekaj družbenih danosti, ki opredeljujejo to ustavo, v Sloveniji obstaja, resda pa prevladujejo hotenja, ki pa niso tako nerealna in so v pretežni meri tudi uresničljiva. Zato smo jih prav tako zapisali v ustavo. Z normativno pravnega vidika je ustava vrh pravnega sistema, iz katerega se potem vse izvaja, temeljni pravni dokument torej. Poleg tega ima še dva pomembna vidika. Kot sem že rekel, ustava sama po sebi sicer ne bo zagotovila suverenosti Slovenije, nas bo pa izdiferencirala kot pravno politični subjekt, naša hotenja bodo v njej dobila pravno formalno naravo in to bo po mojem imelo nek odziv tudi v mednarodni javnosti. S tem bodo tudi vsa nadaljnja dejanja v skladu z ustavo postala legalna, ne samo legitimna, kar je velik korak naprej k priznanju mednarodne subjektivitete. Ta ustava je tudi tako oblikovana, da ohranja določeno procesno, formalno kontinuiteto s predhodno, torej sedanjo ureditvijo. Kljub temu, da se celotni pravni red spreminja, postavlja na nove temelje, se ohranja kontinuiteta v organu, ki bo ustavo sprejel, torej v skupščini, in v postopku - sprejemamo jo namreč po sedanjem ustavno-revizijemskem postopku. S tem hočemo pokazati, da ne izhajamo iz neke praznine, ampak kot pravni naslednik sedanje Slovenije, s čimer prenesemo v novo ureditev vse, kar imamo - ozemlje, premoženje, pravice, terjatve..., vse pravice torej, ki

jih posedujemo in tiste, ki nam pripadajo, pa jih ima trenutno v našem imenu in na naš račun federacija.

Se vam zdi smiselno istovetenje sprejetja ustave s plebiscitom o odcepitvi?

M. Cerar: Mislim, da je. Ustava je namreč tisti temeljni dokument, ki bo to našo samoodločbo vsaj formalno pravno, torej normativno udejanjil. Naknadni referendum, ki ga osnutek predvideva, bi lahko avtomatično imel težo samoodločbe, kajti ta ustava je v bistvu osamosvojitvena, je ustava države. Po mojem mnenju je slovenska javnost glede temeljnih zadev, ki jih ustava določa, precej enotna, tako da nekih dodatnih občih izrekaj niti ne bi bilo treba izvajati. Moram pa reči, da se v politiki izredno manipulira z določenimi pojmi, na primer s konfederacijo. Hkrati ko pišemo ustavo osamosvojene Slovenije in govorimo o bodoči državi, se nas skuša na drugi strani vključiti v konfederacijo, ki se jo pogosto prikazuje kot neko omiljeno ali pa šibkejšo federacijo, kar niti v teoriji niti v praksi ne drži. Konfederacija je pač zveza suverenih držav. Preden Slovenija ne doseže lastne suverenosti, se ne more vključiti v konfederacijo, lahko se le ponovno podredi komu drugemu. Ko pa bo Slovenija suverena, se lahko meddržavno povezuje s komerkoli in na različne načine. Zdi se mi, da določeni krogi v slovenski politiki idejo samostojne Slovenije vztrajno vodenijo in bojim se, da bi neki čisto ozki strankarski interesi ljudi pripeljali žejne čez vodo.

Kdo lahko jamči, da bo imela republiška ustava primat nad zvezno tudi zares, ne samo na papirju, in da jo bodo tudi drugi spoštovali? Menite, da plebiscit vendarle ne bi imel neke pomembnejše teže tudi na mednarodnem področju?

M. Cerar: Koliko se bo ustava spoštovala z vidika drugih, ne samo jugoslovanskih okolij, ampak tudi tujih držav, je odvisno od tega, koliko bomo Slovenci oziroma prebivalci Slovenije odločni pri njenem uveljavljanju. Če bo nova ustava sprejeta, bo postalo vprašanje odnosa med republiško in zvezno ustavo brezpredmetno, kajti Slovenija takrat ne bo več federalna enota,

temveč država. Vzpostavljen bo kvečjemu paralelizem sedanjih republiških sistemov, ki se bodo transformirali v osamosvojene celote. Jugoslavija neustavljivo razpada, zato je že danes zvezna ustavopravna ureditev na splošno neučinkovita, vsak jo spoštuje toliko, kolikor mu ustreza, oziroma kolikor je v to prisiljen s strani močnejšega. Glede samega referenduma o potrditvi nove ustave pa menim, da bo imel v bistvu naravo plebiscita, saj se bodo prebivalci Slovenije lahko na njem odločali o istih vprašanih kot na morebitnem plebiscitu.

Aristotel je v svoji Politiki zapisal, da ustava in oblastniki označujejo eno in isto. Ali bi se s tem strinjali, glede na to, da zelo dobro poznate nastajanje te nove ustave?

M. Cerar: V določeni meri to gotovo vedno velja, za to ustavo pa bi si upal trditi, da velja le v manjši meri. Osnutek je nastajal skozi več stopenj, na vsaki stopnji ga je doletel drugačen tretma. Osnovna podlaga pri pisanju je v začetku resda bila pisateljska ustava in drugi opozicijski predlogi, ki pa so jih člani komisije s strokovnim, primerjalno pravnim pristopom v precejšnji meri preoblikovali. Prav tako smo upoštevali temeljne smernice, ki jih izrazila skupščina in iniciativni predlog predsedstva Slovenije, kasneje pa smo delali po standardih drugih sodobnih ustavnih sistemov. Iz naših rok je osnutek prišel v strankarske roke v ustavni komisiji, kjer so oblikovali najnovejši osnutek, ki se delno razlikuje od tistega, ki ga je predložila naša skupina, a ne v bistvenih točkah. Sedaj gre ustava v javno razpravo in potem na končni sprejem na referendumu, tako da bi res težko rekel, da bo odražala zgolj voljo oblastnikov.

Alenka V. Cotič