

106. člen

Predsednik republike razpusti (varianta: lahko razpusti) državni zbor na predlog predsednika vlade (varianta: ali na predlog samega državnega zbora).

109. člen

(posvetovalna organa predsednika republike)

Posvetovalna organa pri predsedniku republike sta ekonomski svet in svet nacionalne varnosti. Sveta sklicuje in jima predseduje predsednik republike.

Ekonomski svet sestavlja dvanajst članov, ki jih imenuje predsednik republike izmed uglednih znanstvenikov, predstavnikov delodajalcev, delavskih sindikatov in gospodarstvenikov. Svet za nacionalno varnost sestavljajo po položaju predsednik vlade, predsednik državnega zbora, minister za zunanje zadeve, za obrambo in za notranje zadeve, direktor uprave za državno varnost in trije člani, ki jih imenuje predsednik (VARIANTNI DODATEK: in člani, ki jih imenuje predsednik).

MARJAN BREZOVŠEK

Politična dimenzija ustavotvornosti

(za politološko obravnavo ustavnih sprememb)

»Treba je namreč pomisliti, da ni stvari, za katero se teže ženeš, pri kateri je uspeh dvomljivejši in ki jo je bolj nevarno voditi, kakor imeti prvo besedo pri vpeljavi nove ureditve, kajti temu uvajalcu so sovražniki vsi, ki se s tako ureditvijo okoriščajo, in mlačni branilci vsi, ki jim nova ureditev utegne biti v prid. Ta mlačnost izvira deloma iz strahu pred nasprotniki, ki imajo na svoji strani zakone, deloma pa iz nejevernosti ljudi, ki ne verjamejo v učinkovitost novotarij, če prej dodobra ne ugotove, kako je s to rečjo. Iz tega izhaja, da sovražniki zmeraj, kadar koli imajo priložnost za napad, napadejo z vso strankarsko zagrizenostjo, oni drugi pa se mlačno branijo, tako da hkrati z njimi zabrede v resno nevarnost«.

Niccolo Machiavelli, Vladar¹⁾

1. Navzlic Machiavellijevim svarilom Vladarju, ki se želi lotiti ustavnih sprememb, vmešavanju različnih političnih struktur in spletkarjenju s pravili igre, mnoge države v novejšem času poskušajo dopolniti ali spremeniti svoje ustave. Ustavotvornost je lahko v mnogih pogledih poseben politični proces, vendar pa zagotovo ni redek pojav v sodobnih družbah, saj so politične razprave o pravilih, predpostavkah in institucijah političnih režimov vse pogostejše.² »Sedanje obdobje označuje presenetljiva aktivnost na področju ustavotvornosti«, piše Edward Mc Whinney, kot posledica »kulminacije zgodovinskih trendov liberalizma, nacionalizma in neodvisnosti.«³ In to kljub temu, da daje sodobna politična znanost

¹ N. Machiavelli, Politika in morala, Slovenska Matica, Ljubljana 1990, str. 24.

² Keit G. Banting/Richard Simeon (eds), The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations (Redesigning the State), Macmillan, London 1985.

³ E. Mc Whinney, Constitution-making: Principles, Process, Practice, Toronto, University of Toronto Press, 1981, str. 3.

prvenstvo družbenim in ekonomskim silam nad formalnimi pravili pri (pre)oblikovanju političnega življenja.

Čeprav je ustavotvornost najtesneje povezana z zgodovinskimi posebnostmi, strukturo cepitev in kulturo posameznih držav in je zato težko postaviti enovito teorijo komparativnih ustav,⁴ pa se je iz primerjalne analize ustavnih sprememb vendarle mogoče marsikaj naučiti. Vrednost takšnih poskusov izhaja v veliki meri iz samega primata ustavotvornosti. Ustava namreč značilno vpeljuje in določa temeljna pravila politične ureditve in vzpostavlja osnovne politične institucije.⁵ Ustava je notranje soodvisna s temeljnimi vprašanji avtoritete (oblasti), predstavnosti in legitimnosti. Zares je malo drugih področij, kjer bi bila vprašanja utemeljitve in filozofije tako tesno prepletena z nasprotujočimi si interesi, kar daje ustavnim konfliktom posebno pomembnost. Vendar pa je tudi v popolnoma različni intelektualni tradiciji široko sprejeto stališče, da je sporazum med vsemi strankami nujen za vzpostavitev legitimnosti določene ustavne ureditve,⁶ zato je nujno opredeliti pogoje in pot za doseganje tega soglasja.

Ustavne odločitve so, kot pravi Daniel Elazar, eminentno političen problem, s katerim se sooča država; kot takšne so »esenca političnega«.⁷ Vzpostavljanje stabilnega ravnotežja med vladno oblastjo (močjo) in individualnimi svoboščinami torej ni samo formalno-pravno vprašanje, ampak predpostavlja tudi pogajalske in pogodbene aspekte ustavotvorstva.⁸ Gre namreč za situacijo, ki jo označujejo mešani motivi – z možnostjo po vzajemno koristnem sodelovanju in možnostjo konflikta o tem, kako sodelovati. V takšnem primeru strinjanje glede oblike sodelovanja in njeno sprejetje, predpostavlja (zahteva) pogajanja za usklajitev individualnih in skupinskih interesov. Kot odločitev za sodelovanje pa je ustava tudi pogodba (contract)⁹, ki določa pogoje skupnih aktivnosti v prihodnosti.

Kakorkoli so že lahko v ustavotvorno situacijo ali ustavotvorna dejanja vpleteni tudi nepolitični faktorji, pa je to konec koncev vendarle politična izbira. V tem smislu se dinamika ustavotvorstva ukvarja z vprašanji, ki jih je Vincent Ostrom poimenoval kot ustavna izbira.¹⁰ Demokratični proces racionalnega opredeljevanja med realno obstoječimi (relativno zadovoljivimi, oziroma relativno nezadovoljnimi) alternativami in sporazumno urejanje odnosov po notranji logiki pluralističnega političnega sistema, utemeljenega na različnosti interesov ljudi in institucionalnih mehanizmi konstruktivnega razreševanja konfliktov, opozarja, da je bistvo ustavne izbire ne samo v tem, kaj je izbrano, ampak tudi, kdo opravlja izbiro in kako ta poteka. Če je zakone mogoče vsiliti s silo, pa ustava lahko obstaja kot sredstvo samo s privolitvijo (by consent), kar ponovno dokazuje, da

⁴ Leslie Wolf-Philips, *Komparativni ustavi, Pogledi (Split)*, 1/1982, str. 119–135.

⁵ Ivo D. Duchacek jih označuje kot »power maps«, »the official blueprint for the uses of public power«. *Power maps: Comparative Politics of Constitutions*, Santa Barbara, ABC-Clio, 1973, str. 3.

⁶ V. Vanberg/James M. Buchanan, *Interests and Theories in Constitutional Choice*, *Journal of Theoretical Politics*, 1/1989, str. 49–62.

⁷ Daniel J. Elazar, *Constitution-making: The Pre-eminently Political Act*, v Keit G. Banting/Richard Simeon (eds), isto, str. 232.

⁸ G. K. Roberts, *An Introduction to Comparative Politics*, London, Edward Arnold, 1986, poglavje 3: *Constitutions: the rules of the political game* (str. 34–48); G. Smith, *Politics in Western Europe*, 5. izd., London, Gower, 1989, pogl. 5: *Constitutional Balance* (str. 125–153).

⁹ Douglas D. Heckathorn/Steven M. Maser, *Bargaining and Constitutional Contracts*, *Journal of Politics*, 1/87, str. 142–168.

¹⁰ V. Ostrom, *Hobbes, Covenant and Constitution*, *Publish*, 1/1980, str. 83–100, V. Ostrom, *Politična teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1/89.

je ustavotvornost politična dejavnost. Za stvaren pomen in stabilnost ter relativno trajnost ustave je nujna konsenzualna legitimnost.

2. Pojem ustave ima zelo pisano zgodovino, prav tako smo soočeni s celo paleto stališč o njegovem pomenu.¹¹ Lahko bi jih razvrstili v dve glavni skupini: prva vidi v ustavi opredelitev institucionalne organizacije političnega sistema, druga pa mehanizem za omejevanje nosilcev moči v političnem sistemu. Ustava je za svobodo to, kar je slovnica za jezik (Thomas Paine). Kot takšna je ustava tudi politični artefakt;¹² kombinacija znanosti, »umetnosti« in obrti, ki vključuje tako identifikacijo temeljnih znanstvenih načel ustavnega planiranja, umetnost njihovega kombiniranja in adaptacije, pa tudi tehnologijo ustavne obrti (ustavnih pravnikov).

Kot odraz stanja političnih vrednot in sredstvo za oblikovanje drugih političnih odnosov, vsebujejo ustave tako simbolične kot normativne elemente, toda tudi bolj natančno alokacijo avtoritete (oblasti) med političnimi institucijami, med državljani in državo. Ker vloga in oblika ustav varirata, je za samo ustavotvornost nujna razvrstitev različnih ustavnih modelov. Na podlagi odnosov med vsebinami ustavnega dokumenta in osnovnim značajem ali formo, tj. institucionalnim okvirom politike, razlikuje D. Elazar naslednje štiri modele.¹³ Prvi je *zahodnoevropski* model, ki je utemeljen na tradiciji Rechtstaata, kjer ustava predstavlja podroben državni zakonik (code) z natančno določenimi odgovornostmi in postopki. Drugi je *angloameriški*, model, kjer je ustava »ogrodje vlade« (framework of government) in varuh pravic; ta ustava opredeljuje osnovne politične odnose, vendar pušča mnoge elemente neopredeljene; ti se vzpostavljajo s prakso in z neformalnim prilagajanjem. Tretji model identificira avtor kot *»komunističen«* ali sovjetski model (revolucionarni manifest), kjer ustava načrtuje politično, družbeno in ekonomsko rekonstrukcijo na podlagi vodilne revolucionarne mitologije oz. ideološkega programa. Četrty je model *»tretjega sveta«*, kjer poskuša biti ustava idealnotipsko pojasnilo režima (politični ideal), brez resnejših poskusov, da bi ga dosegli, s pogosto izposojenimi institucijami od zahodnih držav in z največkrat neuspešnimi rezultati. Kot peti model bi bilo možno dodati še ustave, ki upoštevajo *starodavno tradicijo*, izvirajočo iz zgodovine ali religije oziroma iz obeh. Takšno moderno prilagoditev predstavljajo npr. ustave Izraela, Irana itd. Poseben primer v tem okviru predstavlja tudi Velika Britanija s svojo *»nepisano ustavo«*.

Seveda pa se je vloga ustav v razvoju posameznih držav tudi spreminjala. Gerhard Lembruch tako navaja usmeritev zahodnih ustav od ohlapnih okvirov k določanju podrobnih elementov; če je bila vrlina ustav v 19. stoletju, da so bile *brève et obscure*, so po 1. svetovni vojni že postale dolge in natančne elaboracije, in sicer kot odgovor na spremembe v političnem življenju, na nove politične subjekte in soodvisnost med institucijami (interlocking politics).¹⁴ Konstitucionalizacija družbene kompleksnosti je vodila k dvema bistveno različnima oblikama ustavotvornosti. Po prvi se ustavotvornost sestoji iz razmejevanja osnovnih političnih odnosov in razmerij med glavnimi političnimi skupinami (struktura države, način

¹¹ GL. Graham Maddox, *Constitution*, v: T. Ball, J. Farr, R. L. Hanson, *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, 1989, str. 50–67; in A. Vincent, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1987, pogl. 3: *The Constitutional Theory of the State*, str. 77–117.

¹² V. Ostrom, isto.

¹³ D. Elazar, isto.

¹⁴ G. Lembruch, *Constitution – making in Young and Aging Federal Systems*, v Keith G. Banting/Richard Simeon, isto, str. 30–41.

predstavništva, koncepcija družbe in njen institucionalni izraz)¹⁵ Druga oblika ustavnega spreminjanja se nanaša na vlogo ustave kot dokumenta z natančnimi pravili odločanja; gre za modernizacijo oblasti in postopkov, vključno z administrativno racionalizacijo, povečanje kooperativnosti, koordinacije itd. Večina ustavnih sprememb v realsocialističnih sistemih je pomenila takšno – čeprav ne posebej uspešno – institucionalno adaptacijo. Struktura političnega režima je bila namreč nevprašljiva. Po definiciji ustavne spremembe, ki spremljajo kolaps ali transformacijo političnega režima, ne smejo biti zgolj formalne, evolucijske in inkrementalne. Odprava ideološke navlake in osredotočenost na zavarovanje človekovih pravic po mednarodnih standardih, zahtevajo celovito ustavno rekonstrukcijo. Ustava pa mora, če noče biti zgolj mrtva črka, reflektirati tako distribucijo ekonomsko politične moči in tudi moralna načela, ki so temelj političnega sistema (opredeljena v preambuli).¹⁶ Moralna podlaga ustave, s katero se omejuje in usmerja politično vedenje znotraj ustavnega sistema, je podoba politične kulture civilne družbe, ki ji ta ustava služi.

3. Kot nadaljevanje politike z drugimi sredstvi je ustavotvornost utemeljena na razumevanju odnosa med institucijami in določeno vrsto vrednot ter skladnosti med institucijami in vedenjem. V procesu, ki ga označuje konflikt vrednot, interesov in opredelitev politične skupnosti, se rojeva institucionalna reforma, ki vključuje probleme ustrezne vloge države in politike v družbi, etične podlage, legitimnosti oblasti ter prioritete javne politike.¹⁷ V tej preobrazbi – od liberalno-demokratske države k njeni aktivni vlogi v ustvarjanju družbene blaginje – se je na Zahodu izoblikoval model ustavne vladavine, ki bi ga lahko opisali kot »korporativno-pogajalska država«. Zanj je značilen stabilen, institucionaliziran politični proces, zmanjšana vloga parlamenta, ideoloških strank in javnosti; delegiranje avtoritete (oblasti) na vrsto organov (svetov in komisij), v katerih so glavni udeleženci administratorji (birokrati) in organizirani interesi; na dnevnem redu prevladujejo tehnična, ne pa ideološka vprašanja; poudarek je na kompromisu, stopnja konfliktov je nizka. Ni treba posebej podrobno dokazovati, da je ta model v nasprotju tako s suvereno državo kot z institucionalno državo in »državo modela supermarket«.¹⁸ Zdi se, da bo v ustavnih razpravah pri nas in v vzhodnoevropskem svetu sploh glede tega največ razhajanj in nejasnosti.

Glede na preobrazbo sistema v teh deželah je razumljivo, da se zlasti v praksi poskušajo vsiliti različna razumevanja politike in države, ki pa si bodo v končni posledici prizadevala dobiti ustavno sankcijo. Ker pa ustavotvornost ne dovoljuje eksperimentiranja (s tem imamo velike izkušnje!), pa tudi ne enostavnega prevzemanja tujih modelov, je potrebno najti potrebam in možnostim prilagojeno državno ureditev – tudi kar zadeva bodočo obliko državne oblasti. Čeprav je ob izhodiščnem splošnem načelu delitve oblasti na zakonodajno, sodno in upravno, torej za parlamentarni sistem oblasti, že doseženo soglasje v javnosti, pa ne gre zavreči tudi razmišljanj o kombinaciji parlamentarnega in predsedniškega sistema. Prav na tej točki se še posebej izkaže, da ustavotvornost ni zgolj ustavni inženiring. Ustavotvorna razprava mora zajeti tudi druga vprašanja, npr. o državljanstvu in avtonomiji, suverenosti, strukturi parlamenta, lokalni samoupravi in dr.

Ustavotvornost je proces, ki ima več stopenj – od mobilizacije interesov preko

¹⁵ Takšna demokracija je značilna zlasti za novo oblikovane sisteme.

¹⁶ Gl. preambulo k osnutku nove slovenske ustave, ki poudarja svetost življenja in človekovega dostojanstva in zgodovinsko dejstvo slovenske narodne samobitnosti.

¹⁷ James G. March/Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, Macmillan, London, 1989, str. 112.

¹⁸ Isto, str. 112–116.

odločanja do ratifikacije oz. legitimacije odločitev (npr. pri nas se prvič predvideva sprejemanje ustave z referendumom). Da je ta proces dolgotrajen in zapleten, dokazuje tudi nastajanje nove slovenske ustave (z začetki v letu 1987), ki hkrati utira pot slovenski samostojnosti. Če je bila dinamika ustavotvornosti v komunističnih državah, kot ugotavlja T. Rakowska-Harmstone,¹⁹ vedno v precepu med partijsko-usmerjenimi in družbeno-usmerjenimi spremembami, pa je z odpravo partijskega monopola presežen tudi predkonstitucijski značaj sistema v zahodnem pomenu tega pojma. Hkrati to omogoča razrešitev treh glavnih sklopov, ki so generirali ustavne konflikte, tj. učinkovitost vladne politike (izvrševanja), razmerje med družbenimi silami in partijsko nomenklaturo ter zahteve po narodni samostojnosti. Ustavotvornost in ustavna izbira potemtakem daleč presegata formalno, statično, legalistično in deskriptivno analizo ustavnih tekstov in predstavljata sestavni del študija politike, ki priznava vlogo institucij v življenju ljudi, pomen zgodovine in kulture v oblikovanju teh institucij, s tem da identificira empirične in bihevioralne razsežnosti ustavotvornih procesov.

MILAN GASPARI

Kaj je to moderna ustava?

Čas in razmere terjajo novo ustavo. Prevrednotenje vrednot, ki se še radikalizirajo in za vse novo teže dojemljivim ali celo zbeganim ljudem vsak dan polni ušesa in oči z novimi, teoretično zahtevnimi, visoko abstraktnimi in pojmovno zapletenimi idejami, načeli in gesli, zahteva novo pravno ureditev »obstajanja bistvenega«. Sicer obširne a vendar samo delne spremembe republiške ustave ustvarjajo ob branju celote vtis utrujajoče nepreglednosti, morda celo zmedenosti, vsekakor pa neskladnosti z nespremenjenimi deli ustave. Te vtise dopolnjuje trenutno še ne povsem jasen odnos do zvezne ustave in do jugoslovanske skupnosti sploh.

Dejstva nam torej narekujejo priznanje, da kljub ustavnim aktom ustava ne obstaja kot konsistentni in koherentni sistem pravnih pravil, ki naj določajo »temelje državne ureditve«, »način politične eksistence nacije«, »temeljni razpored politične moči«, kot je skušal ustavo definirati že Montesquieu v *Duhu zakonov*. Hoteli ali ne, smo torej v razmerah zamegljene in celo arbitrarne »ustavne dinamike«, za katero se sicer nekateri navdušujejo, ne daje pa zadovoljivih zagotovil glede temeljev pravne varnosti ljudi in preprečevanja samovolje oblasti. Vendar ni vzrok le v ustavi. Tako oceno utemeljujejo predvsem razmere po menjavi oblasti, saj parlamentarna večina kljub programsko-volilnemu zavzemanju za pravno državo ne kaže pretirane vneme za spoštovanje ustave, niti ne tistih njenih delov, ki so bili ob zadnjih spremembah deležni posebnega poudarka (temeljne človekove pravice). Prizadeva pa si za čim hitrejšo sprejetje nove ustave Republike Slovenije, saj je v Deklaraciji o suverenosti Republike Slovenije določen rok enega leta za izvedbo postopka njenega sprejetja. Ta, za vsebinsko in postopkovno zah-

¹⁹ T. Rakowska-Harmstone, *Communist Constitutions and Constitutional Change*, v Keith G. Banting/Richard Simeon, isto, str. 203–231.