

Ustavna opredelitev zakonodajne dejavnosti

Med bistvene pridobitve moderne dobe oziroma francoske revolucije iz 1789. leta spada tudi določilo tedaj sprejete Deklaracije o pravicah človeka in državljanov, ki pravi: »Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali prek svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju.« To načelo je postalo sestavina vseh sodobnih ustav, tako da ga bo treba upoštevati in razčleniti tudi v bodoči slovenski ustavi.

Omenjeno načelo izhaja iz ideje o suverenosti ljudstva, po kateri vsa oblast izvira iz ljudstva in pripada ljudstvu. Le-to pa oblast izvaja neposredno ali pa jo poveri za določen čas izvoljenim predstavnikom. Slednji postanejo potem praktični izvrševalci ljudske suverenosti. Zaradi številnih praktičnih razlogov so moderne države razvile vrsto institucij t. i. posredne demokracije, tako da je neposredno odločanje državljanov omejeno na volitve ali izjemoma na referendumsko odločanje o najbolj kapitalnih (ustavnih) vprašanih. Daleč največje število političnih in pravnih odločitev pa danes sprejemajo ustrezni državni organi.

Zaradi takšnih teženj je tudi razvoj ideje o suverenosti šel v smer poudarjanja suverenosti zakonodajne oblasti parlamenta (Blackstone) in suverenosti prava, ki ima svoje začetke že v Aristotelovem učenju o suverenosti zakona. Suverenost v smislu vrhovnosti in absolutnosti se prenaša na vrhovno normo, iz katere izvirajo vse druge pravne norme (Kelsen). Zakoni, ki so potem deducirani iz ustave, določajo vse družbeno delovanje državljanov, njihovih organizacij in tudi države kot pravne organizacije. Kadar so ti zakoni sprejeti v predstavniškem telesu in vsebinsko naslonjeni na splošna načela sodobne pravne civilizacije (izražena npr. v Splošni deklaraciji o pravicah človeka – OZN 1948), lahko govorimo o pravni državi oziroma vladavini prava.

Že klasična teorija o suverenosti (Bodin) je kot enega izmed njenih sestavin štela pravico izdajati zakone. Če je Bodin vezal to absolutno, neodvisno in vrhovno oblast na monarha, je teoretik družbene pogodbe – Rousseau štel organe oblasti za izvrševalce suverene volje ljudstva. To ljudstvo se na osnovi »družbene pogodbe« poveže v državo, kjer dobi med državnimi organi osrednje mesto ljudska skupščina, ki se oblikuje na podlagi splošne in enake volilne pravice. Ta organ potem zagotavlja neodvisnost države oziroma njeno suverenost navzven v smislu preprečevanja kakršne koli nad – in podrejenosti med samostojnimi državami; notranjo suverenost pa izvaja skupščina, ko z zakonom kot izrazom »splošne volje ljudstva« zavezuje vse pravne subjekte in tudi državne organe, da se vedejo in ravnaajo, kot je predpisano.

Z vidika razvoja pravne civilizacije je zato gotovo pomembna ustavna opredelitev, da je mogoče določati pravice in dolžnosti pravnim subjektom le z zakonom. Doslej je bilo to geslo pri nas prisotno samo v doktrini, tako da bi njegov prenos v ustavna načela lahko samo koristil zakonodajni dejavnosti. Jasna in nedvoumna bodo morala biti tudi določila o zakonodajni pobudi vlade in poslancev. Ta pravica ima naravo temeljne oznake državne ureditve in ima zato ustavno naravo.

Pri določanju t. i. ljudske pobude pa je treba določiti primerno število volilcev, ki lahko predlagajo zakon. V drugih političnih sistemih, ki tudi poznajo možnost, da volilci neposredno sprožijo zakonodajni postopek, je njihovo število navadno

precej veliko. Tako na primer v Avstriji lahko predlaga zakon 200.000 volilcev. Amandmaji k sedaj veljavni slovenski ustavi določajo, da lahko zakon predlaga 10.000 volilcev, osnutek ustreznega amandmaja pa je predvideval 30.000 volilcev za sprožitev zakonodajnega postopka.

Glede na izkušnje in ureditev ljudske zakonodajne pobude po svetu bi torej kazalo število volilcev, ki lahko predlagajo zakon, določiti, na primer na 10.000. To še posebej, ker je v primeru, da zakonodajno telo tako predlaganega zakona ne sprejme, pogosto predviden referendum. Pri nizkem številu volilcev kot pobudnikov zakonodajnega postopka utegne biti predstavniško telo zasuto z mnogoštevilnimi zakonskimi predlogi, lahko tudi neresnimi in skrajnimi oziroma takimi, ki bi izražali kakšne zelo ozke skupinske ali celo zgolj posamične interese. Vidik splošnosti – kot bistvena oznaka zakona – pa mora biti v nekem smislu zajet že v zakonodajni pobudi. Če pa bi lahko dalo zakonski predlog npr. že vsakih 1.000 volilcev, obstaja nevarnost, da je parlament obremenjen s številnimi manj pomembnimi zadevami, kar mu onemogoča resno in učinkovito delo pri urejanju bistvenih družbenih odnosov.

In še enkrat ponovljeno opozorilo: kadar zakonodajno telo tako predlaganega zakona ne bi sprejelo, bi posredno že 1000 volilcev lahko izzvalo referendum v vsej državi. To pa je zopet pretiravanje v drugo skrajnost od tiste, ko lahko referendum razpiše le predstavniško telo. Bolj razumljivo pa je referendumsko odločanje o zakonu, kadar ta ni bil sprejet na pobudo vlade (in seveda tudi na pobudo npr. vsaj 10.000 volilcev).

Podobno je treba temeljito razmisliti o ustavni ureditvi sprejemanja zakona po skrajšanem postopku. Takšnega instituta parlamenti po svetu ne poznajo, pri nas pa imamo s skrajševanjem rednega zakonodajnega postopka zelo slabe izkušnje. Takšen postopek namreč zmanjšuje demokratičnost sprejemanja splošnih odločitev, ta demokratičnost pa je za zakon – v primerjavi z drugimi formalnimi pravnimi viri – bistvena značilnost in prednost. Zato pri temeljitim in odgovornem zakonodajnem delu ni prostora za skrajšani postopek. Samo spomnimo se nedorečenih in hitro spreminjajočih se zakonov ko je na primer Skupščina SFRJ od maja 1986 do maja 1988 kar polovico zakonov sprejela po hitrem in skrajšanem postopku. Zato ne kaže takšne možnosti predvideti v novi ustavi!

Morda pa bi kazalo že ustavno opredeliti dvofaznost v zakonodajnem postopku. Parlament naj bi najprej sprejel osnutek zakona in potem bi po ponovni razpravi odločal o predlogu zakona. Takšna postopnost pri sprejemanju zakona se je namreč v naši dosedajni zakonodajni praksi izkazala za koristno, saj omogoča vsestransko pretehtavanje bodočih zakonov. Neke vrste dvofaznost je sicer tudi podana v obliki obravnavanja zakona po členih in v celoti, vendar bo zakonodajni postopek za določen zakon še bolj poglobljen, če bo potekal obvezno na dveh zasedanjih predstavniškega telesa.

Jasno bo treba oblikovati tudi določbo o t. i. suspenzivnem vetu, ki ga ima predsednik republike pri razglasjanju zakonov. Iz te pravice izhaja, da mora zakonodajno telo, če tako zahteva predsednik pred razglasitvijo zakona, o njem še enkrat razpravljati. V drugih ustavah je to ponavadi urejeno tako, da mora zakon dobiti, kadar predsednik države nasprotuje njegovi razglasitvi, v parlamentu ob ponovnem razpravljanju posebej kvalificirano večino glasov (v ameriškem kongresu npr. 2/3 večino). Tudi v bodoči slovenski ustavi bo treba to natančno urediti oziroma razmisliti, ali je samo razpravljanje smiselno, če ni povezano s ponovnim glasovanjem o bodočem zakonu.

Zakonodajna oblast je v moderni družbi v nekem smislu izhodišče tudi za

preostali dve veji oblasti, izvršilno in sodno (vlado in sodnike voli skupščina!). Zato morajo biti ustavne norme o zakonodajni dejavnosti parlamenta čim bolj jasne in enoznačne. To velja tako za vsebino zakonov, ki razčlenjujejo ustavna načela, kot tudi za postopek, po katerem se ti zakoni sprejemajo.

Za vsebinsko usmeritev zakonodaje je v Sloveniji pomembna Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije, ki jo je 2. julija 1990 sprejela slovenska skupščina. S tem političnim aktom je predstavniško telo, ki je bilo izvoljeno na letošnjih spomladanskih volitvah, prevedlo v skupščinski dokument ideje iz programov političnih strank. Omenjeni politični akt skupščine vsebuje nekatera izhodišča bodoče nove ustave oziroma ustavnega zakona in ustavnih amandmajev. Šele ustavni akt bo vsebinsko usmerjal zakonodajno dejavnost in pravno zavezujoče določal njene okvire.

Sprememba v sestavi slovenskega zakonodajnega telesa po volitvah leta 1990 bo privedla do delne revizije zakonodaje. Večino sedežev v slovenski skupščini so na teh volitvah dobile stranke, vključene v t. i. DEMOS. Zato pomeni sprejeta Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije dosledno nadaljevanje in potrditev njegovih predvolilnih programskih opredelitev. V njih je bilo med drugim rečeno, da bo DEMOS svoje cilje uresničeval z delovanjem v okviru legitimnih institucij demokratične ureditve v Sloveniji. Ker pa se ta del programskih opredelitev po svojem bistvu ne razlikuje od programskih usmeritev drugih strank in poslanskih skupin, zastopanih v predstavniškem telesu, je razumljivo, da je za sprejem deklaracije glasovala ogromna večina poslancev (delegatov). Z glasovanjem za Deklaracijo o suverenosti države Republike Slovenije je skupščina tako prenesla usmeritve strankarskih programov v političnoprogramski akt predstavniškega telesa.

Po svoji naravi je torej Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije izrazito politični akt. To je politični dokument, ki vsebuje politične norme in tudi obvezuje zgolj moralnopolitično člane predstavniškega telesa. Omenjena deklaracija ima vlogo programskega dokumenta skupščine, ki naj usmerja njeno bodoče – seveda tudi zakonodajno – delo. Vendar v nobenem primeru ne moremo deklaracije opredeliti kot splošni pravni akt, ki bi podeljeval pravice in določal obveznosti za pravne subjekte. Šele ustavne norme imajo lahko neposredne pravne posledice za spremembe v pravnem sistemu. Seveda pa so načela iz deklaracije posredno zelo pomembna za pravni sistem, saj so programsko vodilo, ki ga bodo zmogovite socialne sile oziroma politične stranke, ki imajo v zakonodajnem telesu večino, upoštevale pri oblikovanju ustavnega zakona, ustavnih amandmajev oziroma nove ustave.

Deklaracija razglša načelo, da pravni sistem Republike Slovenije temelji na ustavi in zakonih Republike Slovenije; zvezni predpisi veljajo v Sloveniji samo, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije. Deklaracija je namreč razglasila načelo primarnosti ustave in zakonov Republike Slovenije, izhajajoč pri tem iz njene popolne državne suverenosti. Zato bosta morali naslednja ustava in zakonodaja določiti, da morajo tudi zvezni organi in organizacije v Sloveniji poslovati v skladu s pravnim redom Republike Slovenije. Takšno odločitev bo seveda lahko pravno obvezno uveljavil šele napovedani ustavni zakon, ki bo moral teksativno določiti, kateri zvezni predpisi se v Sloveniji ne uporabljajo več. Pri tem bo treba zelo hitro izpopolniti pravne praznine, ki nastanejo z odpravo določenih zveznih zakonov ali njihovih delov. Seveda pa bo šele nova ustava lahko dala relativno trajno in stabilno podlago za transformacije v pravnem sistemu.

V teh procesih moramo upoštevati izkušnje iz naše bližnje preteklosti, ko se je

izkazalo, da je pravni sistem mogoče zelo hitro podreti, da pa ga ni mogoče enako hitro postaviti na novo. S tega vidika je razumljivo, da v vladnem programu napovedujejo celovito reformo pravnega sistema šele v obdobju petih do desetih let. V vmesnem prehodnem obdobju pa bo treba dati na pravnem področju večjo težo sodni praksi in pravni doktrini. Takšna usmeritev je načeloma priporočljiva tudi za bodočo zakonodajo. Ta mora biti čim bolj načelna in okvirna, da je tako dosežena njena relativna stabilnost, v katero je mogoče vključevati dinamične elemente preko sodne prakse. To je moderen pristop, ki upošteva zakonitosti samega pravnega sistema, spoznanja pravne doktrine in načela t.i. modernega naravnega prava.

Na takšen vidik stalnega dograjevanja pravnega sistema je že leta 1920 opozoril prof. dr. Pitamic. V nastopnem predavanju, s katerim se je aprila 1920 začelo delo na Pravni fakulteti v Ljubljani, je opozoril na prednosti ameriške ustave, ki omogoča njeno tekoče spreminjanje preko sodne prakse, ne da bi posegali v samo ustavno besedilo. Tudi ob nastajanju Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev je namreč stala nova država pred nalogo oblikovati nov pravni sistem, in takrat je veliki pravni teoretik dr. Pitamic opozarjal na potrebo po določeni pravni varnosti kljub spremenljivim družbenim razmeram. V takšnih razmerah se je treba zateči k pravnim pravilom oziroma splošnim načelom sodobne pravne civilizacije.

V novi ustavi pa je treba opredeliti najbolj temeljne usmeritve zakonodajne dejavnosti, določiti zakonodajni organ in načela zakonodajnega postopka.

Ustavne norme o teh vidikih delovanja države morajo biti še posebej skrbno pripravljene, kadar gre za totalno revizijo ustave oziroma za diskontinuiteto s prejšnjim političnim režimom. Ob spreminjanju temeljnih proizvodnih odnosov in s tem socialnih nosilcev oblasti nastopijo tako rekoč vedno tudi spremembe ustavnih načel, pa tudi spremembe v sestavi in delovanju zakonodajnega organa oziroma predstavniškega telesa. Vse to ima potem posledice za zakonodajo, tako po vsebinski kot po postopkovni plati.

Pri oblikovanju ustavnih norm – tudi tistih, ki se nanašajo na zakonodajno dejavnost – ni treba posegati po izvirnih rešitvah za vsako ceno, saj so se v dosedanjem razvoju politične in pravne kulture pojavila določena splošno veljavna spoznanja o demokratični naravi politične ureditve in pravnih vrednotah, ki jih mora institucionalizirati vsak pravni sistem. Od načel ljudske suverenosti in volilnosti vrhovnih državnih organov preko elementov pravne države do izhodišč o ljudskem dostojanstvu in pravičnosti kot osnovi pravnega sistema je speljana vsebinsko bogata politična in pravna misel, ki jo je treba preliti v ustavno besedilo in razčleniti v zakonih.

IGOR KAUČIČ

Sprejemanje nove slovenske ustave

I

Vprašanje ustavodajnega postopka, po katerem naj se ustava sprejema, ni samo ozko pravno vprašanje, temveč tudi širše družbeno in politično. Ustava