Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo

Rudi Kocjančič, Ciril Ribičič,
Franc Grad, Igor Kaučič

Ustavno pravo Slovenije

Rudi Kocjančič, Ciril Ribičič, Franc Grad, Igor Kaučič

Ustavno pravo Slovenije

USTAVNO PRAVO SLOVENIJE

Avtorji: Prof. dr. Kocjančič Rudi, prof. dr. Ribičič Ciril, prof. dr. Grad Franc, prof. dr. Kaučič Igor
Recenzenta: prof. dr. Anton Perenič, prof. dr. Albin Igličar
Lektoriranje: Janko Kovačič
Naslovnica: studiobotasTM
Oblikovalka besedila in preloma: prof. dr. Maja Klun

Založila: Založba Univerze v Ljubljani
Za založbo: Gregor Majdič, rektor Univerze v Ljubljani
Izdala: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Za izdajatelja: Mirko Pečarič, dekan Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani

Prva elektronska izdaja, Ljubljana, 2024
(Izvorna izdaja: tiskana iz leta 2009)
Publikacija je brezplačna.
Publikacija je v digitalni obliki prosto dostopna na https://ebooks.uni-lj.si
DOI: 10.17573/9789612974244

@Univerza v Ljubljani, 2024
Vse pravice pridržane.

Publikacija je izšla v okviru projekta razvojnega stebra financiranja (RSF) Univerze v Ljubljani, natančneje pod ukrepom A.II.1. »Uporaba in razvoj odprtih učnih gradiv na UL v luči spodbujanja njihovega soustvarjanja s študenti« v letu 2024.

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
COBISS.SI-ID 212003331
ISBN 978-961-297-424-4 (PDF)

Vsebina

1 IZVOR IN RAZVOJ TER POJEM USTAVNEGA PRAVA 1

1.1 IZVOR IN RAZVOJ USTAVNEGA PRAVA 1
1.2 POJEM USTAVNEGA PRAVA 10

2 USTAVA KOT VEČPOMENSKI AKT 14

2.1 USTAVA KOT POLITIČNI AKT 14
2.2 USTAVA KOT PRAVNI AKT 16
2.2.1 USTAVA V MATERIALNEM IN FORMALNEM POMENU 16
2.2.2 USTAVA KOT NAJSPLOŠNEJŠI, NAJVIŠJI IN TEMELJNI PRAVNI AKT 19
2.2.3 TRADICIONALNO RAZVRŠČANJE USTAV 24
2.2.4 SPREJEMANJE, SPREMINJANJE IN DOPOLNJEVANJE USTAVE 26
2.3 USTAVA V SOCIOLOŠKEM POMENU 29

3 ZNAČILNEJŠE IN POMEMBNEJŠE USTAVNE UREDITVE 31

3.1 VELIKA BRITANIJA 31
3.1.1 USTAVNI RAZVOJ 31
3.1.2 SEDANJA UREDITEV 33
3.2 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE 35
3.2.1 USTAVNI RAZVOJ 35
3.2.2 SEDANJA UREDITEV 36
3.3 SOVJETSKA ZVEZA IN RUSKA FEDERACIJA 39
3.3.1 SOVJETSKA ZVEZA 39
3.3.2 RUSKA FEDERACIJA 40
3.4 ŠVICA 43
3.4.1 USTAVNI RAZVOJ 43
3.4.2 SEDANJA UREDITEV 44
3.5 ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA 45

3.5.1 USTAVNI RAZVOJ 45
3.5.2 TRETJI REICH - DOBA NACIONALSOCIALIZMA 46
3.5.3 SEDANJA USTAVNA UREDITEV ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE 46
3.6 FRANCIJA 49
3.6.1 USTAVNI RAZVOJ 49
3.6.2 SEDANJA UREDITEV (USTAVA PETE REPUBLIKE) 51

4 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE IN SLOVENIJE 55

4.1 USTAVNA UREDITEV PRVE JUGOSLAVIJE (1918-1941) 55
4.2 PRVA ZVEZNA (1946) IN PRVA REPUBLIŠKA USTAVA (1947) 56
4.2.1 PRVA ZVEZNA USTAVA 57
4.2.2 PRVA REPUBLIŠKA USTAVA 59
4.3 JUGOSLAVIJA IN SLOVENIJA PO USTAVAH IZ LETA 1963 60
4.4 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE IN SLOVENIJE PO USTAVAH IZ LETA 1974 62
4.4.1 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE 62
4.4.2 USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE 64

5 OSAMOSVAJANJE SLOVENIJE IN SPREJEM USTAVE 66

5.1 RAZVOJ DO 1968. LETA 66
5.2 REFORMA JUGOSLOVANSKE FEDERACIJE 69
5.3 ASIMETRIČNI POLOŽAJ SLOVENIJE 71
5.4 KONFEDERALNI MODEL 75
5.5 RAZPIS IN IZVEDBA PLEBISCITA 77
5.6 TEMELJNI OSAMOSVOJITVENI DOKUMENTI 79
5.7 OSAMOSVOJITEV IN SPREJEM USTAVE 83

6 TEMELJNE ZNAČILNOSTI IN SPLOŠNE DOLOČBE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE 87

6.1 TEMELJNE ZNAČILNOSTI VSEBINE IN STRUKTURE USTAVE 87
6.1.1 USTAVNA MATERIJA 87
6.1.2 STRUKTURA IN SISTEMATIKA USTAVE 88
6.2 SPLOŠNE DOLOČBE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE 91

7 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE 99

7.1 SPLOŠNA OPREDELITEV PRAVIC IN SVOBOŠČIN ČLOVEKA IN DRŽAVLJANA 99
7.1.1 POJEM TEMELJNIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN 99
7.1.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRAVIC IN SVOBOŠČIN 102
7.2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE 109
7.3 SPLOŠNE DOLOČBE O ČLOVEKOVIH PRAVICAH IN TEMELJNIH SVOBOŠČINAH 111
7.3.1 ENAKOST PRED ZAKONOM 112
7.3.2 URESNIČEVANJE IN OMEJEVANJE PRAVIC 113
7.3.3 ZAČASNA RAZVELJAVITEV IN OMEJITEV PRAVIC 115
7.3.4 ENAKO VARSTVO PRAVIC IN PRAVICA DO SODNEGA VARSTVA 116
7.4 RAZVRSTITEV IN OPREDELITEV POSAMEZNIH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN 117
7.4.1 OSEBNOSTNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE 118
7.4.2 POLITIČNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE 126
7.4.3 GOSPODARSKE IN SOCIALNE PRAVICE 131
7.4.4 IZOBRAŽEVALNE PRAVICE TER SVOBODA ZNANOSTI IN UMETNOSTI 134
7.4.5 POSEBNE PRAVICE NARODNIH SKUPNOSTI IN NJIHOVIH PRIPADNIKOV 136
7.5 PRAVNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN 138
7.5.1 SODNO VARSTVO 138
7.5.2 USTAVNOSODNO VARSTVO 142
7.5.3 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC 143

7.5.4 MEDNARODNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN 146

8 GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA 149

8.1 POJEM GOSPODARSKIH IN SOCIALNIH RAZMERIJ 149
8.2 POSAMEZNA GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA (PRAVICE) 151

9 DRŽAVNA UREDITEV 157

9.1 DRŽAVNI ZBOR 157
9.1.1 PRIMERJALNA PREDSTAVITEV 157
9.1.2 VOLITVE DRŽAVNEGA ZBORA 158
9.1.3 SESTAVA IN MANDATNA DOBA DRŽAVNEGA ZBORA 174
9.1.4 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA 175
9.1.5 POSLOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA 176
9.1.6 POSTOPEK ODLOČANJA 178
9.1.7 ZAKONODAJNI REFERENDUM 183
9.1.8 PARLAMENTARNA PREISKAVA 185
9.1.9 POSLANSKI MANDAT 187
9.1.10 PRAVICE IN DOLŽNOSTI POSLANCA 190
9.1.11 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE 192
9.1.12 POSLANSKA IMUNITETA 194
9.2 DRŽAVNI SVET 196
9.2.1 DVODOMNOST V SVETU IN PRI NAS 196
9.2.2 DVODOMNOST V OSNUTKU USTAVE 198
9.2.3 USTAVNI POLOŽAJ DRŽAVNEGA SVETA 198
9.2.4 SESTAVA IN NAČIN VOLITEV 202
9.2.5 PRISTOJNOSTI IN NJIHOVO IZVAJANJE 204
9.3 PREDSEDNIK REPUBLIKE 207
9.3.1 POJEM 207
9.3.2 ŠEF DRŽAVE V PARLAMENTARNEM SISTEMU 208
9.3.3 RAZVOJ V SLOVENIJI 211
9.3.4 ŠEF DRŽAVE V OSNUTKU NOVE USTAVE 215

9.3.5 USTAVNI POLOŽAJ IN PRISTOJNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE 219
9.4 VLADA 225
9.4.1 POLOŽAJ VLADE 225
9.4.2 OBLIKOVANJE VLADE 227
9.4.3 PRISTOJNOSTI VLADE 231
9.4.4 ODGOVORNOST VLADE 233
9.5 UPRAVA 238
9.5.1 SPLOŠNO O DRŽAVNI UPRAVI 238
9.5.2 DRŽAVNA UPRAVA V NAŠI UREDITVI 239
9.6 OBRAMBA DRŽAVE 243
9.6.1 DOLŽNOST SODELOVANJA PRI OBRAMBI DRŽAVE 243
9.6.2 OBRAMBNI UKREPI IN OBRAMBNI SISTEM 244
9.6.3 VODENJE IN NADZOR OBRAMBE DRŽAVE 246
9.7 SODSTVO 247
9.7.1 SPLOŠNO O SODSTVU 247
9.7.2 USTAVNA NAČELA 248
9.7.3 ZAKONSKA UREDITEV SODSTVA 252
9.8 DRŽAVNO TOŽILSTVO 259
9.9 ODVETNIŠTVO IN NOTARIAT 261

10 LOKALNA SAMOUPRAVA 265

10.1 POJEM IN POMEN LOKALNE SAMOUPRAVE 265
10.2 RAZVOJ 268
10.3 UREDITEV IN PRAKSA DRUGIH DRŽAV 271
10.3.1 ANGLIJA 271
10.3.2 ZDA 272
10.3.3 FRANCIJA 272
10.3.4 ŠVEDSKA 273
10.3.5 NEMČIJA 273
10.3.6 AVSTRIJA 274
10.3.7 ITALIJA 275
10.3.8 HRVAŠKA 275
10.3.9 POLJSKA 276

10.4 VELIKOST OBČIN....277
10.5 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE....277
10.6 USTAVNA UREDITEV....284
10.6.1 USTAVNE DOLOČBE O LOKALNI SAMOUPRAVI....284
10.6.2 USTAVNA OPREDELITEV OBČINE....285
10.6.3 USTAVNO DOLOČENE PRISTOJNOSTI OBČINE....286
10.6.4 FINANCIRANJE OBČINE....287
10.6.5 MESTNA OBČINA....287
10.6.6 ŠIRŠE SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI....287
10.6.7 NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV....288
10.7 ZAKONODAJA O LOKALNI SAMOUPRAVI....289
10.7.1 ZAKONSKO UREJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE....289
10.7.2 NAČELNA IZHODIŠČA ZAKONSKEGA UREJANJA....291
10.7.3 OBMOČJE OBČINE....292
10.7.4 REFERENDUM ZA USTANOVITEV OBČINE....298
10.7.5 MESTNA OBČINA....301
10.7.6 NOTRANJA ČLENITEV OBČIN....302
10.7.7 NALOGE OBČINE....303
10.7.8 ORGANI OBČINE....306
10.7.9 OBČINSKA UPRAVA....310
10.7.10 VOLITVE ORGANOV OBČINE....310
10.7.11 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE....310
10.7.12 OBČINSKE JAVNE SLUŽBE....313
10.7.13 AKTI OBČINE....313
10.7.14 POKRAJINA....314
10.7.15 NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE....319

11 JAVNE FINANCE....321

11.1 FINANCIRANJE DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI....321
11.2 PRORAČUN....322
11.3 RAČUNSKO SODIŠČE....324
11.4 CENTRALNA BANKA....326

12 USTAVNOST IN ZAKONITOST....328

12.1 NAČELO USTAVNOSTI 329
12.2 NAČELO ZAKONITOSTI 330
12.3 VARSTVO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI 334

13 USTAVNO SODIŠČE 338

13.1 SPLOŠNO O USTAVNEM SODSTVU 338
13.2 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE 340
13.2.1 POLOŽAJ IN SESTAVA USTAVNEGA SODIŠČA 341
13.2.2 PRISTOJNOSTI USTAVNEGA SODIŠČA 341
13.2.3 POSTOPEK PRED USTAVNIM SODIŠČEM 342

14 POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE 350

14.1 POJEM 350
14.2 NAČINI SPREMINJANJA USTAVE 351
14.2.1 ZAKONODAJNO TELO 352
14.2.2 USTAVODAJNA SKUPŠČINA 353
14.2.3 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM 353
14.3 POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE 354
14.3.1 PREDLOG ZA ZAČETEK POSTOPKA ZA SPREMEMBO USTAVE 355
14.3.2 SPREJEM USTAVNE SPREMEMBE 355
14.3.3 POTRDITEV SPREMEMBE USTAVE NA REFERENDUMU 356

TEMELJNA LITERATURA 357

PRAVNI VIRI 360

Predgovor k tretji izdaji

Predloženo delo smo avtorji pripravili predvsem kot učbenik za študij predmetov z ustavnimi vsebinami na Fakulteti za upravo. V prvem poglavju smo predstavili izvor in razvoj ter pojem ustavnega prava, značilnejše in pomembnejše tuje ustavne ureditve ter ustavno ureditev Jugoslavije in Slovenije (1946-1991) kot tudi proces osamosvajanja Slovenije in sprejem ustave Republike Slovenije kot samostojne in neodvisne države. V drugem delu, ki zajema večji del učbenika, pa smo prikazali ustavno ureditev Republike Slovenije, in to z ustreznimi razvojnimi in primerjalnimi poudarki.

Po izdaji učbenika je bilo sprejetih več ustavnih sprememb in dopolnitev ter drugih aktov z ustavno vsebino, leta 2004 pa je Slovenija pristopila tudi k Evropski uniji. Ustavne spremembe in dopolnitve bomo vključili v učbenik pri naslednji izdaji. Pravna ureditev Evropske unije je na fakulteti predstavljena v več učbenikih in v več predmetih, med drugim tudi v učbeniku dr. Rudija Kocjančiča Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.

Ljubljana, april 2009

Avtorji

1 IZVOR IN RAZVOJ TER POJEM USTAVNEGA PRAVA

Dr. Rudi Kocjančič

1.1 IZVOR IN RAZVOJ USTAVNEGA PRAVA

Naši predniki so urejali javne zadeve v različnih oblikah organiziranosti. V najstarejših grških državicah (polis) so o javnih zadevah neposredno odločali državljani. Največji misleci tedanjega časa (Platon, Aristotel idr.) so v svojih delih posvečali posebno pozornost pravni ureditvi države kot organizacije javne oblasti s poudarkom na ureditvi razmerja med državljani in državo. V rimski državi (civitas) so o najpomembnejših političnih in gospodarskih vprašanjih odločali vladarji (imperatorji) s posebnimi ukazi (edikti), katere so imenovali "constitutio". Izraz pomeni ustroj ali ureditev. Iz tega izraza se je v novoveških družbah v mnogih jezikih razvil in uveljavil pojem konstitucija (ustava), ki označuje najvišji in temeljni pravni akt.

Začetki ustavnosti v novoveškem ali modernem pomenu segajo v srednji vek. V procesu oblikovanja in uveljavljanja ustavnosti je prednjačila Anglija. V Angljiji je plemstvo že zgodaj izsililo od absolutnih monarhov posebne politične in pravne listine, s katerimi je bistveno omejilo njihovo oblast. Med njimi ima poseben pomen Velika listina o svoboščinah (Magna Charta Libertatum) iz leta 1215. Z njo je bila omejena absolutna oblast monarha (Ivana brez zemlje) v korist plemstva in mest ter svobodnih kmetov. Čeprav je veljala samo za "svobodne ljudi", ima občo (univerzalno) zgodovinsko veljavo. Z njo je bilo prvič izrecno priznano politično in pravno načelo, po katerem mora biti delovanje oblasti omejeno. V tem pomenu je Velika listina o svoboščinah najstarejši izvor ustavnega prava.

Druga pomembna politična in pravna listina iz zgodovine fevdalne Anglije je poseben poziv (peticija), s katerim je parlament leta 1628 pozval kralja k spoštovanju pravnega varstva in zasebne lastnine (Petition of Rights). S tem aktom so bile prvič razširjene človekove pravice tudi na nesvobodnjake (priznanje pristojnosti civilnih sodišč v miru za vse osebe itn.).

Med poznejšimi političnimi in pravnimi akti, ki so bili sprejeti v 17. stoletju, izstopata predvsem Zakon Habeas Corpus (Habeas Corpus Act) iz leta 1679 in Listina pravic (Bill of Rights) iz leta 1689. Ta pravna akta je sprejel že parlament. Zakon Habeas Corpus je prvi pravni akt v zgodovini ustavnosti, ki je v kazenskem postopku celovito zavaroval človekove pravice. Listina pravic je pravno sankcionirala pridobitve "slavne revolucije" iz leta 1688, v kateri je meščanstvo dokončno politično prevladalo nad monarhom in plemstvom. Njen pomen za ravzoj ustavnega prava je predvsem v tem, da je okrepila vlogo parlamenta kot ustavotvornega in zakonodajnega telesa (svobodne volitve članov parlamenta, prepoved suspendiranja in odpravljanja zakonov po monarhu itn.) in da se je zavzela za pravno ureditev razmerja med parlamentom in vlado ter da je določneje omejila monarhovo oblast (podreditev monarhove oblasti zakonom itn.). Po svoji zasnovi je vsebovala vse bistvene sestavine poznejšega načela o delitvi oblasti. Na podlagi političnih in pravnih načel, ki jih je uvedla Listina pravic, se je Anglija po obliki vladavine sčasoma razvila v ustavno monarhijo, po obliki državne oblasti pa v državo s parlamentarnim sistemom.

Angleški oziroma britanski parlament - po združitvi Anglije in Škotske (1707) - je pozneje sprejel še več drugih zakonov, ki imajo ustavnopravno veljavo (volilni zakoni, zakon o parlamentu, zakon o vladi, zakon o kraljevih ministrih itn.). Parlament je namreč postopoma pridobil vrhovno ustavotvorno oblast. Toda Velika Britanija nima pisane ustave. Že Cromvell je skušal brez uspeha uveljaviti pisano ustavo (Instrument of Government). V vsebinskem ali materialnem pomenu pa izhaja britansko ustavno pravo iz naslednjih virov: iz pravnih norm, ki jih v obliki zakonov sprejme parlament, iz sodnih norm, s katerimi sodišča v obliki odločb razlagajo ustrezne zgodovinske listine in

zakone, ki imajo ustavnopravno veljavo, in iz običajnih norm, ki jih po vsebini in veljavi uvrščajo v ustavne običaje in za kršitev katerih so dopustne samo politične sankcije. Tudi za oblikovanje in razlaganje britanskega ustavnega prava pa so pomembna ustrezna strokovna dela.

Povsem drugačna sta bila nastanek in razvoj ustavnega prava na ozemlju poznejših ZDA in v deželah celinske Evrope. V Angliji oziroma Veliki Britaniji je politična in pravna misel izšla iz političnih spopadov in kompromisov (posebne listine, zakoni itn.) med monarhom, plemstvom in meščanstvom. Politična in pravna teorija o ustavnosti se je izoblikovala na podlagi politične prakse. Na ozemlju poznejših ZDA pa so bili prvi tovrstni akti sprejeti pod vplivom teorije o naravnem pravu, po kateri so temeljne človekove pravice ljudem lastne (imanentne) in jim pripadajo že po rojstvu, ter pod vplivom teorije o družbeni pogodbi, po kateri je država pogodbena organizacija državljanov. Pod vplivom teh teorij je bila zasnovana že Deklaracija o neodvisnosti iz leta 1776, na podlagi katere so se nekdanje angleške kolonije v Severni Ameriki osamosvojile in se organizirale kot samostojne in neodvisne države. Prvo ustavno listino je še istega leta (1776) sprejela Virginija (Virginia Declaration of Rights). To so bile prve pisane ustave v svetu. Toda že leta 1778 so se te države združile v konfederacijo, leta 1787 pa na podlagi skupne ustave v federacijo (ZDA). Ustava je sicer začela veljati leta 1788.

Po vsebini in postopku, po katerem je bila sprejeta, uvrščamo ameriško ustavo med pisane ustave. Ta ustava je tudi najstarejša pisana ustava, ki še velja. K njej pa so bili sprejeti številni amandmaji.

Po filozofskih in političnih izhodiščih ter vsebini je zasnovana in urejena po načelih naravnega prava. To je razvidno predvsem iz ustavnega načela, po katerem je nosilec oblasti ljudstvo, kakor tudi po političnem in pravnem načelu o delitvi oblasti. Tretje ustavno načelo je načelo zveznosti, po katerem so ZDA urejene kot federacija. Ustava ne vsebuje posebnih določb o človekovih pravicah. Toda že dve leti po sprejemu ustave (1789) so k njej sprejeli prvih deset amandmajev, s katerimi so uredili človekove pravice. Veljati so začeli po ratifikaciji leta 1791.

Dve leti po sprejemu ameriške ustave in eno leto po njeni uveljavitvi (1789) je tudi Francijo pretresla meščanska revolucija. V ustavnopravnem pomenu je najpomembnejša pridobitev te revolucije Deklaracija o pravicah človeka in državljana. Deklaracija izhaja iz naravnopravnih načel, po vsebini pa ima njena opredelitev pravic človeka in državljana občo in trajno vrednost. Za prikaz izvora in razvoja ustavnega prava je še posebej pomembna tista njena določba, po kateri velja družba, v kateri nista zajemčeni varstvo pravic in delitev oblasti, za družbo brez ustave (16. člen). Vsebino te deklaracije je z nekaterimi omejitvami (omejitev volilne pravice na "aktivne državljane" itn.) prevzela prva francoska ustava iz leta 1791. Tudi po tej ustavi je bila Francija po obliki vladavine še vedno monarhija. Glede na soglasje, ki ga je izrekel monarh k ustavi, jo uvrščamo med "ustavne pakte", ki so izraz kompromisa med ljudstvom (narodom) in monarhom kot šefom države. Po vsebini in postopku, po katerem je bila sprejeta, je bila ta ustava prva pisana ustava v Evropi. Toda že naslednje leto je bil sklican konvent, ki je v funkciji ustavodajne skupščine (konstituante) ukinil monarhijo in uvedel republiko, leta 1793 pa je sprejel prvo republikansko ustavo s skupščinskim (konventskim) sistemom. Vendar te ustave niso nikoli uveljavili v praksi, saj je bila že leta 1795 sprejeta nova ustava. Pozneje so v Franciji sprejeli še več ustav in tudi več ustavnih zakonov.

V 19. stoletju so ustave sprejele tudi številne druge evropske države. Spričo različnih zgodovinskih in političnih ter drugih razmer so nekatere prišle do ustave prej, druge pozneje. V srednjeevropskih državah se je začel boj za ustavnost leta 1848, v vzhodnoevropskih pa šele proti koncu stoletja ali celo v začetku 20. stoletja (Rusija).

Glede na vsebino in postopek, po katerem so bile sprejete, ter po obličnosti (poimenovanje itn.) so bile vse ustave v celinski Evropi pisane ustave. Po filozofskih in političnih izhodiščih so nastale pod vplivom ameriške in prvih francoskih ustav. Vsaj deklarativno so bile urejene po načelu pravic in svoboščin človeka in državljana. Precejšnje razlike med njimi pa so bile po ureditvi razmerja med šefom države, parlamentom in vlado. Glede na različne

družbene razmere je bil razkorak med temi ustavami in njihovo dejansko veljavo v praksi ponekod večji, drugod pa manjši.

Po načelu suverenosti ljudstva pripada oblast državljanom kot posameznikom, ki oblast izvršujejo neposredno (referendum itn.) ali posredno (volitve). Po načelu suverenosti naroda pa je nosilec oblasti narod kot celota. Zato naj bi narod ne mogel izvajati oblasti neposredno, ampak naj bi oblast lahko izvrševal samo prek svojih predstavnikov (poslancev). Prvo načelo je prevzela ameriška ustava, drugo pa so na podlagi Deklaracije o pravicah človeka in državljana prevzele vse dosedanje francoske ustave, razen montagnarske iz leta 1793. Toda v 19. stoletju ni bilo v nobeni evropski državi dosledno uveljavljeno niti eno niti drugo načelo. Do neke mere so eno ali drugo načelo prevzele samo nekatere države z republikansko obliko vladavine. Tako je Francija z ustavnimi zakoni iz leta 1875 dosledno uveljavila načelo suverenosti naroda. V državah, ki so bile po obliki vladavine monarhije, so ustave praviloma sprejeli v obliki oktroirane ustave ali ustavnega pakta (Nemčija, Avstro-Ogrska, Rusija idr.). Po obliki je bila vsiljena ali oktroirana ustava enostranski akt monarha, ustavni pakt pa dvostranski akt med monarhom in predstavniškim (ustavotvornim) telesom.

Po vsebini sta oba ustavna akta pomenila večji ali manjši politični in pravni kompromis med monarhom in plemstvom na eni ter meščanstvom na drugi strani. Monarh je obdržal številne pristojnosti predvsem v državah z oktroiranimi ustavami (pravico do imenovanja enega izmed dveh domov parlamenta, pravico do njegove razpustitve, izključno pravico do razrešitve vlade, pravico do izajanja uredb z zakonsko močjo, ko parlament ni zasedal, pravico do odločanja o vojni in miru itn.). Z redkimi izjemami (ameriška in francoska ustava oziroma ustavni zakoni iz leta 1875 itn.) so tedanje ustave omejile sodelovanje državljanov pri oblikovanju in izvrševanju državne oblasti (omejitev volilne pravice itn.).

Britanski ustavni sistem in ameriška ustava veljata z nekaterimi spremembami in dopolnitvami tudi v našem stoletju. Francoska ustava, ki je bila sprejeta v obliki ustavnih zakonov leta 1875, je ostala v veljavi do sprejema nove ustave

leta 1946. Številne evropske države so po prvi svetovni vojni sprejele nove ustave. Med njimi izstopata tako po zasnovi kot tudi vsebini nemška in sovjetska ustava.

V strokovni literaturi označujemo nemško ustavo iz leta 1919 kot weimarsko ustavo. Sprejeta je bila namreč v mestu Weimar, kjer je živel in ustvarjal J. W. Goethe, velikan nemške in evropske kulture. Da je bila sprejeta v tem mestu, ni bilo naključje. S tem dejanjem je skušala tedanja demokratična javnost v Nemčiji tudi simbolno zavrniti pruski militarizem, ki je bil vojaško poražen v prvi svetovni vojni.

Weimarska ustava je bila zasnovana in urejena po načelu suverenosti ljudstva. Določala je, da ljudstvo praviloma izvršuje oblast posredno (volitve), izjemoma pa tudi neposredno (ljudska pobuda, referendum). Po tej ustavi je bila Nemčija prvič opredeljena kot republika. Povsem izvirno je bila urejena glede na obliko državne oblasti. Po tem načelu je bila država s parlamentarnim sistemom in s poudarjenimi elementi predsedniškega sistema. Državni zbor je bil kot predstavniško telo najvišji organ oblasti, vlada pa mu je bila politično odgovorna. Predsednika republike so volili državljani neposredno. Po svojih pristojnostih je imel pomembnejšo funkcijo kot šef države v običajenm parlamentarnem sistemu. Zlasti je imel pomembne pristojnosti v "izjemnem stanju". V takem primeru je lahko imenoval predsednika vlade (kanclerja) brez podpore v državnem zboru in je lahko predčasno razpustil državni zbor ter je lahko začasno razveljavil posamezne ustavne določbe o temeljnih pravicah in svoboščinah človeka in državljana. Na podlagi teh pristojnosti je poznejši dvakratni predsednik Nemčije Hindenburg odprl pot za prihod Hitlerja na oblast.

Ustava je zagotavljala tudi visoko stopnjo temeljnih pravic in svoboščin človeka in državljana. Poleg klasičnih pravic in svoboščin (osebnostnih in političnih) je uvedla tudi prve gospodarske in socialne pravice (pravico do dela, soupravljanja delacev, razlastitve zasebne lastnine, socialnega zavarovanja itn.). Uvedba teh pravic je bila še posebej pomembna za nadaljnji razvoj ustavnega prava.

Weimarska ustava je imela velik vpliv na pripravo in sprejem drugih tedanjih ustav (češkoslovaške, bolgarske, poljske, romunske itn.). Pod njenim vplivom so sprejeli tudi nekatere določbe v prvi jugoslovanski ustavi ("vidovdanska ustava").

Bistveno drugačen je bil ustavnopravni razvoj v novonastali Sovjetski zvezi. Na ozemlju poznejše Sovjetske zvez so najprej sprejele ustave posamezne države, šele potem so vse skupaj sprejele zvezno ustavo. Prvo ustavo je leta 1918 sprejela Rusija. Po tej ustavi je bila opredeljena kot Federativna sovjetska socialistična republika Rusija. Od drugih dotedanjih ustav se je razlikovala predvsem po načelu, po katerem je vsa oblast pripadala delavskemu razredu. Določala je, da delovni ljudje izvršujejo oblast v sovjetih kot teritorialnih oblikah organiziranosti in kot organih oblasti. V skladu z razrednim pojmovanjem oblasti je bistveno omejila volilno pravico. Pripadniki številnih družbenih slojev niso imeli volilne pravice (kmetje, nekdanji državni uradniki, duhovniki itn.). Volitve v sovjete so bile javne in praviloma posredne (delegatske volitve). Neposredne volitve so bile omejene samo na volitve lokalnih sovjetov. Med ustavo in stvarnostjo je bilo tudi izrazito neskladje. Čeprav je bil po ustavi nosilec oblasti delavski razred, je dejansko oblast imela boljševiška partija kot edina politična organizacija, ki je bila sicer zunajustavna organizacija.

Po zgledu na rusko so svoje ustave sprejele tudi druge države na ozemlju poznejše Sovjetske zveze (Belorusija, Ukrajina, Armenija, Gruzija idr.). Leta 1922 so se te države združile v Sovjetsko zvezo, dve leti kasneje l. 1924 pa so sprejele njeno prvo ustavo (temeljni zakon). Po vsebini je bila zvezna ustava omejena samo na ureditev Sovjetske zveze kot federacije, v preostalem delu pa so še naprej veljale ustave posameznih držav članic.

Leta 1936 je bila sprejeta druga ustava Sovjetske zveze (temeljni zakon). Po obliki je bila ta ustava bližja klasičnim meščanskim ustavam kot ruski ustavi iz leta 1918 in sovjetski ustavi iz leta 1924. Nova ustava je opustila ideološko-programsko vsebino dotedanjih ustav in se omejila samo na normativno ureditev. Po vsebini je bila izrazito protislovna. Po eni strani je uvedla številne

pozitivne novosti (splošno in enako volilno pravico, neposredne volitve v sovjete, klasične pravice in svoboščine človeka in državljana itn.), po drugi pa je obdržala skrajno centralizacijo državne oblasti in državno upravljanje vseh področij javnega življenja (državna lastnina kot edina oblika lastnine na področju gospodarstva, posebne oblike zadružne lastnine, lokalna uprava kot edino obliko urejanja lokalnih zadev itn.). Bila je tudi prva ustava v zgodovini, ki je z opredelitvijo vodilne vloge komunistične partije v sovjetski družbi ustavnopravno priznala vlogo neke politične organizacije v družbi. Komunistična partija je bila že po ustavi edina politična organizacije. Temeljno protislovje je bilo že po ustavi protislovje med državljani kot posamezniki ("maso") in komunistično partijo kot edino politično organizacijo (avantgardo). Tako je država "požrla" družbo, partija pa državo.

Po drugi svetovni vojni so po zgledu na sovjetsko ustavo iz leta 1936 sprejele svoje ustave vse vzhodnoevropske države ("ljudske demokracije"), med njimi tudi Jugoslavija (1946).

Tretja ustava (temeljni zakon) Sovjetske zveze je bila sprejeta leta 1977. Po izhodiščih in ciljih, ki so bili opredeljeni v uvodnem delu (preambuli), naj bi ta ustava na podlagi idej in načel dotedanjih sovjetskih ustav (sovjetska oblast, demokratični centralizem, državna lastnina, vodilna vloga partije itn.) omogočila prehod iz "zrelega socializma" v brezrazredno komunistično družbo. Toda dobrih deset let po sprejemu te ustave (1991) je Sovjetska zveza razpadla. Na njenem ozemlju pa so nastale številne samostojne in neodvisne države (Rusija, Ukrajina, Belorusija, Kazakstan idr.).

Po drugi svetovni vojni so sprejele nove ustave tudi mnoge druge države. Najznačilnejše med njimi sta francoski ustavi in italijanska ter nemška ustava (temeljni zakon).

Prva francoska ustava po drugi svetovni vojni je bila sprejeta leta 1946. Sprejela jo je ustavodajna skupščina (konstituanta), veljati pa je začela po potrditvi na referendumu. Po vsebini je bila ta ustava kompromis med ustavo (ustavnimi zakoni) iz leta 1875 zahtevami po sprejemu bistveno drugačne ustave. Tudi glede na to ustavo je bila Francija parlamentarna republika. Ustavne novosti so

bile manj pomembne. Z njimi so skušali pripravljavci ustave predvsem zagotoviti smotrnejše delovanje parlamenta in vlade. Po novi ustavi je narodna skupščina sama sprejemala zakone, svet republike, ki je naslednji nekdanji senat, pa je imel samo posvetovalno in suspenzivno funkcijo. Tudi vlada ni bila več odgovorna obema zboroma parlamenta, ampak samo narodni skupščini.

Kljub ustavnim novostim tedanja francoska država (parlament, vlada itn.) ni mogla učinkovito reševati vse večje družbene krize (gospodarski in socialni problemi, čezmerna politična razdrobljenost, kolonialne vojne v Indokini in v Alžiru itn.). V takšnih družbenih razmerah so leta 1958 sprejeli novo ustavo ("De Gaullova ustava"). S to ustavo so opustili dotedanji klasični parlamentarni sistem. Po obliki državne oblasti je ustava uvedla polpredsedniški sistem. Poglavitne značilnosti tega sistema so v neposrednih volitvah predsednika republike in v njegovih pristojnostih nasproti vladi in narodni skupščini. Predsednik republike imenuje predsednika vlade (prvega ministra) in na njegov predlog člane vlade (ministre), narodna skupščina pa lahko vladi izreče nezaupnico. Predsednik republike ima še druge pomembne pristojnosti (pravico do suspenzivnega veta, pravico do pobude za razpis zakonodajnega referenduma, do ustavnorevizijske pobude itn.). Po zgledu na francosko ustavo je tudi Hrvatska leta 1990 uvedla polpredsedniški sistem.

V Italiji so najprej leta 1946 s prebiscitom ukinili monarhijo in uvedli republiko, leta 1947 pa so sprejeli novo ustavo. Kot obe povojni francoski ustavi je tudi italijansko ustavo sprejela ustavodajna skupščina (konstituanta), po sprejemu pa so jo potrdili državljani na referendumu. Glede na to ustavo, ki še sedaj velja, je Italija parlamentarna republika. Ustava je uvedla tudi več drugih novosti. Ena od najpomembnejših je opredelitev Italije kot socialne države. Na podlagi takšne opredelitve države ustava priznava državljanom ustrezne pravice (enakost delavcev in delavk, pravico do socialnega varstva državljanov, ustreznega plačila za opravljeno delo, sindikalne svobode itn.). Ustava tudi pripisuje velik pomen oblikam neposrednega odločanja državljanov (ljudska pobuda, referendum). Z okrepitvijo lokalne samouprave v občinah in pokrajinah ter z uvedbo pokrajinske samouprave pa je povsem

spremenila staro ustavno ureditev, po kateri je bila Italija centralizirana država.

Obe nemški državi sta imeli do združitve (1990) vsaka svojo ustavo. Po njuni združitvi je prenehala obstojati Nemška demokratična republika, kot je bila po ustavi iz leta 1949 poimenovana nekdanja Vzhodna Nemčija, hkrati pa je nehala veljati tudi njena ustava. Po združitvi je začela veljati tudi na ozemlju te nekdanje nemške države ustava Zvezne republike Nemčije, kot so do združitve imenovali nekdanjo Zahodno Nemčijo.

Sedanja nemška ustava je bila sprejeta kot temeljni zakon Zvezne republike Nemčije leta 1949. V tedanji nemški javnosti je prevladovalo mnenje, da je v času zasedbe in razdelitve Nemčije temeljni zakon ustreznejši izraz kot ustava. V posebni določbi pa je temeljni zakon predvidel, da bodo po združitvi Nemčije ta zakon nadomestili z ustavo.

Glede na ustavo je Nemčija opredeljena kot zvezna, demokratična, socialna in pravna država s parlamentarnim sistemom. Po ameriškem zgledu ljudstvo izvršuje oblast samo posredno (posredna demokracija). Ena od posebnosti nemškega parlamentarnega sistema je konstruktivna nezaupnica. Z njeno uvedbo so skušali zagotoviti večjo smotrnost in učinkovitost pri delovanju parlamentarnega sistema. Pravice in svoboščine človeka in državljana so urejene po zgledu na klasične ustave. Po tej ustavi so gospodarske in socialne pravice v primerjavi z weimarsko ustavo precej okrnjene (opustitev pravice do soupravljanja delavcev, opustitev pravice do sodelovanja delavcev in nameščencev pri urejanju mezdnih in delovnih sporov itn.). Po drugi strani pa je ustava okrepila lokalno samoupravo in vzporedno s tem poglobila decentralizacijo državne oblasti.

1.2 POJEM USTAVNEGA PRAVA

Ustavno pravo je večpomenski pojem. V teoriji pojmujemo ustavno pravo kot temeljno pravno panogo, kot posebno družboslovno znanost in kot enega

izmed študijskih predmetov na pravnih fakultetah in na družboslovnih visokih šolah.

Pojem ustavno pravo, s katerim označujemo temeljno pravno panogo, izhaja iz liberalne politične in pravne teorije, po kateri je narod oziroma ljudstvo nosilec oblasti. Na podlagi te teorije, ki je bila zasnovana na naravnopravnem pojmovanju človekovih pravic in svoboščin ter države kot izraza "obče volje", so bile ob koncu 18. stoletja sprejete prve pisane in enovite ustave z najvišjo pravno močjo. Po teh ustavah je ta pravna panoga poimenovana ustavno pravo. V nemški klasični pravni teoriji (Hegel), ki je bila utemeljena na načelu državne suverenosti, pa se je uveljavil za označitev te pravne panoge pojem državno pravo. Po vsebini, po kateri ustava poleg državne ureditve s posebnim poudarkom ureja tudi človekove pravice in svoboščine, je ustavno pravo širše kot državno pravo, po vsebini državnega prava, ki določneje in obsežneje ureja organe državne oblasti (poleg zakonodajnih in izvršilnih zlasti upravne organe kot tudi sodišča itn.), pa je ustavno pravo ožje kot državno pravo. V Sloveniji smo prevzeli pojem ustavno pravo v njegovem izvornem pomenu

Ustavno pravo je temeljna pravna panoga v razmerju do drugih tradicionalnih pravnih panog, med katere poleg ustavnega prava uvrščamo še upravno, kazensko, civilno in delovno pravo. Temeljna pravna panoga je predvsem po najvišji pravni moči in po vsebini, ki jo ima ustava kot temeljni vir ustavnega prava v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov, ki na podlagi ustave določneje pravno urejajo družbena razmerja, ki sodijo v druge pravne panoge. Pri tem so še posebej pomembne tiste ustavne določbe, po katerih ustavodajalec pooblašča zakonodajalca, da zakonsko uredi določeno materijo, ali mu zapoveduje, da mora ustrezna družbena razmerja pravno urediti, lahko pa mu tudi prepove, da posega na nekatera družbena področja. Vsaka ustava pa v večjem ali manjšem obsegu vsebuje tudi določena načela in pravne norme, ki spadajo v druge pravne panoge.

Vse pomembnejše je tudi razmerje med ustavnim pravom in mednarodnim pravom kot posebno pravno panogo. Novejše ustave se zlasti pri urejanju človekovih pravic in svoboščin opirajo na splošno veljavna načela

mednarodnega prava in mednarodne pogodbe (konvencije, pakte, sporazume itn.), pri čemer iz teh pogodb prevzemajo tudi posamezne pravice in svoboščine (slovenska ustava itn.).

V ustavno pravo kot temeljno pravno panogo uvrščamo temeljne pravne norme o državni in družbeni ureditvi, ki so zajete v ustavi kot najvišjem in temeljnem pravnem aktu, po vsebini pa tudi v drugih splošnih aktih, ki imajo nižjo pravno moč kot ustava. V celoti ali deloma vsebujejo take pravne norme tudi pomebnejši zakoni (zakoni o volitvah, vladi, sodiščih itn.), uredbe z zakonsko močjo in poslovniki predstavniških teles. Vir ustavnega prava so lahko tudi posebne politične in pravne listine (Deklaracija o pravicah človeka in državljana v Franciji itn.). V vire ustavnega prava sodijo tudi odločbe rednih in ustavnih sodišč, s katerimi ta sodišča odločajo o skladnosti zakonov in podzakonskih predpisov z ustavo. Pomen ustavnih običajev pa je po sprejemu pisanih in enovitih ustav z najvišjo pravno močjo upadel (izjema Velika Britanija itn.).

V Sloveniji poznamo enake vire ustavnega prava, kot so običajni za druge države s pisanimi in enovitimi ustavami. Poleg ustave, ki je poglavitni vir ustavnega prava, po vsebini spadajo med vire ustavnega prava še nekateri pomembnejši zakoni (volilni zakoni, zakon o vladi, zakon o državni upravi, zakon o sodiščih itn.), poslovniki temeljnih državnih organov (zlasti poslovnik državnega zbora), uredbe z zakonsko močjo (v izrednem stanju ali vojni) in odločbe ustavnega sodišča, ustavni običaji pa se v kratkem času po sprejemu ustave še niso mogli izoblikovati.

Kot posebna družboslovna znanost ustavno pravo preučuje in spoznava izvore in cilje ustave, oblikuje ustavnopravne pojme, ustanove in teorije ter primerjalno presoja ustavne ureditve in njihovo delovanje. V svetu pripisujejo tem vprašanjem različno pozornost. V nekaterih državah posvečajo posebno pozornost človekovim pravicam in svoboščinam, v drugih državni ureditvi, v tretjih pa ustavnopravni praksi.

Ustavnopravna znanost se prekriva in prepleta tudi z drugimi družboslovnimi znanostmi (politologijo, sociologijo itn.). Skupaj s politologijo kot politično

znanostjo preučuje predvsem državo kot organizacijo javne oblasti. Sociologija pa ima za ustavno pravo zlasti spoznavnoteoritični in metodološki pomen. S preučevanjem družbenih odnosov spoznava tudi dejansko (faktično) uresničevanje ustave in drugih splošnih aktov z ustavno vsebino.
Ustavno pravo je tudi eden izmed študijskih predmetov na pravnih fakultetah in družboslovnih visokih šolah. Predmet in vsebina tega predmeta pa sta odvisna predvsem od prevladujoče politične in pravne teorije v neki družbi ter od njene ustavne ureditve.

2 USTAVA KOT VEČPOMENSKI AKT

Dr. Rudi Kocjančič

Po prevladujočem mnenju v politični in pravni teoriji je ustava večpomenski akt. Po potrebah, interesih in vrednotah, iz katerih izhaja in ki jih namerava ustavodajalec uveljaviti, je ustava predvsem politični akt. Po obliki, vsebini in pravni moči v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov pa je najsplošnejši, najvišji in temeljni pravni akt. Po družbenih odnosih, po katerih je utemeljena in v katerih se uresničuje, pa ima ustava tudi sociološki pomen. Kljub temu da se te lastnosti in razsežnosti ustave med seboj pogojujejo in prekrivajo, je njihov samostojni prikaz uporaben za spoznavanje družbene pogojenosti ustave.

2.1 USTAVA KOT POLITIČNI AKT

Ustava je politični akt predvsem po volji ustavodajalca, ki jo sprejme in opredeli njena izhodišča in cilje. Prve ustave so sprejeli vsakokratni nosilci politične moči, ki so jo pridobili na predustaven način (prve ustave severnoameriških držav po osamosvojitvenih vojnah, prva francoska ustava po revoluciji, oktroirane ustave in ustavni pakti kot posledica političnih spopadov med monarhom in meščanstvom itn.). Sovjetsko ustavo iz leta 1918 so sprejeli nosilci politične moči, ki so jo pridobili v oktobrski revoluciji (boljševiška partija). V Jugoslaviji so leta 1946 sprejeli novo ustavo nosilci politične moči, ki so jo pridobili med vojno in revolucijo (komunistična partija), v vzhodnoevropskih državah pa so prve povojne ustave sprejeli nosilci politične moči, ki so jo pridobili s podporo Sovjetske zveze po njeni politični prevladi v teh državah (komunistične partije). V državah, ki ne prelomijo s staro ustavno

ureditvijo (ustavna kontinuiteta), pa novo ustavo vsaj formalno (normativno) sprejmejo po svoji volji nosilci oblasti, ki so določeni v stari ustavi (ljudstvo, narod itn.).

Po vsaki ustavi so nosilci oblasti utemeljeni in opredeljeni v določenih političnih in pravnih načelih (prve ustave po načelu ljudske oziroma narodne suverenosti, oktroirane ustave po načelu državne suverenosti itn.). Na prehodu iz 19. v 20. stoletje, ko je prevladovala normativistična teorija o pravu, je bila ideologizacija ustav v ozadju. V 20. stoletju je v mnogih državah prevladala izrazito razredna ideologija (po sovjetski ustavi iz leta 1918 delovno ljudstvo kot nosilec oblasti z omejitvami volilne pravice, po ustavah iz leta 1963 in 1974 delovno ljudstvo oziroma delavski razred in drugi delovni ljudje kot nosilci oblasti z ideologijo o odmiranju države, osvoboditvi dela itn.). V ustavah, ki so bile sprejete v devetdesetih letih, je njihov ideološki izvor neposredno manj razviden in so urejene predvsem kot splošni pravni akti (slovenska, hrvaška, ruska ustava itn.).

Po vsebini je ustava politični akt predvsem po izhodiščih in ciljih, ki jih običajno razglaša v preambuli kot svojem uvodnem delu. V tem delu, ki je pisan v ideološko-političnem jeziku (brez členov), ustavodajalec praviloma navaja, po čigavi volji (ljudstvo, narod, delovno ljudstvo itn.) in v kakšnih družbenih in političnih razmerah sprejema ustavo (revolucija, vojna, osamosvojitev itn.), ter označuje cilje, ki jih namerava doseči (uveljavitev pravice naroda do samoodločbe, varstvo temeljnih pravic in svoboščin itn.). Med njimi so lahko izrazita ideološka in politična načela (po ustavah iz leta 1974 smernice o razvoju družbe v smeri komunizma itn.).

Običajno se tudi normativni del ustave začenja z določenimi političnimi in pravnimi načeli, v katerih se izraža politična volja ustavodajalca. Toda ta načela so pisana v obliki pravnih norm (v členih) in imajo pravno naravo. Praviloma so navedena v splošnih določbah, v katerih ustavodajalec opredeljuje politični sistem (demokratična, pravna, socialna država itn.), nosilca oblasti (narod, ljudstvo itn.), obliko vladavine (republika, monarhija) in obliko državne oblasti (parlamentarni, predsedniški ali skupščinski sistem

itn.) ter obliko državne ureditve (unitarna ali federativna država). Ta načela so razčlenjena in konkretizirana v drugih ustavnih ali zakonskih določbah ter so podlaga za njihovo razlago.
Izrazito politično naravo lahko imajo tudi druge določbe v normativnem delu ustave. Po ustavah iz leta 1974 so bile takšne določbe predvsem tiste, ki so na podlagi temeljnih načel urejale položaj in vlogo družbenopolitičnih organizacij v družbenopolitičnem sistemu (vlogo teh organizacij v kandidacijskem postopku, volitve, sestavo in vlogo družbenopolitičnih zborov, članstvo funkcionarjev teh organizacij v državnih predsedstvih itn.). Politična narava ustave se lahko izraža tudi tako, da razglaša določene temeljne pravice in svoboščine brez pravnega varstva (sodnega ali ustavnosodnega itn.) in jih s tem priznava zgolj deklarativno (svoboda političnega združevanja itn.) ali tako, da določene temeljne pravice in svoboščine priznava samo določeni skupini državljanov (omejitve volilne pravice, dopustitev edine politične organizacije itn.).

2.2 USTAVA KOT PRAVNI AKT

2.2.1 USTAVA V MATERIALNEM IN FORMALNEM POMENU

a) Ustava v materialnem pomenu

Razlikovanje med ustavo v materialnem in ustavo v formalnem pomenu izhaja iz spoznanja, da ima vsaka država določena temeljna pravila o državni in družbeni ureditvi ne glede na njihovo obliko in na to, kje se ta pravila nahajajo. Najstarejša taka pravila so se pojavila in uveljavila pretežno v obliki običajnega prava. Nekateri pisci označujejo celokupnost takih običajev kot običajno ustavo. Na prehodu iz srednjega v novi vek so bile sprejete tudi prve politične in pravne listine, ki so vsebovale že razvitejša temeljna načela in pravila o pravni ureditvi države in družbe (Anglija itn.). Prve pisane ustave, ki

jih imenujemo tudi ustave v formalnem pomenu, so bile sprejete šele ob koncu 18. stoletja.

Po vsebini se ustava v materialnem in ustava v formalnem pomenu ne prekrivata v celoti. Ustava v materialnem pomenu praviloma presega vsebino ustave v formalnem pomenu in zajema tudi druge temeljne pravne norme. V večjem ali manjšem obsegu urejajo določena temeljna družbena razmerja tudi nekateri splošni akti, ki imajo nižjo pravno moč kot ustava v formalnem pomenu. V ustavo v materialnem pomenu lahko sodijo samo posamezne pravne norme v teh splošnih aktih (temeljna načela itn.) ali pa posamezne samostojne pravne norme (ustavni običaji). Izjemoma vsebuje ustava v formalnem pomenu tudi nekatere pravne norme, ki ne spadajo v ustavo v materialnem pomenu (posamezne organizacijske in postopkovne določbe).

Čeprav razlikovanje med ustavo v materialnem in ustavo v formalnem pomenu v teoriji načelno ni sporno, obstajajo različna mnenja o tem, katere pravne norme sodijo po svoji vsebini v ustavo v materialnem pomenu. V teoriji je najbolj razširjeno tisto mnenje, po katerem spadajo v ustavo v materialnem pomenu predvsem tiste norme, ki urejajo pravno ureditev najvišjih državnih organov (položaj in pristojnosti teh organov, njihovo organizacijo, medsebojna razmerja med njimi itn.). Po normativistični teoriji so takšne norme predvsem tiste, ki urejajo sprejemanje zakonov in drugih splošnih aktov (H. Kelsen). Po mnenju, ki se je izoblikovalo pod vplivom sociološke teorije o pravu, pa so takšne norme v prvi vrsti tiste, ki se nanašajo na razmerje med ustavo in politiko (pravne norme o političnih strankah, o volitvah v predstavniška telesa, o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij itn.). Naša ustavnopravna teorija je v preteklosti uvrščala med takšne norme tudi pravne norme o ureditvi družbenoekonomskih razmerij (združenega dela, družbene lastnine, samoupravnih sodišč itn.).

b) Ustava v formalnem pomenu

Ustava v formalnem pomenu zgodovinsko izhaja iz političnih zahtev meščanstva, ki jih je podpirala tudi liberalna politična in pravna misel, po katerih bi morali s posebnim pravnim aktom omejiti državno oblast absolutnega monarha in visokega plemstva ter zavarovati človekove pravice. Da bi te zahteve uveljavili čim bolj učinkovito, bi moral biti tak akt sprejet po posebnem postopku, ki ne bi bil podvržen prehitrim in prelahkim spremembam in ki bi imel posebno pisno obliko.

Po vsebini, ki zajema temeljna pravila o državni in družbeni ureditvi, je vsaka ustava v formalnem pomenu del, in to najpomembnejši del ustave v materialnem pomenu. Po svoji obliki, po posebnem postopku, po katerem je sprejeta, in po svoji pravni moči pa se bistveno razlikuje od zakonov in drugih splošnih aktov ter posameznih pravnih pravil (ustavni običaji itn.). Po obliki je pisan in praviloma enovit pravni akt, ki ima običajno naslov ustava. Samo izjemoma je sestavljena iz več ustavnih aktov v formalnem pomenu, ki imajo vsi skupaj in hkrati enako pravno veljavo kot enovita ustava. Med ustavne akte v formalnem pomenu sodijo tudi ustavni amandmaji in ustavni zakoni, s katerimi ustavodajalec spreminja in dopolnjuje ustavo kot enovit pravni akt.

Najpomembnejša značilnost ustave v formalnem pomenu pa je poseben postopek, po katerem jo sprejema zakonodajno telo ali ustavodajna skupščina (strožja pravica do ustavodajne pobude, kvalificirana večina za njen sprejem, slovesna razglasitev ustave itn.).

Kljub temu da bi morala ustava v formalnem pomenu vsebovati samo temeljna pravila o državni in družbeni ureditvi, lahko vsebuje tudi določbe z drugačno vsebino (določbe s poslovniško vsebino itn.). Ustave se med seboj razlikujejo tudi po obsegu urejanja ustavne materije in po stopnji določenosti te materije.

Tretja pomembna značilnost ustave v formalnem pomenu je v tem, da ima v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov najvišjo pravno moč. Po svoji najvišji pravni moči je v razmerju do drugih splošnih aktov v hierarhiji teh aktov in s tem tudi najvišji pravni akt. Če ustave ne opredeljujemo v drugih pomenih, imenujemo ustavo v formalnem pomenu kar ustava. V tem pomenu bomo uporabljali pojem ustava v nadaljevanju.

2.2.2 USTAVA KOT NAJSPLOŠNEJŠI, NAJVIŠJI IN TEMELJNI PRAVNI AKT

a) Najsplošnejši pravni akt

Po obliki in vsebini ter pravni naravi je ustava splošni pravni akt. Splošni pravni akt je po pravnih subjektih, za katere velja, in po družbenih razmerjih, kot jih ureja. V razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov je po številu pravnih subjektov (naslovljencev), na katere se nanaša, in po pravni naravi družbenih razmerij, kot jih ureja, najsplošnejši pravni akt. Z izjemo tistih oseb, ki po mednarodnem pravu niso podvržene pravnemu redu neke države, velja ustava za vse pravne subjekte (fizične in pravne osebe) na njenem ozemlju. Kot splošni pravni akt, ki določa temelje pravnega reda (temeljne človekove pravice in svoboščine, državno ureditev itn.), je ustava tudi po svoji pravni naravi v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov, ki neposredno na podlagi ustave (zakoni) ali posredno (podzakonski predpisi) določneje urejajo ožja družbena razmerja (področja), najsplošnejši pravni akt.

Kot splošni pravni akt je ustava tudi abstraktni pravni akt. Z njo ustavodajalec načelno in posplošeno določa temelje pravnega reda na podlagi predpostavljenih in zamišljenih temeljnih družbenih razmerij, ki se praviloma nanašajo na nedoločene pravne subjekte (ljudi, državljane itn.) in na nedoločeno število teh subjektov. V razmerju do zakona in drugih splošnih aktov je ustava tudi najabstraktnejši pravni akt.

Kot splošni pravni akt ima vsaka ustava normativni del, običajno pa vsebuje tudi preambulo kot imenujemo njen uvodni del. Preambula ni pisana v členih in ima pretežno ideološko, politično in programskonaravo, le izjemoma vsebuje tudi določena načela s pravno veljavo. Ustava lahko vsebuje še posebna temeljna načela, ki so umeščena pred njen normativni del (npr. po ustavah iz leta 1963 in 1974). Toda tudi ta načela praviloma nimajo pravne narave. Po naravnopravni teoriji, po kateri imajo temeljne družbene vrednote občo in trajno veljavo (osebna svoboda, enakost ljudi, pravičnost itn.) ne glede na svojo

pravno določenost in pravno varstvo, pa naj bi v dvomu ta načela imela prednost pred pravnimi normami v ustavi.
Normativni del ustave je sestavljen iz manjšega ali večjega števila pravnih norm in je oblikovan v členih, ki se po svoji vsebini in pomenu lahko delijo na odstavke in točke ter druge sestavine. Zvezna ustava in republiške ustave iz leta 1974 so bile po številu členov najdaljše na svetu, zvezna je imela 406 členov, republiška ustava pa celo 443 členov. Sedanja slovenska ustava ima poleg preambule 174 členov.
Vsebina normativnega dela je običajno razporejena na poglavja in podpoglavja ter druge dele, ki so lahko tudi naslovljeni. Posamezne določbe pa lahko imajo programsko naravo. Slovenska ustava vsebuje takšne določbe predvsem v poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih. Ustava, ki nima preambule, je sestavljena v enaki pravnotehnični obliki kot normativni del ustave.
V nekaterih državah poznajo poleg ustave še posebne dodatke (anekse), s katerimi dopolnjujejo in razčlenjujejo posamezne ustavne določbe (Ciper, Malta, Indija itn.). Te določbe in dodatki k njim tvorijo celoto in se lahko uporabljajo samo skupaj. Zato se taki dodatki sprejemajo hkrati z ustavo in po enakem postopku ter imajo enako pravno veljavo.
V državah, v katerih z ustavnimi amandmaji zgolj dopolnjujejo in razčlenjujejo osnovno ustavno besedilo (ZDA itn.), pa sestavlja ustavo to besedilo skupaj z amandmaji.

b) Najvišji pravni akt

Po svoji najvišji pravni moči, po kateri je v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov tudi izhodiščni pravni akt, je ustava najvišji pravni akt. V vsakem pravnem redu obstaja namreč določen sistem splošnih pravnih aktov, v katerem imajo nekateri splošni akti višjo, drugi pa nižjo veljavo in ki ga označujemo kot hierarhijo splošnih pravnih aktov. Pravna hierarhija teh aktov ima obliko piramide, na vrhu katere je ustava, njej sledijo na nižjih mestih zakoni, na najnižjih mestih pa so podzakonski predpisi. Ustava ima v tem sistemu najvišjo pravno moč, zakoni nižjo kot ustava in obenem višjo kot

podzakonski predpisi, najnižjo pravno moč pa imajo podzakonski predpisi. Pravna hierarhija je eden od bistvenih pogojev za prepoznavno, usklajeno in enotno delovanje državnih in drugih organov ter posameznikov.

Ustavodajalec po svoji volji določa pravno moč ustave. Pri tem ni podrejen nobenemu drugemu državnemu organu niti ni omejen z nobenim drugim splošnim aktom. Pravna moč zakonov in drugih splošnih aktov, ki imajo nižjo pravno moč kot ustava, izhaja neposredno (zakoni) ali posredno (podzakonski predpisi) iz ustave.

Najvišja pravna moč ustave v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov se izraža predvsem v njenih določbah o pravni ureditvi najvišjih državnih organov. Med njimi so najpomembnejše tiste določbe, s katerimi ustavodajalec pooblašča predstavniško telo, da kot zakonodajalec sprejema zakone. Ustava lahko tudi bolj ali manj določno ureja zakonodajni postopek ali vsaj določa nekatera načela (večfaznost postopka itn.) za njegovo pravno ureditev z drugimi splošnimi akti (poslovnik itn.).

V državah, v katerih ima ustava najvišjo pravno moč, morajo biti zakoni v skladu z ustavo, podzakonski predpisi pa v skladu z ustavo in zakoni. V določenem obsegu obstajajo tudi med podzakonskimi predpisi hierarhična razmerja, zlasti med uredbo in drugimi podzakonskimi predpisi (odloki, pravilniki itn.).

V večini držav skrbi za skladnost zakonov z ustavo sam parlament. Toda pri tem presoja samo ustavnost zakonskih osnutkov in predlogov v zakonodajnem postopku, ne odloča pa o ustavnosti že sprejetih zakonov. V teoriji je takšna vloga parlamenta utemeljena z razlago, da je parlament edini predstavnik ljudske suverenosti in edini pooblaščeni organ, ki lahko sprejema zakone, zaradi česar nima nihče pravice, da dvomi o njihovi ustavnosti in da presoja njihovo ustavnost. V drugih državah presojajo ustavnost zakonov redna ali ustavna sodišča, lahko pa tudi kak drug organ (v Franciji ustavni svet itn.). Toda o tem odločajo šele potem, ko so bili zakoni že sprejeti in uveljavljeni.

c) Temeljni pravni akt

Po svoji vsebini, po kateri je v razmerju do zakonov in drugih splošnih aktov tudi izhodiščni pravni akt, je ustava temeljni pravni akt. Ustavodajalec določa in ureja vsebino ustave (materia constitutionis) povsem samostojno. V teoriji in pri sprejemanju dosedanjih ustav pa so se izoblikovali določeni standardi, po katerih naj bi ustava vsebovala predvsem določbe o državni ureditvi ter temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah. Poleg takšne klasične ustavne materije so ustave iz leta 1963 in 1974 izčrpno urejale tudi družbenoekonomska razmerja.

Določbe o državni ureditvi so izvorne in klasične ustavne določbe. Z njimi ustave praviloma urejajo samo najvišje državne organe, še zlasti zakonodajne, izvršilne in sodne organe. To so predvsem določbe o oblikovanju, položaju, pristojnostih, organizaciji in medsebojnih odnosih teh organov. V okviru te materije ustave običajno določajo tudi temelje lokalne samouprave. Po vsebini in obsegu urejanja so določbe o organih državne oblasti odvisne tudi od oblike državne ureditve. Tako je ustava unitarne države edini splošni akt te vrste, ki ureja njene najvišje organe. Za federacijo in njene članice pa je značilno, da s svojimi ustavami urejajo najvišje državne organe v okviru svojih pravic in dolžnosti.

Določbe o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah praviloma vsebujejo vse ustave. Samo izjemoma so urejene z nekim drugim ustavnim aktom (ustavni amandmaji v ZDA) ali pa so vsebovane v neki drugi listini, na katero se ustava sklicuje (Deklaracija o pravicah človeka in državljana v Franciji). Prve ustave so urejale samo osebnostne in politične pravice, po prvi in zlasti po drugi svetovni vojni pa so mnoge ustave uvedle tudi gospodarske, socialne, kulturne in druge pravice (socialna država). Le redke ustave pa vsebujejo določbe o temeljnih (državljanskih) dolžnostih (weimarska ustava, nekdanje vzhodnoevropske ustave itn.).

Čeprav bi ustava po splošnem pojmovanju morala urejati samo temelje državne in družbene ureditve, so po obsegu urejanja velike razlike med posameznimi ustavami. Po obsegu urejanja razlikujemo med ustavami, ki nekaterih vprašanj sploh ne urejajo ali pa zelo skopo (zoževanje ustavne materije), in nekaterimi

ustavami, ki nekatera vprašanja urejajo preveč podrobno ali urejajo vprašanja, ki običajno sploh niso predmet ustavnega urejanja (širjenje ustavne materije). Med novejšimi ustavami je zoževanje ustavne materije značilno predvsem za francosko ustavo iz leta 1958, ki pri ureditvi parlamenta sploh ne ureja mandata njegovih domov, števila njunih članov in načina njihove izvolitve, po širjenju ustavne materije pa so znane zlasti ustave nekaterih zveznih držav v ZDA (prepoved sekanja drv v državnih gozdovih, določbe o plačilu cestne takse itn.).

Z izjemo ustavnih določb o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah ter pomembnejših organizacijskih določb (o oblikovanju in sestavi najvišjih državnih organov itn.) se ustava praviloma ne uporablja neposredno. Med tistimi ustavnimi določbami, ki se neposredno ne uporabljajo, so še posebej pomembne tiste, na katere je vezano zakonsko urejanje družbenih razmerij. Pri tem ima ustavodajalec v razmerju do zakonodajalca naslednje možnosti:

1. zakonodajalca lahko pooblašča, da določena vprašanja zakonsko uredi (npr. ustavna določba, po kateri se lahko pravica do stavke z zakonom omeji);
2. zakonodajalcu lahko zapoveduje, da mora ustrezna družbena razmerja pravno urediti (ustavne določbe, po katerih zakon ureja volilni sistem za volitve v državni zbor, določa ureditev in pristojnosti sodišč, določa ureditev računskega sodišča itn.);
3. zakonodajalcu lahko prepoveduje, da posega na nekatera področja (ustavna določba, ki ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja in omejevanja določenih pravic itn.).

Razmejevanje med ustavnim in zakonskim urejanjem družbenih razmerij je še posebej pomembno za pravno ureditev temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V demokratični in pravni državi so te pravice in svoboščine praviloma urejene z ustavo in se neposredno na podlagi ustave tudi uresničujejo. Po slovenski ustavi je dovoljeno odstopiti od tega načela samo tedaj, kadar je pri posameznih pravicah v ustavi določeno, da zakon predpisuje način njihovega uresničevanja. Druge pravice in obveznosti državljanov in

drugih oseb lahko predpiše državni zbor samo z zakonom. Gospodarska in socialna razmerja (pravice) pa praviloma uresničujemo na način in po pogojih, ki jih določa zakon.

2.2.3 TRADICIONALNO RAZVRŠČANJE USTAV

Ustave lahko razvrščamo po številnih in različnih merilih. V strokovni literaturi prevladuje razvrščanje ustav po tradicionalni ustavni teoriji, ki na splošno razlikuje med ustavami v materialnem in ustavami v formalnem pomenu, na podlagi te delitve pa jih razvršča na pisane in nepisane, kodificirane in nekodificirane ter toge in gibke ustave. Novejše teorije poleg formalnih lastnosti ustav (oblika ustave, postopek za njen sprejem itn.), na katere se ta teorija pretežno opira, upoštevajo pri razvrščanju ustav tudi druge njihove lastnosti (njihovo vsebino, obseg urejanja ustavne materije, stopnjo določenosti njihove vsebine itn.).

2.2.3.1 Pisane in nepisane ustave

Delitev ustav na pisane in nepisane se je izoblikovala v razpravah o obliki in pravni naravi ustavne ureditve v Veliki Britaniji, ki nima ustave v formalnem pomenu. Po mnenju nekaterih angleških ustavnopravnih teoretikov (James Bryce) ima Velika Britanija nepisano ustavo, ki zajema določene politične in pravne listine iz angleške oziroma britanske zgodovine, ustavne običaje, sodne odločbe z ustavnopravnimi učinki in zakone z ustavno veljavo. Po tem mnenju je nepisana ustava sinonim za ustavo v materialnem pomenu.
V sodobnih družbah imajo razen ustavnih običajev vsi pravni akti in vsa pravna pravila, ki spadajo med vire ustavnega prava, pisano obliko, čeprav ne sodijo v ustavo v formalnem pomenu. Toda med pisane ustave uvrščamo samo ustave v formalnem pomenu.

2.2.3.2 Kodificirane in nekodificirane ustave

Kodificirane ali enovite so tiste ustave, ki so sestavljene iz enega samega pisanega akta, ki vsebuje temeljna pravna pravila o državni in družbeni ureditvi in ki je praviloma poimenovan kot ustava. Nekodificirane pa so tiste ustave, ki zajemajo več pisanih aktov s takimi pravili in lahko imajo različna imena (ustavni zakoni itn.). Pravni akti, ki sestavljajo nekodificirano ustavo, so sprejeti po zahtevnejšem postopku kot navadni zakoni in imajo vsak zase in hkrati najvišjo pravno moč (francoska ustava iz leta 1875 v obliki štirih ustavnih zakonov itn.). Po pravni moči ni razlike med kodificiranimi in nekodificiranimi ustavami.

V nekaterih državah poznajo posebne ustavne zakone (Francija, Italija, Danska idr.), ki imajo nižjo pravno moč kot ustava v formalnem pomenu in višjo pravno moč kot navadni zakoni. Nižjo pravno moč imajo zato, ker so izvedeni iz ustave, višjo pravno moč pa zato, ker so sprejeti po zahtevnejšem postopku kot navadni zakoni (posebej določenem z ustavo, z glasovanjem na referendumu itn.).

Nekodificirano ustavo lahko sestavlja tudi več pravnih aktov (zakonov in celo posebnih listin), ki so sprejeti po enakem postopku kot navadni zakoni in ki nimajo višje pravne moči kot ti zakoni. V nekodificirano ustavo jih uvrščamo zato, ker urejajo vprašanja, ki sodijo v ustavno materijo.

2.2.3.3 Toge in gibke ustave

Ustave razvrščamo na toge in gibke predvsem po postopku, po katerem se sprejemajo in spreminjajo.

Toge (trde) imenujemo tiste ustave, za katere je predpisan poseben postopek za njihovo sprejemanje in spreminjanje, ki je zahtevnejši kot zakonodajni postopek. Po ustavodajalcu uvrščamo med toge tiste ustave, ki jih sprejema ustavodajna skupščina kot posebno telo. Toge ustave poznajo v večini držav, s

tem da je postopek za njihovo sprejemanje v nekaterih bolj, v drugih pa manj tog.
Gibke (mehke) so tiste ustave, ki jih je mogoče sprejemati in spreminjati po enakem postopku kot navadne zakone. Od drugih zakonov se razlikujejo po materiji, ki jo v drugih državah urejajo z ustavami v formalnem pomenu. Gibke ustave tudi nimajo višje pravne moči kot navadni zakoni. Take ustave so značilne predvsem za Izrael in anglosaške države (Velika Britanija, Kanada idr.). V Veliki Britaniji lahko parlament z navadnimi zakoni ureja vsa vprašanja iz klasične ustavne materije.

2.2.4 SPREJEMANJE, SPREMINJANJE IN DOPOLNJEVANJE USTAVE

2.2.4.1 Sprejemanje ustave

Pri sprejemanju ustav v formalnem pomenu je potrebno ločiti, ali gre za sprejem prve ustave neke države ali pa za sprejem nove ustave v državi, ki že ima ustavo. Prve ustave sprejemajo države, ki še nimajo ustave, in novonastale države. V državah, ki so do tedaj poznale samo ustavo v materialnem pomenu, so bile prve ustave sprejete ob koncu 18. in na začetku 19. stoletja (Francija, Danska, Nizozemska idr.). Pozneje so prve ustave sprejele tudi druge države (Kanada, Avstralija, Japonska idr.).
Med ustavami novonastalih držav so najstarejše ustave ZDA in njenih članic. V Evropi so v tem stoletju prve ustave sprejele tudi številne nove države, ki so nastale po razpadu Avstro - Ogrske in Rusije ter po zmagi revolucije v Rusiji (Sovjetska zveza, Jugoslavija, Češkoslovaška, Madžarska, Avstrija itn.). Prve ustave so sprejele tudi novonastale države po razpadu Češkoslovaške, Jugoslavije in Sovjetske zveze v devetdesetih letih.
Prve ustave so praviloma sprejele ustavodajne skupščine (konstituante) kot posebna telesa, izvoljena po državljanih za sprejem ustave. Nekatere prve ustave pa so sprejeli državljani na referendumu (več ustav zveznih držav ZDA itn.). Prve ustave novonastalih držav v devetdesetih letih pa so sprejela

zakonodajna telesa teh držav, ki so prej opravljala zakonodajno funkcijo federalnih enot (republiške skupščine itn.).

V sodobnih državah, ki imajo z redkimi izjemami (Velika Britanija, Izrael idr.) že ustave v formalnem pomenu, je pomembnejše sprejemanje novih ustav. Nove ustave lahko izhajajo iz nasilnega preloma s staro ustavno ureditvijo (revolucija, državni udar itn.) ali pa iz spoznanja o presežnosti dotedanje ustave in potrebi po sprejemu nove ustave. V prvem primeru gre za povsem nove ustave v formalnem in materialnem pomenu (ustavna diskontinuiteta), v drugem pa za nove ustave, ki so sprejete po določbah dotedanjih ustav in ki ne spreminjajo nosilca oblasti (ustavna kontinuiteta).

Tiste nove ustave, ki izhajajo iz prekinitve s staro ustavno ureditvijo in ki neposredno ali posredno spreminjajo nosilce oblasti, praviloma sprejema ustavodajna skupščina. V tem pomenu so tudi zvezno ustavo iz leta 1946 in republiške ustave iz leta 1947 sprejele ustavodajne skupščine. Kljub večji ali manjši vsebinski povezanosti s staro ustavno ureditvijo pa v nekaterih državah po političnih in drugih spremembah sprejema novo ustavo ustavodajna skupščina. Tako je v Franciji ustavodajna skupščina sprejela novo ustavo neposredno po osvoboditvi in zmagi antifašističnih sil (1946), drugo povojno ustavo pa je ustavodajna skupščina sprejela v času globoke politične, gospodarske in socialne krize (1958). Tudi v Italiji je po porazu fašizma in osvoboditvi novo ustavo sprejela ustavodajna skupščina (1947).

Tiste nove ustave, ki izhajajo iz dotedanje ustave in ki ne spreminjajo nosilcev oblasti, praviloma sprejema zakonodajno telo po postopku, ki je običajno predpisan za spreminjanje ustave. Po tem načelu je zvezni ustavi iz leta 1963 in iz leta 1974 sprejela zvezna skupščina kot zakonodajno telo federacije, republiške ustave iz navedenih let pa so sprejele republiške skupščine kot zakonodajna telesa njenih članic. Kljub temu da se ustava Republike Slovenije kot samostojne in neodvisne države povsem razlikuje od republiške ustave iz leta 1974, je to ustavo sprejela njena skupščina kot zakonodajno telo, in to po določbah, ki jih je predpisala dotedanja ustava za svoje spreminjanje.

Postopek, po katerem se sprejema ali spreminja ustava, imenujemo ustavodajni ali ustavnorevizijski postopek. Običajno je ta postopek dvofazen : v prvi fazi ustavodajalec odloča o predlogu ustave oziroma njene spremembe, v drugi fazi pa odloča o sprejemu ustave oziroma ustavne spremembe. V nekaterih državah je trifazen, s tem da v tretjo fazo sodi potrjevanje ustave oziroma ustavne spremembe na referendumu ali v zakonodajnih oziroma ustavodajnih skupščinah federalnih enot. Tako za sprejem ustave kot za sprejem ustavnih sprememb je praviloma predpisana kvalificirana večina. Običajno je to dvotretjinska večina vseh članov zakonodajnega oziroma ustavodajnega telesa, ki sprejema ustavo oziroma ustavne spremembe.

V nekaterih državah poznajo tudi ustavodajni ali ustavnorevizijski referendum, na katerem volivci potrdijo ali zavrnejo po ustavodajalcu sprejeto ustavo oziroma ustavno spremembo pred njeno razglasitvijo (naknadno referendum). Ponekod je obvezen (v Švici, na Danskem in Irskem itn.), v večini držav pa ni obvezen. Le v redkih državah je predviden referendum tudi za odločanje o predlogu za sprejem ustave oziroma ustavne spremembe (predhodni referendum).

Nekatere omejitve pri spreminjanju ustave, ki ne zavezujejo ustavodajalca pri sprejemanju nove ustave, pa so manj pomembne (prepoved spremembe oblike vladavine ali oblike državne oblasti, določbe o različnih postopkih pri spreminjanju posameznih ustavnih določb itn.).

2.2.4.2 Spreminjanje in dopolnjevanje ustave

Ker so razlike med sprejemanjem nove ustave in spreminjanjem veljavne ustave drugovrstne, je pomembnejši prikaz pravnih aktov o spreminjanju in dopolnjevanju ustave. Ustava se praviloma spreminja in dopolnjuje z ustavnimi amandmaji in ustavnimi zakoni. Ustavni amandmaji so značilni predvsem za ZDA, v evropskih državah pa prevladujejo ustavni zakoni. Po ustavni tradiciji, ki se je uveljavila v ZDA, pri ustavnih amandmajih ne gre za spreminjanje ustave, temveč za njeno dopolnjevanje. Amandmaji so namenjeni zgolj

konkretizaciji, razčlenitvi in dopolnitvi ustavnih določb. Za to tehniko je značilno, da ne posega v ustavno besedilo, ampak se amandmaji samo dodajajo k temu besedilu, ki sicer ostaja nespremenjeno. Zato takšna tehnika pogosto povzroča težave pri razlaganju in uporabljanju ustave.
Po amandmajski tehniki, ki se je uveljavila v nekdanji Jugoslaviji, pa je bilo mogoče ustavo tudi spreminjati in razveljavljati, ne samo dopolnjevati. Za razliko od ameriškega načina se v Evropi ustave praviloma spreminjajo in dopolnjujejo tako, da se ustrezne spremembe in dopolnitve vključijo v ustavno besedilo in postanejo njegov sestavni del. Ustava, ki je spremenjena in dopolnjena na tak način, je preglednejša in razumljivejša, kar je precejšnja prednost pri njenem razlaganju in uporabljanju. Tak pravni akt se navadno imenuje ustavni zakon. Običajno je sestavljen iz dveh delov : prvi del zajema besedilo ustavne spremembe oziroma dopolnitve, drugi pa določa način njene izvedbe. Po takšni tehniki je bil sprejet tudi ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije.

2.3 USTAVA V SOCIOLOŠKEM POMENU

Opredelitev ustave v sociološkem pomenu je utemeljena na spoznanju, da so politična načela in pravne norme, ki jih vsebuje ustava, izraz družbenih potreb in interesov ter vrednot, ki jih oblikujejo ljudje (državljani) v svojih medsebojnih odnosih in jih na podlagi ustave bolj ali manj učinkovito tudi uresničujejo v svojih medsebojnih odnosih. Že klasična sociološka teorija o ustavi, ki se je v drugi polovici 19. stoletja izoblikovala iz odpora zoper normativistično pojmovanje ustave, je poudarjala pomen družbenih odnosov pri oblikovanju in sprejemanju ustave. Najvidnejši predstavniki te teorije so ustavo opredelili kot " razmerje družbenih sil, ki obstajajo v neki družbi " (F. Lassal). Kljub temu da so pri tem podcenjevali pomen ustave kot splošnega normativnega akta, je njihovo pojmovanje ustave pomembno za spoznavanje njene družbene pogojenosti.

Po družbenih odnosih, po katerih je vsaka družba razslojena in protislovna, ni ustava v nobeni družbi v celoti izraz " obče volje " naroda oziroma ljudstva niti zgolj " uzakonjena volja vladajočega razreda " (K. Marx). Razdalja med ljudmi (državljani) in ustavo je dejansko odvisna tudi od njihovih družbenih možnosti pri oblikovanju in sprejemanju ustave, normativno pa od večje ali manjše skladnosti oziroma neskladnosti ustave z njihovo voljo. Kljub vsem omejitvam " obče volje " v družbenih odnosih je v demokratični družbi suverenost naroda oziroma ljudstva temeljno načelo za teoretično presojo ustave, razredno pojmovanje ustave pa je kljub vsem teoretičnim omejitvam vsaj metodološko uporabno za spoznavanje ustave kot izraza dejanskih družbenih odnosov.

Ustava ima sociološki pomen tudi po bolj ali manj skladnem vedenju in ravnanju ljudi (državljanov) in drugih naslovljencev (državni organi itn.) po ustavi v družbenih odnosih. Njihovo vedenje in ravnanje pa ni pogojeno samo z večjo ali manjšo skladnostjo ustave z njihovimi potrebami in interesi ter vrednotami, ampak tudi z njihovimi dejanskimi možnostmi. Ljudje z enakimi normativnimi (ustavnimi) možnostmi imajo v družbenih odnosih različne dejanske (faktične) možnosti. Predvsem politične in gospodarske pravice so glede na družbeni položaj ljudi (izvor, izobrazba, premoženje itn.) po svoji vsebini v večjem ali manjšem obsegu v družbenih odnosih neenake pravice.

Še zlasti novejše sociološke teorije o pravu in s tem o ustavi (pravni realizem v ZDA itn.) s posebno pozornostjo preučujejo obe razsežnosti ustave v sociološkem pomenu: ustavo kot izraz družbenih odnosov, ki izhaja iz življenja (life in law), in ustavo kot se uresničuje v življenju kot praksi (law in life).

3 ZNAČILNEJŠE IN POMEMBNEJŠE USTAVNE UREDITVE

Dr. Franc Grad

3.1 VELIKA BRITANIJA

3.1.1 USTAVNI RAZVOJ

Britanski ustavni razvoj je med sodobnimi državami najdaljši in v celoti gledano tudi najpomembnejši. Večina sodobnih ustavnih institutov je namreč nastala v tem razvoju in se počasi prenesla v druge evropske in neevropske države. Čeprav so ti ustavni instituti v drugih državah doživeli v marsičem tudi svoj posebni razvoj, vendar dolgujejo svoj nastanek ravno angleškemu ustavnemu razvoju. Zato lahko rečemo, da je Anglija v resnici zibelka večine sodobnih demokratičnih institucij.

Ustavni razvoj Velike Britanije je potekal tako kot tudi sicer zgodovinsko dogajanje v tej državi, torej praviloma počasi, korakoma, brez večjih pretresov, ki so jih tako pogosto doživljale države na evropskem kontinentu, zlasti Francija. Posebnost britanskega razvoja se kaže predvsem v večstoletnem nenehnem boju za oblast med kraljem in parlamentom in v razmeroma zgodnjem osamosvajanju sodstva. Vse obdobje britanskega ustavnega razvoja pa so označevala tudi prizadevanja za uveljavitev pravic posameznika nasproti državni oblasti, ki jo je sprva poosebljal kralj. Zato štejemo Magno Charto Libertatum iz leta 1215 za prvi pomembni ustavni dokument, s katerim je bila omejena dotedaj absolutna kraljeva oblast. Konec tega stoletja pa se je tudi že izoblikoval zametek prvega sodobnega parlamenta (Model Parliament), katerega nadaljnji razvoj je privedel do sodobne parlamentarne demokracije.

V 17. stoletju je prišlo do vojaškega spopada med kraljem in parlamentom, v katerem je zmagal parlament in začasno uvedel republikansko obliko vladavine. Kasneje je bila sicer spet vzpostavljena monarhija, vendar pa si je v teh dogodkih parlament že pridobil prevladujočo vlogo v državi.

V tem času je bilo sprejetih več pomembnih dokumentov ustavnega značaja. Omeniti je treba zlasti Peticijo pravic (Petition of Rights) iz leta 1628, ki je po vsebini podobna Magni Charti, vendar pa se razteza ne več samo na fevdalce, temveč tudi na meščanstvo. Kasneje (1653), za časa vladavine angleškega parlamenta, pa je bil sprejet celo poseben dokument, imenovan Instrument of Government, ki ima že mnoge značilnosti sodobne ustave, vendar je imel bolj simboličen in začasen pomen, saj se v praksi ni uporabljal in je kasneje tudi prišlo do restavracije monarhije. Vendar pa je pomemben za kasnejši razvoj ustavnosti, ker je uredil razmerja med temeljnimi nosilci državne oblasti in določil nekatere pravice državljanov, ki sta jih morala spoštovati tako monarh kot tudi parlament. V drugi polovici tega stoletja sta bila v Angliji sprejeta še dva pomembna dokumenta, ki sta predvsem določala pravice državljanov in njihovo varstvo, in sicer Habeas Corpus Act (1679) in Bill of Rigts (1688).

V tem času je parlament že prevzel zakonodajno oblast od kralja, ki je še nadalje vodil izvršilno oblast. To se je spremenilo v prvi polovici 18. stoletja, ko se je začela oblikovati vlada, ki je postala dejanski nosilec izvršilne oblasti in postala odgovorna parlamentu. Odtlej dalje pripada monarhu samo še simbolično vodstvo izvršilne oblasti.

V kasnejšem angleškem ustavnem razvoju sicer ni več prihajalo do sprejema tako odmevnih aktov ustavnega pomena, vendar je razvoj angleške ustavnosti dal še nekaj pomembnih prispevkov k razvoju ustavnosti v svetu. Velika Britanija je še naprej prednjačila v krepitvi demokratičnega državnega ustroja, zlasti glede vloge parlamenta in je mnogo pred drugimi državami uvajala pomembne demokratične pridobitve. Med njimi je treba omeniti uveljavitev načela delitve oblasti in z njo povezanega načela neodvisnosti sodstva, ki je odločilno vplivala na razvoj v drugih državah. Dalje je treba omeniti uvedbo reprezentativnega mandata, sodobno poslovanje parlamenta in širitev volilne

pravice. Končno je v tej državi že v začetku 18. stoletja začel nastajati model parlamentarnega sistema, ki se je kasneje razširil po vsem svetu.
Tudi v kasnejšem ustavnem razvoju so še nastajali nekateri pomembni akti ustavnega pomena, zlasti zakon o parlamentu (Parliamentary Act), ki je leta 1911 odpravil dotedanjo enakopravnost obeh domov parlamenta in postavil dom lordov v bistveno šibkejši položaj od spodnjega doma (House of Commons). Pomembni so tudi nekateri drugi zakoni, zlasti tisti, ki so v zadnjih desetletjih izvedli reformo pravosodnega sistema in lokalne samouprave.

3.1.2 SEDANJA UREDITEV

Zgodovinski ustavni razvoj je privedel do tega, da je sedanja ureditev sestavljena iz cele vrste dokumentov ustavnega pomena, med katerimi pa ni pisane ustave, kot je postala značilna za druge države. Tako tvorijo vire ustavne ureditve različni zgodovinski dokumenti (med katerimi smo najpomembnejše že omenili), pravila občega prava (Common Law), zakoni (zlasti v novejšem času), ustavni običaji ter notranji predpisi in običaji parlamenta.
Po tej ureditvi je Vel. Britanija monarhija, ki bi jo lahko glede na položaj monarha in njegovo razmerje do parlamenta označili kot parlamentarno monarhijo. Država je formalno sicer unitarna, vendar pa imajo nekateri njeni sestavni deli (Škotska, Severna Irska in Wales) v različni meri avtonomen položaj. Z vidika organizacije državne oblasti pa gre za parlamentarni sistem z nekaterimi tipičnimi posebnostmi, ki izhajajo iz zgodovinskega razvoja (kabinetni sistem). Ta sistem temelji sicer na delitvi oblasti, vendar pri tem ni zelo dosleden.
Ker se je moč monarha v zgodovinskem razvoju zmanjševala predvsem prek ustavnih običajev, je bila v veliki meri ohranjena na reprezentativni ravni, tako da je na tej ravni monarh še sedaj eden od nosilnih stebrov ustavne ureditve. Monarh se namreč šteje za predstavnika države in naroda ter simbol Commonwealtha, v njegovem imenu pa se tudi izvršujejo pooblastila

parlamenta, vlade in sodišč. Brez njegovega sodelovanja (ki pa ga po ustavnih običajih ne sme odkloniti) ne moreta delovati niti parlament niti vlada. Dejansko pa se vsa oblast izvaja po drugih državnih organih, tako da je vsa monarhova moč zgolj simbolična. V skladu z zgodovinsko tradicijo je osebnost monarha neodgovorna in nedotakljiva.

Najvišja oblast pripada parlamentu, ki je bil že od 13. stoletja dvodomen in ga tudi sedaj sestavljata spodnji dom (House of Commons) in zgornji dom (House of Lords, dom lordov). Zakonodajno oblast izvaja spodnji dom, zgornji dom pa ima le omejeno možnost vpliva na njegove odločitve. Spodnji dom je predstavnik vsega ljudstva in se voli neposredno, na podlagi splošne in enake volilne pravice po večinskem volilnem sistemu. Zgornji dom pa v skladu z zgodovinsko tradicijo sploh ni voljen, temveč je sestavljen večinoma iz dednih lordov, delno pa tudi iz lordov po položaju in imenovanih lordov. Poleg zakonodajne in finančne oblasti (sprejem proračuna) je najpomembnejša funkcija parlamenta (spodnjega doma), da nadzoruje delo vlade, predvsem s poslanskimi vprašanji.

Britanska vlada je nastala v razvoju parlamentarnega sistema in je dejanski nosilec izvršilne oblasti. Britansko politično življenje obvladujeta dve politični stranki (konzervativna in laburistična), od katerih dobi na volitvah ena ali druga večino v spodnjem domu in oblikuje enostrankarsko vlado. Vlada se oblikuje iz poslancev politične stranke, ki ima večino v parlamentu, natančneje v spodnjemu domu, kateremu tudi odgovarja. Redkeje dobijo mesto v vladi tudi člani zgornjega doma, praviloma le manj pomembne položaje. Mandatarja za sestavo vlade imenuje monarh. Vlada ima ožjo in širšo sestavo. V ožji sestavi se imenuje kabinet in sprejema vse pomembne vladne odločitve. Kabinet tvorijo najpomembnejši ministri, drugi (mlajši ministri in drugi) pa so ostali člani vlade. Prvi minister ima izredno pomemben položaj, saj je usoda članov vlade odvisna od njega, dejansko pa nadzoruje tudi parlament vse dotlej, dokler ima v njem zagotovljeno večino, kar v praksi pomeni, dokler se poslanci njegove stranke držijo strankarske discipline. Zaradi tega se v praksi redko uporabljajo načini zagotavljanja odgovornosti vlade parlamentu, kot so

nezaupnica in zaupnica, ki so sicer nastali ravno v razvoju britanskega parlamentarnega sistema.
Že zelo zgodaj se je začela uveljavljati neodvisnost sodstva, tako da je tudi v tem pogledu v zgodovini Velika Britanija prednjačila pred drugimi državami. Sedaj je sodstvo organizirano na več stopnjah (magistratna sodišča, grofijska in kronska sodišča, višja sodišča, pritožbeno sodišče), pri čemer pa je najvišje pritožbeno sodišče še vedno dom lordov. Največja značilnost britanskega pravnega sistema je običajno pravo (common law), ki je še sedaj pomemben pravni vir in podlaga za sodne odločitve, čeprav je v zadnjem času tudi tu vse pomembnejši zakon in drugi predpisi državnih organov.
Tudi lokalna samouprava ima daljšo tradicijo kot v drugih evropskih državah in uživa visoko stopnjo avtonomije, čeprav na drugačen način kot v državah celinske Evrope. Oblikovana je na dveh ravneh, in sicer se na prvi ravni izvaja v okrajih (districts), na drugi pa v grofijah (counties). Znotraj okrajev pa obstajajo še manjše lokalne skupnosti, imenovane župnije (parishes), ki imajo le manj pomembne pristojnosti, katere jim podeljujejo okraji. Lokalne skupnosti imajo svoje voljene predstavniške organe, ki jim načeluje župan (mayor); ta hkrati tudi predstavlja skupnost. Lokalno upravo pa vodi posebej imenovan direktor, ki ni politična oseba.

3.2 ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE

3.2.1 USTAVNI RAZVOJ

ZDA za razliko od evropskih in večine drugih držav nimajo fevdalne zgodovine in so bile že ob nastanku meščanska država. Večino sedanjega ozemlja so zasedli Angleži in organiziranih je bilo 13 kolonij, ki so bile last angleške krone. Konec 18. stoletja je prišlo do osvoboditve izpod angleške oblasti, dotedanje kolonije so postale neodvisne države in se povezale v ameriško konfederacijo na podlagi posebne konfederalne pogodbe (Articles of

Confederation). Po osvoboditvi se je začela krepiti težnja za okrepitvijo skupne oblasti, ki je privedla do sklica ustavodajnega konventa (1787), na katerem so poglobljeno razpravljali o različnih ustavnih vprašanjih. Te razprave imajo še danes vpliv na ustavnopravna in politična razmišljanja v državi in v svetu. Jeseni tega leta je bila sprejeta ustava ZDA, ki velja še danes.
V drugi polovici 19. stol je prišlo do zaostritve nasprotij med severnimi (ki so bile industrijsko razvite) in južnimi državami (ki so bile agrarne) zaradi ekonomskih razlogov,zlasti pa zaradi vprašanja suženjstva, posledično pa tudi glede razmerja med zvezo in državami kot njenimi članicami. Sledila je secesijska vojna (1861-1865), v kateri je zmagala zveza, kar je okrepilo zvezno državo nasproti državam in začrtalo smer nadaljnjega razvoja ZDA.

3.2.2 SEDANJA UREDITEV

Ustava ZDA je bila prva pisana sodobna ustava in velja še dandanes. Prvotno ustavno besedilo je imelo samo sedem (obsežnih) členov, ki urejajo predvsem državno organizacijo. Do sedaj mu je bilo dodanih še 26 amandmajev, ki so uredili zlasti človekove pravice in svoboščine. Temeljna izhodišča in načela, na katerih temelji ustava, so zlasti načelo ljudske suverenosti, načelo zveznosti, načelo delitve oblasti in varstvo pravic človeka in državljana. Ustava ZDA je toga ustava, ker je za njeno spremembo predpisan dokaj kompliciran ustavnorevizijski postopek. Predložene spremembe morajo namreč sprejeti predstavniška telesa treh četrtin držav (ali njihove ustavodajne skupščine, če tako sklene kongres).
Ustavna ureditev ZDA je bila ob času njenega sprejema plod takratnih demokratičnih idej, vendar je tudi njen nadaljnji razvoj prednjačil in še prednjači v mnogih demokratičnih institucijah, zato je še vedno v marsičem vzor za druge države, zlasti glede varstva človekovih pravic in svoboščin.
ZDA so prva sodobna federacija in njene institucije so postale vzor kasnejšim federacijam. Na celotnem ozemlju ZDA veljajo zvezna ustava, zvezni zakoni in meddržavne pogodbe. Zvezne pristojnosti so določene kot pristojnosti

kongresa, ki določa davke, skrbi za skupno obrambo in splošno blaginjo ZDA, napove vojno, ureja trgovino z drugimi državami, izdaja denar, predpiše določena kazniva dejanja, ustanavlja zvezno policijo itd.

Ustava ne določa pristojnosti držav, temveč jim le prepoveduje odločanje o določenih zadevah. Države imajo sicer veliko pristojnosti in imajo tudi lastne ustave ter lastno zakonodajo. Vsaka država ima lahko lastno ureditev, samo da je republikanska. Organizacija držav je vendarle precej podobna zvezni organizaciji (praviloma dvodomni parlament, guverner ima podoben položaj kot predsednik ZDA itd).

Moč zvezne države se je v zgodovini spreminjala, v glavnem krepila, vendar se v zadnjih desetletjih ponovno krepi položaj držav nasproti federaciji. Suverenost ni razdeljena med federacijo in države, temveč jo ima ljudstvo vseh ZDA in jo uresničuje prek zvezne države in prek držav.

Državna oblast je organizirana na podlagi dosledno izvedenega načela delitve oblasti, za katerega je značilen sistem zavor in ravnovesij (checks and balances). Vsak izmed temeljnih državnih organov (kongres, predsednik ZDA in vrhovno sodišče) ima svoje samostojne pristojnosti, hkrati pa tudi moč nadzorovati in vplivati na delo drugih organov. Predsednik ima izredno močan položaj, zato se ameriški sistem organizacije državne oblasti imenuje predsedniški sistem.

Zakonodajno oblast opravlja kongres, ki ga sestavljata predstavniški dom (House of Representatives) in senat. Predstavniški dom predstavlja vse ljudstvo ZDA in se voli neposredno za dve leti, v senat pa neposredno izvoli vsaka država po dva senatorja. Mandatna doba senata je šest let, pri čemer se vsaki dve leti obnavlja tretjina senatorjev. Predstavniški dom vodi speaker, ki ga izvolijo člani predstavniškega doma izmed sebe, senat pa vodi podpredsednik ZDA, ki je izvoljen hkrati s predsednikom. Oba domova sta načelno enakopravna, pri čemer pa ima senat celo nekaj več pristojnosti (soglasje k imenovanju visokih funkcionarjev, ratifikacija mednarodnih pogodb). Pri sprejemanju zakonov sta oba domova povsem enakopravna, zato je zakon sprejet samo, če je sprejet v obeh domovih. Ko je zakon sprejet, je potreben za

njegovo uveljavitev še podpis predsednika ZDA. Če predsednik ne podpiše zakona, je zakon sprejet samo, če ga ponovno sprejmeta oba domova, tokrat z dvotretjinsko večino (odložni veto predsednika).

Izvršilna oblast (executive power) pripada predsedniku, ki je izvoljen za štiri leta (skupaj s podpredsednikom) in je lahko voljen samo dvakrat zapored. Voljen je posredno, in sicer tako, da se najprej izvolijo elektorji, ki potem izvolijo predsednika in podpredsednika. Dejansko pa je z izvolitvijo elektorjev že znano, koga bodo izvolili. Izvoljen je lahko samo tisti, ki je star najmanj 35 let, državljan ZDA, rojen v ZDA ali biva v ZDA najmanj 14 let.

Predsednik je politično neodgovoren. Predstavniški dom pa ga lahko obtoži za izdajo, podkupljivost in druga huda kazniva dejanja; o obtožbi odloči senat.

Predsednik opravlja običajne funkcije šefa države, kot so predstavljanje in zastopanje države, poveljevanje vojski, pomilostitve in podobno. Imenuje tudi vrhovne sodnike in druge visoke državne funkcionarje, vendar lahko to stori samo v soglasju s senatom. Predsednik sklepa mednarodne pogodbe, ki pa potrebujejo za uveljavitev še ratifikacijo senata. Ustavna praksa je izoblikovala tudi tip izvršilnih mednarodnih pogodb (executive agreements), ki ne potrebujejo ratifikacije senata.

Poleg klasičnih funkcij šefa države vodi predsednik tudi celotno zvezno državno upravo. Pri izvajanju njegovih nalog pomaga predsedniku kabinet, ki se je izoblikoval kot plod ustavnega običaja, ni pa njegov status pravno urejen. Skupaj s predsednikom je izvoljen tudi podpredsednik, ki nima nobenih posebnih pooblastil, razen da vodi senat. Prevzame pa funkcijo predsednika v primeru, da temu preneha mandat.

Sodstvo je dedič anglosaške tradicije. Organizirano je na državni in zvezni ravni. Vrhovno pritožbeno sodišče na zvezni ravni je vrhovno sodišče, ki le izjemoma odloča na prvi stopnji. Vrhovno sodišče ima predsednika in 8 članov, ki jih imenuje predsednik ZDA v soglasju s senatom. Za ameriško sodstvo je značilno, da v sporih lahko odloči tudi o ustavnosti zakona ali drugega akta, kar je bilo vzor za razvoj ustavnosodne kontrole v drugih državah.

V skladu z anglosaškimi tradicijami je močno razvita tudi lokalna samouprava. Ta je dvostopenjska: ožje samoupravne lokalne skupnosti so municipaltities (občine), širše pa counties (okraji). Med občinami so pomembnejše mestne občine (townships). Poseben položaj in bistveno močnejša pooblastila imajo največja mesta, ki imajo položaj metropolitanskih območij.
V občinah obstoji praviloma občinski svet in župan, ki je ponekod neposredno voljen in ima močan položaj, drugod pa posredno in ima šibkejši položaj. Obstaja pa tudi menedžerski tip samouprave, kjer ima župan samo reprezentativno funkcijo, občinsko upravo pa vodi menedžer, ki ni politična oseba, temveč je najvišji uradnik. Tudi v okrajih obstoji posebni voljeni svet, uprava pa je organizirana zelo različno.

3.3 SOVJETSKA ZVEZA IN RUSKA FEDERACIJA

3.3.1 SOVJETSKA ZVEZA

Do leta 1917 je bila Rusija cesarstvo, ki je bilo odpravljeno s februarsko revolucijo leta 1917, tej pa je istega leta sledila oktobrska revolucija. Slednja je bila izredno radikalna, saj je uvedla povsem novo družbeno ureditev, temelječo na marksistični ideologiji. Država je postala federacija in je dobila povsem nov notranji ustroj, ki se je bistveno razlikoval od tedaj znanih ureditev. Spremenila se je tudi ekonomska ureditev, ki je temeljila predvsem na državni lastnini. Celotno politično življenje v državi pa je obvladovala komunistična partija.
Prva ustava na novi politični podlagi je bila sprejeta že leta 1918, vendar je zajemala samo rusko ozemlje (ustava Ruske sovjetske socialistične republike). Kasneje so se Rusiji pridružili še drugi deli države in nastala je Zveza sovjetskih socialističnih republik, kar je bilo ustavnopravno izraženo s sprejemom zvezne ustave leta 1922, s čimer je bila vzpostavljena sovjetska federacija.

Po Leninu, ki je izvedel revolucijo, je oblast prevzel Stalin, ki je bil glavni idejni tvorec nove ustave, imenovane po njem stalinska ustava. Sprejeta je bila leta 1936 in je pomenila v precejšnji meri vrnitev k modelom državne organiziranosti, kot so bili znani v drugih državah. Ustava je vsebovala tudi obsežno ureditev ustavnih pravic in svoboščin. Ta ustava je uvedla nekaj sprememb v federalnem ustroju države kot tudi glede temeljnih državnih organov.

Stalinska ustava je veljala nekaj desetletij in je postala vzor za ustave kasnejših socialističnih držav, ki so bile pod vplivom Sovjetske zveze. Zadnja ustava Sovjetske zveze je bila sprejeta leta 1977 in je pomenila ustavno potrditev družbenih in političnih procesov, ki so se odvijali v sovjetski družbi v zadnjih desetletjih. Ta ustava je bila spremenjena leta 1988 v obdobju Gorbačova in je sledila takratnemu političnemu razvoju k demokratizaciji sovjetske družbe. V letu 1990 pa je sovjetska komunistična partija izgubila svojo vodilno vlogo, zaradi česar je prišlo v tem letu do nove ustavne reforme, ki je prinesla pomembne spremembe v razmerjih med temeljnimi državnimi organi, in sicer v korist šefa države, in s tem začela proces prezidentalizacije državne oblasti. Zatem je kongres ljudskih poslancev septembra leta 1991 razveljavil veljavno ustavo in vzpostavil začasno ustavno ureditev.

Ustavne spremembe iz leta 1988, 1989 in 1990 se niso bistveno dotaknile razmerij v sovjetski federativni ureditvi. Leta 1990 pa je večina zveznih republik razglasila svojo suverenost. Prejšnja federacija je s tem razpadla, vendar naj bi jo nadomestila konfederacija, ki bi povezovala večino bivših članic Sovjetske zveze. Toda tudi ta proces je bil prekinjen zaradi državnega udara avgusta leta 1991. Po tem je večina bivših zveznih republik razglasila popolno neodvisnost, tako da je do dokončnega razpada prišlo konec leta 1991.

3.3.2 RUSKA FEDERACIJA

Sedanja ruska ustava je bila sprejeta 12. decembra 1993 in sledi po svoji strukturi drugim sodobnim ustavam. V temeljnih načelih ustavne ureditve se

poudarja zlasti, da je Ruska federacija pravna država, zvezna in demokratična država z republikansko obliko. Poleg tega med temeljnimi načeli ustava omenja še suverenost ljudstva (pri čemer poudarja, da gre za mnogonarodnostno ljudstvo), posredno in neposredno demokracijo ter načelo delitve oblasti. Posebej je na tem mestu poudarjeno tudi priznavanje ideološke in tudi sicer politične pluralnosti ter večstrankarskega sistema. Sodobni duh ustave pa je izražen v obsežnem poglavju o pravicah in svoboščinah človeka in državljana.

Temeljna značilnost ustavne ureditve organizacije zvezne oblasti je močno okrepljena izvršilna oblast, ki ima sicer dva nosilca (šefa države in vlado), v kateri pa absolutno prevladuje šef države. Sam sistem državne oblasti je sestavljen iz različnih elementov, v katerem pomeni sicer osnovo element parlamentarnega sistema, vendar so nanj cepljeni zelo močni elementi tako predsedniškega kot tudi polpredsedniškega oziroma parlamentarno-predsedniškega sistema.

V skladu s federalnim načelom je zvezni parlament dvodomen po klasičnem vzorcu, po katerem spodnji (prvi) dom predstavlja vse državljane federacije, zgornji (drugi) dom pa predstavlja federalne enote. Zvezni parlament torej sestavljata Državna duma in Svet federacije. Državna duma je predstavnik vseh državljanov Ruske federacije in ima 450 poslancev. Svet federacije po ameriškem vzorcu tvorita po dva predstavnika vsake federalne enote, pri čemer pa je posebnost te ureditve, da ustava določa, da eden predstavlja zakonodajni organ, drugi pa izvršilni organ federalne enote.

Domova zveznega parlamenta imata nekatere skupne pristojnosti, v katerih sta si skoraj enakopravna, in nekatere posebne pristojnosti. Oba domova izvajata zakonodajno funkcijo, vendar ima pri tem prvi dom nekoliko močnejši položaj. Tudi vlada odgovarja samo Državni dumi, ki pa jo lahko predsednik Ruske federacije razpusti v primerih, ki jih določa ustava.

Šef zvezne države je predsednik Ruske federacije, ki ima izredno velika pooblastila. Ta se kažejo tako v razmerju do drugih temeljnih zveznih državnih organov kot tudi znotraj federalne strukture države. V določenih črtah položaj

predsednika Ruske federacije spominja na položaj ameriškega predsednika, v drugih pa mnogo bolj na položaj francoskega predsednika. Obenem so mu dodane nekatere značilnosti položaja šefa države, ki izvirajo še iz ruske caristične tradicije.

Po ustavi je predsednik Ruske federacije šef države in njegova najpomembnejša naloga je, da je garant ustave kot tudi ustavnih pravic in svoboščin. V tem okviru je pristojen, da sprejema ukrepe za varstvo suverenosti ter neodvisnosti in ozemeljske celovitosti Ruske federacije ter zagotavlja usklajeno delovanje in sodelovanje vseh organov državne oblasti, se pravi vseh ustavnih organov. Predsednik tudi določa temeljne usmeritve notranje in zunanje politike države v skladu z ustavo in zvezno zakonodajo.

Poleg tega opravlja predsednik tudi klasične funkcije šefa države, kot so zlasti predstavljanje Ruske federacije znotraj države in v mednarodnih odnosih. Predsednik je tudi vrhovni poveljnik oboroženih sil in odloča o uvedbi vojnega stanja. Prav tako predsednik odloča tudi o uvedbi izrednega stanja.

V razmerju do vlade ima predsednik izredno močne pristojnosti, ki daleč presegajo pristojnosti šefa države v parlamentarnem sistemu. Tako predsednik Ruske federacije imenuje predsednika vlade v soglasju s Državno dumo, na njegov predlog pa podpredsednika vlade in zvezne ministre. Predsednik tudi odloča o razrešitvi vlade. Z vidika delovanja vlade daje ustava predsedniku pravico, da predseduje sejam vlade. Predsednik Ruske federacije ima zelo velike pristojnosti tudi pri imenovanju drugih visokih zveznih funkcionarjev. Tudi v razmerju do Državne dume so njegove pristojnosti daleč večje, kot je to običajno.

Predsednik ruske federacije se voli neposredno za štiri leta in je lahko izvoljen samo še za en mandat. Je politično neodgovoren in je lahko samo obtožen po vzoru ameriškega impeachmenta.

Položaj vlade je deloma podoben položaju vlade v klasičnem parlamentarnem sistemu, v večjem delu pa se od njega močno razlikuje. Vlada namreč neposredno odgovarja tako dumi kot tudi predsedniku. Oba organa sodelujeta tudi pri oblikovanju vlade, pri čemer ima močnejši položaj šef države. Šef

države lahko kadarkoli preoblikuje vlado ali jo razreši. Vladi pa lahko izreče nezaupnico tudi duma. V takem primeru lahko predsednik razreši parlament. Če pa se predsednik ne strinja z odločitvijo dume, in ta ponovno v treh mesecih izglasuje nezaupnico vladi, lahko predsednik bodisi razreši vlado ali pa razpusti dumo. Tudi celotno delovanje vlade je pod neposrednim nadzorstvom šefa države, ki določa temeljne usmeritve delovanja vlade in vodi njeno delo.

Na področju sodne veje oblasti je poudarjena neodvisnost sodstva. Najpomembnejša zvezna sodišča so določena že v ustavi. To so ustavno sodišče, vrhovno sodišče in vrhovno arbitrarno sodišče. Sodnike na teh sodiščih imenuje Svet federacije na predlog predsednika Ruske federacije, sodnike drugih zveznih sodišč pa imenuje on sam.

Ustava zagotavlja tudi lokalno samoupravo in posebej zagotavlja samostojno delovanje organov lokalne samouprave.

3.4 ŠVICA

3.4.1 USTAVNI RAZVOJ

Začetek današnje švicarske zveze sega v sredo 13. stoletja, ko so se prakantoni Schwiz, Uri in Unterwald združili v zvezo. Od tega časa dalje so se nekaj stoletij bojevali proti različnim zunanjim sovražnikom. V tem času se je zveza kantonov (konfederacija) širila in zajemala vse večje število kantonov. Leta 1847 je prišlo do 18 dni trajajoče secesijske vojne med nekaj katoliškimi kantoni in ostalimi, ki se je končala s pokoritvijo secesijskih kantonov. Temu je leta 1848 sledila preobrazba v federacijo na podlagi zvezne ustave. Ta je bila obsežneje revidirana 1874. leta (kasneje še večkrat spreminjana) in je temelj današnje švicarske ureditve.

3.4.2 SEDANJA UREDITEV

Za švicarsko ustavo je značilno, da je doživela razmeroma veliko sprememb, kljub temu da je ustavnorevizijski postopek izredno zahteven, zapleten in dolgotrajen. Sprememba ustave je namreč lahko končno sprejeta samo, če tako na referendumu odloči večina volivcev (ki so glasovali) v vsej državi in v večini kantonov.

V švicarski federaciji je suverenost razdeljena med zvezno državo in kantoni, pri čemer velja domneva pristojnosti v korist samih kantonov, ki imajo tudi dejansko zelo močan položaj. Kantoni imajo lastne ustave in močne zakonodajne pristojnosti.

Organizacija oblasti izhaja iz načela enotnosti oblasti in sodi v okvir skupščinske (oz. direktorialne) vladavine. Izredno močno je razvita neposredna demokracija (ustavodajni in zakonodajni referendum, ljudska iniciativa, ljudski veto).V nekaterih kantonih je referendum celo obvezen za vse zakone.

Švicarska zvezna skupščina (Bundesversamlung, Assemblee Federale) je najvišji organ oblasti in je sestavljena iz Nacionalnega sveta (Nationalrat, Conseil National), ki predstavlja vse ljudstvo in Stanovskega sveta (Standesrat, Conseil d'Etats), ki predstavlja kantone. Prvi se voli neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, pri čemer pa mora vsak kanton dobiti najmanj enega poslanca. Njegova mandatna doba je 4 leta. V stanovskem svetu ima vsak kanton (20) po dva predstavnika in 6 polkantonov po enega (skupaj 46). Način volitev in mandatno dobo posameznih predstavnikov določa kantonalna zakonodaja (praviloma neposredno). Sam svet zato nima posebne mandatne dobe. Oba domova sta popolnoma enakopravna in vse odločitve morajo biti sprejete soglasno.

Zvezni svet (Bundesrat, Conseil Federal) je kolegijsko izvršilno telo, ki jih volita oba domova za 4 leta, pri čemer se čimbolj upošteva sorazmerna zastopanost kantonov kot tudi strankarska pripadnost. Zvezni svet opravlja tudi funkcijo kolektivnega šefa države. Izmed njegovih članov zvezna skupščina imenuje predsednika, ki obenem opravlja reprezentativni del

funkcije šefa države. Zvezni svet je pri svojem delovanju (formalno) popolnoma podrejen skupščini kot njen izvršilni organ. Zato ne veljajo parlamentarni instrumenti (nezaupnica, zaupnica itd) kot tudi ne odstop vlade. Sodišča so zvezno, kantonalna in okrajna. Zvezno švicarsko sodišče ima ustavnosodno kontrolo samo glede kantonalnih zakonov.
Švica ima tradicionalno zelo močno razvito lokalno samoupravo, ki je enostopenjska (občine). Občine poleg lokalnih zadev izvršujejo tudi prenesene zadeve. V večjih občinah so oblikovani predstavniški in drugi lokalni organi, v drugih občinah pa še vedno prevladuje neposredno odločanje na zboru občanov. Kantoni so sicer razdeljeni na okraje, vendar pa okraj ni samoupravna enota.

3.5 ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA

3.5.1 USTAVNI RAZVOJ

Nemčija je bila več stoletij razdeljena na vrsto večjih in manjših držav. Enotna nemška država (Reich) je nastala šele s priključitvijo katoliških južnih dežel severnonemški zvezi leta 1871. Istega leta je bila sprejeta ustava Reicha, ki je temeljila na načelu monarhične suverenosti. Država je bila sicer federacija, v njej pa so imeli zvezni organi odločilno besedo. Parlament je bil dvodomen. Državi je predsedoval cesar, izvršilno funkcijo pa je izvajal kancler.
Po prvi svetovni vojni je bilo nemško cesarstvo odpravljeno in ustanovljena je bila republika (weimarska republika). Ta je bila zasnovana na ustavi, ki je bila sprejeta avgusta 1919 v Weimarju (weimarska ustava). Ta ustava je uvedla vrsto novosti na področju državne ureditve, zlasti pa je bila znamenita zaradi svoje ureditve pravic in svoboščin. Na ustavni ravni je uvedla ekonomske in socialne pravice, kar je bilo pomembno za nadaljnji razvoj tega področja, zato je imela močan vpliv na mnoge sodobne in kasnejše ustave.

Državna ureditev je bila zanimiva kombinacija parlamentarnega in predsedniškega sistema. Država je sicer ostala federacija, vendar pa z močno zvezno oblastjo. Parlament je sicer ostal dvodomen, vendar je drugi dom, ki je zastopal dežele, prišel v podrejen položaj nasproti prvemu domu. Tudi vlada je odgovarjala samo prvemu domu.
V skladu s svojim položajem je bil državni predsednik neposredno voljen in ga je bilo mogoče tudi odpoklicati. Predsednik je imel dokaj močan položaj, saj je imenoval kanclerja in na njegov predlog ministre ter razpuščal parlament.

3.5.2 TRETJI REICH - DOBA NACIONALSOCIALIZMA

Po prvi svetovni vojni, v kateri je bila Nemčija poražena, so bile v državi hude ekonomske in politične razmere, ki so pripeljale na oblast Hitlerja. Ta je prišel na oblast legalno, ker je njegova stranka dobila na volitvah leta 1933 relativno večino v parlamentu, in Hitler je postal kancler. Po prihodu na oblast pa jo je začel utrjevati z nelegalnimi sredstvi in s splošnim terorjem. Predvsem si je utrdil lastno oblast, saj je prevzel in nadziral vse najpomembnejše državne funkcije. Odpravil je tudi deželne zbore in s tem formalno bistveno zmanjšal pomen dežel, dejansko pa odpravil federativno ureditev države.
Po koncu druge svetovne vojne je bila Nemčija zasedena in razdeljena na štiri okupacijske cone. Pojav hladne vojne je povzročil razdelitev na dve samostojni državi - Zvezno republiko Nemčijo in Nemško demokratično republiko, ki je nastala na ozemlju sovjetske okupacijske cone in bila ves čas svojega obstoja pod neposrednim vplivom Sovjetske zveze.

3.5.3 SEDANJA USTAVNA UREDITEV ZVEZNE REPUBLIKE NEMČIJE

Nova ustavna ureditev Zvezne republike Nemčije je začela nastajati 1948. leta. Sprejeli so jo predstavniki deželnih vlad na predlog posebnega odbora strokovnjakov. Sprejeta je bila maja 1949 v obliki t.i. temeljnega zakona, ki so ga še isti mesec ratificirali deželni zbori. Ustava je bila pripravljena pod

močnim ameriškim vplivom in je uvedla vrsto pomembnih novosti, zlasti na področju državne ureditve. Tako kot večina evropskih ustav iz tega časa je tudi nemška prežeta z idejo socialne države. Te značilnosti so zgoščeno zajete na začetku ustave, ki pravi, da je ZRN demokratična in socialna zvezna država ter parlamentarna republika. Država je ostala federacija, pri čemer je federativna ureditev večinoma posneta po weimarski ustavi, vendar pa z močnejšim položajem dežel.

Tudi parlament je ostal dvodomen in ga tvorita zvezni zbor (Bundestag) in zvezni svet (Bundesrat). Zvezni zbor je predstavnik vsega ljudstva in zakonodajni organ, izvoljen na podlagi posebnega volilnega sistema, ki je nekakšna kombinacija proporcionalnega z večinskim volilnim sistemom, čeprav je končna delitev poslanskih mandatov proporcionalna. Zvezni svet je zastopnik dežel, ki pa ni sestavljen paritetno, ker imajo dežele v njem različno število predstavnikov, ki jih vanj delegirajo deželne vlade izmed svojih članov. Zastopstvo vsake dežele lahko glasuje samo enotno.

Zvezne zakone sprejema samo zvezni zbor, vendar ima pri tem zvezni svet pomemben vpliv. Glede zakonov, ki zadevajo federalni ustroj in pravice dežel, je namreč potrebna pritrditev zveznega sveta. Glede ostalih zakonov pa zvezni svet lahko zavzame stališče in zahteva, da se sestane poseben skupno sestavljen odbor. Predlogu tega odbora lahko zvezni svet ugovarja, ugovor pa lahko zvezni zbor odkloni z navadno večino, če pa je bil podan z dvotretjinsko večino, pa z enako večino. Zakone proglaša zvezni predsednik.

Zvezni predsednik je šef države in njegov položaj je v primerjavi z weimarsko republiko precej oslabljen. Voljen je posredno od posebnega volilnega telesa, ki ga tvorijo člani zveznega zbora in enako število članov, ki jih izvolijo deželni zbori. Izvoljen je z absolutno večino za dobo 5 let. Akti predsednika so praviloma veljavni le s podpisom zveznega kanclerja ali pristojnega ministra. Zvezni zbor ali zvezni svet ga lahko obtoži; o obtožbi odloči zvezno ustavno sodišče.

Državna oblast je sicer organizirana po načelih parlamentarnega sistema, vendar sta oblikovanje vlade in njena odgovornost parlamentu (zveznemu

zboru) urejena na poseben način, ki se navadno imenuje kanclerski sistem ali pa sistem konstruktivne nezaupnice.

Zvezno vlado sestavljajo zvezni kancler in zvezni ministri. Kanclerja izvoli zvezni zbor na predlog predsednika republike, in to z absolutno večino. Če je izvoljen, ga mora zvezni predsednik še imenovati. Če ta kandidat ni izvoljen, lahko zvezni zbor v naslednjih 14 dneh sam (prav tako z absolutno večino) izvoli zveznega kanclerja. Če kancler še vedno ni izvoljen, se volitve po preteku tega roka takoj ponovijo. Pri tej volitvi pa odloča že relativna večina. Če je kancler pri tem vendarle izvoljen z absolutno večino, ga mora zvezni predsednik imenovati v roku 7 dni, če pa je izvoljen z relativno večino, ga lahko zvezni predsednik bodisi imenuje ali pa razpusti zvezni zbor. Ministre imenuje predsednik vlade na predlog kanclerja. Zvezni kancler ima močan položaj, ker določa smernice vladne politike in zanjo tudi odgovarja.

Odgovornost vlade parlamentu je urejena na poseben način, ki skuša okrepiti stabilnost vlade. Zvezni zbor namreč lahko izreče zveznemu kanclerju nezaupnico samo tako, da z absolutno večino svojih članov izbere novega zveznega kanclerja (konstruktivna nezaupnica). Kancler lahko tudi sam zahteva glasovanje o zaupnici. Če ni izglasovana z absolutno večino, lahko v 21 dneh predlaga zveznemu predsedniku, naj razpusti zvezni zbor. Če pa medtem zvezni zbor izvoli novega kanclerja, ta pravica ugasne. Med predlogom za glasovanje o zaupnici in glasovanjem mora poteči 48 ur.

Sodstvo v ZRN je organizirano na zvezni in deželni ravni in je precej razvejano. Poleg rednih sodišč imajo še specializirana sodišča za upravno sodstvo, za delovno in socialno ter finančno sodstvo. Posebej znamenito je nemško ustavno sodstvo, še posebej zato, ker poleg ostalih običajnih pristojnosti odloča tudi o ustavni pritožbi zaradi kršitev ustavnih pravic in svoboščin, kar je postalo vzor za mnogo kasneje nastalih ustavnih sodišč. Zvezno ustavno sodišče ima 24 članov, od katerih je polovica zveznih sodnikov, ostalo pa drugi člani. Njihova mandatna doba traja 8 let in so lahko ponovno izvoljeni.

Nemčija ima tudi močno razvito lokalno samoupravo, ki je organizirana na podlagi deželnih zakonodaj in je dvostopenjska, in sicer se izvaja v občinah in okrajih (razen v Bavarski, kjer je tristopenjska. Značilno za nemško ureditev je, da so lokalne skupnosti nekakšne dvoživke, ker opravljajo poleg lokalnih nalog tudi nanje prenesene državne naloge.

3.6 FRANCIJA

3.6.1 USTAVNI RAZVOJ

Francija je že zgodaj postala enotna države, v kateri se je najbolj izrazito razvil sistem absolutne monarhije, ki je na eni strani ustvaril močno in vplivno državo, na drugi strani pa do te mere zaviral družbeni razvoj, da je povzročil silovito revolucijo (leta 1789), ki je nastala na podlagi takratnih najnaprednejših demokratičnih idej in pometla z dotakratno ureditvijo. Zaradi svojih naprednih idej je imela ta revolucija v svojem času izredno močan vpliv in je svojo demokratično vrednost ohranila vse do danes. Za ves nadaljnji razvoj francoske družbe so bila značilna velika nihanja in premiki, ki so se odražali tudi na ustavnopravnem področju, saj je bilo odtlej sprejetih kar 16 ustav, mnoge med njimi pa so bile tudi večkrat spreminjane in dopolnjevane.
V času revolucionarnega razvoja v letih od 1789 do 1799, ki je bil najbolj buren, je bilo sprejetih več ustav, ki so odražale spremenjeno razmerje sil v času revolucije. Od 1799 do 1814 so bile spet sprejete tri ustave. V tem času je bil uveden najprej direktorij, nato pa cesarstvo Napoleona Bonaparta.
Po padcu Napoleona leta 1814 je prišlo do restavracije burbonske dinastije, ki je trajala do leta 1930. Od takrat pa do leta 1848 je obstajal t.i. orleanski sistem, za katerega je bila značilna parlamentarna monarhija, Od leta 1848 do leta 1870 so bile sprejete tri ustave; v tem času je Napoleon III. uvedel osebno diktaturo. Po porazu v francosko-pruski vojni (1870/1871) je prišlo do političnega prevrata (padec Napoleona III.) in februarja 1871 je bila na volitvah

izvoljena nova skupščina, v kateri so imeli večino rojalisti. Kljub temu je ta skupščina leta 1875 sprejela ustavno ureditev (tri ustavne zakone), s katero je Francija postala republika (tretja republika). Kljub temu da se je ta ustavna ureditev ob svojem nastanku štela za provizorično, je trajala vse do druge svetovne vojne.

Po ustavni ureditvi je imela Francija tipični parlamentarni sistem z dvodomnim parlamentom, predsednikom republike in ministrskim svetom (vlado). V tem sistemu pa je bila vlada dejansko podrejena parlamentu, saj se zaradi ustavnega običaja ni uporabljala pravica vlade do razpusta parlamenta. Pri uveljavljanju odgovornosti vlade parlamentu je imela posebno vlogo interpelacija, ki je pogosto pripeljala do nezaupnice in padca vlade.

Po drugi svetovni vojni je bila izvoljena ustavodajna skupščina in izdelan je bil prvi ustavni načrt, ki pa je na referendumu maja 1946 propadel. Junija 1946 je bila izvoljena druga ustavodajna skupščina, ki je sprejela novo ustavo, ki je bil potrjena na referendumu oktobra 1946 (Ustava četrte republike).

Po tej ustavi je zakonodajno funkcijo opravljal dvodomni parlament, ki sta ga sestavljala narodna skupščina (Assemblee nationale) in svet republike (Conseil de la Republique), ki pa je bil v izrazito podrejenem položaju. Posebno telo je bil gospodarski svet, ki je predstavljal različne gospodarske in socialne interese, pri čemer je lahko dajal mnenja, pripombe in predloge k zakonom oziroma predlogom zakonov.

Predsednik republike je imel podoben položaj kot v tretji republiki. Podobno je veljalo za vlado, ki jo je vodil predsednik vlade (ministrskega sveta), ki je imel formalno nekoliko močnejši položaj kot v tretji republiki. Vlado je imenoval predsednik republike po opravljeni investituri v narodni skupščini. Ostala ureditev je bila tipična za parlamentarni sistem. Zaradi slabih izkušenj v tretji republiki pa je bila posebej poudarjena pravica vlade, da predlaga razpust parlamenta.

3.6.2 SEDANJA UREDITEV (USTAVA PETE REPUBLIKE)

Zaradi šibkosti četrte republike je prišlo do krize, v kateri je de Gaulle sestavil vlado, ki je izdelala osnutek nove ustave, pri čemer je imel odločilni vpliv de Gaulle. Parlament niti na izdelavo osnutka niti na sprejem ustave ni imel nobenega vpliva. Nova ustava je bila sprejeta na referendumu 28. septembra 1958 in v oktobru razglašena.

Francoska ustava je izrazito kratka (92 členov) in ureja skoraj izključno le državno ureditev. Značilno je torej, da ustava nima posebnega poglavja o pravicah in svoboščinah, temveč se v preambuli sklicuje na deklaracijo iz leta 1789. Temeljno načelo ustave je, da je Francija laična, demokratična in socialna država. Poudarjeno je mesto izvršilne oblasti, ki jo vodi predsednik države, zato je ta tudi prvi naštet v ustavi med temeljnimi državnimi organi; sledi mu vlada in šele nato parlament. Največja značilnost te ustave je, da je sicer obdržala parlamentarni sistem, obenem pa tako močno okrepila položaj šefa države, da je ustvarila novo obliko organizacije državne oblasti, imenovane polpredsedniški oziroma parlamentarno predsedniški sistem.

Predsednik ima torej izjemen položaj, ki ga postavlja na nek način nad parlament in vlado. Skrbi namreč za delovanje obeh vej oblasti in arbitrira med njima. Je garant stabilnosti izvršilne oblasti in kontinuitete državne oblasti. Voljen je neposredno za 7 let in je lahko ponovno izvoljen. Izvoli se z absolutno večino, ki je potrebna tudi v drugem krogu, v katerem sta zato samo dva kandidata.

Predsednikove pristojnosti so skupne, ki jih izvaja skupaj s prvim ministrom in s kontrapodpisom, ter lastne, ki jih izvaja sam. Poleg klasičnih pravic šefa države ima še vrsto drugih pristojnosti, zaradi katerih je njegov položaj daleč močnejši od običajnega položaja šefa države v parlamentarnem sistemu. Predvsem je izredno močan njegov vpliv na oblikovanje in delovanje vlade. Tako imenuje prvega ministra in na njegov predlog ostale ministre ter na njegov predlog ministra razreši, prvega ministra pa na podlagi njegovega odstopa. Predseduje sejam vlade ter podpisuje njene dekrete in ordonanse. Na

ta način je vlada dejansko bolj vezana na predsednika republike kot na parlament. Vendar pa je to zelo odvisno od strankarske strukture, kar pride v polni meri do izraza, če pripada predsednik republike isti politični grupaciji, ki ima večino v parlamentu in oblikuje vlado, v nasprotnem pa pride do t.i. kohabitacije, v kateri je njegov vpliv na vlado bistveno manjši.

Predsednik ima močan vpliv tudi na parlament, saj ga lahko razpusti po lastni volji, vezan je le na to, da opravi prej posvet s predsednikom vlade in predsednikoma obeh domov parlamenta. Predsednik ima še vrsto drugih pomembnih pristojnosti. Tako razpisuje referendum, v izrednih razmerah pa ima pravico ukrepati po lastni presoji - vendar po posvetovanju s prvim ministrom, predsednikom obeh zbornic in s predsednikom ustavnega sodišča.

Predsednik je politično neodgovoren. Odgovarja edinole za veleizdajo (kar pa se v francoski ustavni praksi in doktrini pojmuje širše kot običajno). V tem primeru mu sodi visoki sodni dvor, ki ga imenujeta obe zbornici.

Tudi vlada ima močnejši položaj v razmerju do parlamenta, kot je to običajno. Vlada oziroma ministrski svet (Conseil des ministres) določa in vodi državno politiko in za to politično odgovarja parlamentu. Poleg tega vlada s svojimi akti ureja vse, kar po ustavi ni izrecno pridržano zakonodajni pristojnosti parlamenta. Posebnost francoske ureditve je, da ministri ne morejo biti člani parlamenta.

Posebnost je tudi v tem, da se vladi, potem ko je imenovana, ni treba predstaviti v parlamentu in pridobiti zaupnico (investituro), kot je to običajno v parlamentarnem sitemu. Prvi minister lahko sam postavi vprašanje zaupnice (ob predstavitvi vladnega programa, ob predloženi deklaraciji o narodni politiki ali pa v zvezi z zakonskim ali drugim predlogom, ki ga je predložila vlada), najmanj desetina članov narodne skupščine pa lahko predlaga glasovanje o nezaupnici. Nezaupnica se lahko izglasuje samo z absolutno večino. V takem primeru mora prvi minister odstopiti, predsednik vlade pa se odloči, ali bo imenoval novega prvega ministra (in s tem novo vlado) ali pa bo razpustil parlament. Interpelacijo je peta republika opustila in jo nadomestila z blažjo obliko poslanskega vprašanja.

Parlament opravlja zakonodajno funkcijo, vendar samo v mejah z ustavo taksativno naštetih pristojnosti, kajti presumpcija pristojnosti je v korist vlade. Sestavljata ga narodna skupščina (Assemblee Nationale) in senat, ki sta med seboj skoraj enakopravna, le da vlada odgovarja samo narodni skupščini. Poslanci narodne skupščine so voljeni neposredno, senatorji pa posredno po posebnem volilnem telesu, ki ga tvorijo poslanci, člani departmajskih svetov in delegati občinskih svetov. Mandatna doba poslancev je 5 let, senatorjev pa 9 let, s tem da se vsako tretje leto obnavlja tretjina senatorjev.

Zakone v normalnem postopku sprejemata oba domova enakopravno, če pa pride do spora, na koncu obvelja odločitev narodne skupščine. Močno vlogo v parlamentarni proceduri ima vlada, ki celo določa prednostni dnevni red parlamenta. V primeru, da ne pride do uskladitve med obema domovoma glede kakšnega zakona, na katerem je zainteresirana vlada, lahko vlada zahteva, da se oblikuje usklajevalna komisija, če pa še to ne uspe, lahko vlada zahteva, da tak zakon sprejme sama narodna skupščina (če gre za organski zakon z absolutno večino). V narodni skupščini poleg tega velja za sprejet vsak zakonski predlog glede katerega je vlada zastavila svojo odgovornost, če ni bila v 24 urah vložena in izglasovana nezaupnica vladi. Narodna skupščina in senat enakopravno sprejemata ustavne spremembe.

Sodna organizacija je običajnega evropskega tipa, pri čemer pa je posebnost v tem, da ima Francija izredno močno razvito upravno sodstvo, ki opravlja nadzorstvo nad upravnimi akti. Vrh upravnega sodstva je državni svet (Conseil d'Etat). Francija ima na poseben način urejeno tudi ustavnosodno kontrolo, ki je za razliko od drugih ureditev preventivna; do nje pride torej že, ko je zakon sprejet v parlamentu, vendar pa še preden je uveljavljen. Ustavni svet je bil ustanovljen šele z ustavo iz leta 1958. Sestavlja ga 9 članov, ki jih po tri imenujejo predsednik republike, predsednik narodne skupščine in predsednik senata. Mandatna doba je 9 let in ni ponovljiva, pri čemer pa se vsaka tri leta obnavlja tretjina članov. Predsednika sveta imenuje predsednik republike, bivši predsedniki republike pa so dosmrtni člani sveta.

Poseben organ je Gospodarski in socialni svet, ki je posvetovalni organ, ki na zahtevo vlade daje mnenja o vladnih predlogih zakonov in uredb, pa tudi o zakonskih osnutkih, ki potekajo iz parlamenta, če so mu predloženi.
Francija je zmeraj veljala za močno centralizirano državo, v kateri zato lokalna samouprava ni imela pomembnega položaja in je bila močno podrejena državi. Po veliki reformi lokalne samouprave leta 1982 in 1983 pa se je njen položaj dokaj okrepil in se precej približal nemškemu modelu. Lokalne skupnosti so občine, departmaji in dežele (regions).

4 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE IN SLOVENIJE

Dr. Rudi Kocjančič

Čeprav je bila Slovenija vzpostavljena kot samostojna in neodvisna država šele leta 1991, je potrebno za širše in tudi primerjalno razumevanje njene sedanje ustavne ureditve vsaj zgoščeno prikazati ustavno ureditev Jugoslavije in Slovenije v skupni državi.

4.1 USTAVNA UREDITEV PRVE JUGOSLAVIJE (1918-1941)

Vsaj simbolno in deklarativno označuje začetek ustavnega razvoja Slovenije kratkotrajna Država Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki je bila razglašena ob koncu prve svetovne vojne 29. oktobra leta 1918. Toda že prvega decembra istega leta je srbski regent Aleksander Karadjordjević razglasil združitev Kraljevine Srbije in Države Slovencev, Hrvatov in Srbov v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev brez vnaprejšnjega dogovora združujočih se narodov o obliki vladavine in državne ureditve nove države.

Prvo ustavo te države je sprejela ustavodajna skupščina 28. junija leta 1921 (vidovdanska ustava). Po tej ustavi je bila novonastala država po obliki vladavine ustavna in dedna monarhija, po obliki državne oblasti parlamentarna država, po obliki državne ureditve pa unitarna država. Parlamentarni sistem, temelječ na načelu delitve oblasti, je bil zaradi pristojnosti, ki jih je imel kralj v razmerju do parlamenta oziroma narodne skupščine (potrjevanje in razpuščanje skupščine, potrjevanje zakonov, razpis volitev itn.), bistveno okrnjen. Povsem v nasprotju s svojo večnarodno sestavo je bila država tudi izrazito centralizirana. Po zgledu na ustave, ki so bile sprejete po prvi svetovni vojni (nemška, češkoslovaška idr.), je ustava vsebovala vse dotedanje klasične

človekove pravice in svoboščine, pri čemer je po zgledu na weimarsko ustavo uvedla tudi nekatere gospodarske in socialne pravice. Toda zaradi vse večjih političnih, gospodarskih in socialnih protislovij, predvsem pa zaradi nacionalnih protislovij (hrvatsko vprašanje, težnje po integralnem jugoslovenstvu itn.), je kralj že na začetku leta 1929 razveljavil ustavo in razpustil narodno skupščino ter prepovedal politične stranke.
Leta 1931 je kralj izdal in razglasil novo ustavo, ki jo kot enostranski ustavni akt označujemo kot oktroirano ustavo. Po tej ustavi je bila novoimenovana Kraljevina Jugoslavija opredeljena samo kot dedna in ustavna, ne pa tudi kot parlamentarna monarhija. Namesto nekdanje narodne skupščine je ustava uvedla dvodomni parlament s senatom in narodno skupščino. Volitve za narodno skupščino in polovico senata so bile neposredne, drugo polovico senatorjev pa je imenoval kralj. V primerjavi z vidovdansko ustavo se je položaj kraljeve oblasti še bolj okrepil. Nova ureditev je je zožila krog pravic, še zlasti gospodarskih in socialnih.
Leta 1939 je kraljevo namestništvo s posebno uredbo ustanovilo banovino Hrvatsko, s katero je posredno spremenilo tudi ustavo. Po tej uredbi je imela banovina Hrvatska široko avtonomijo z elementi državnosti (sabor, vlado itn.). Istočasno je razpustila narodno skupščino, tako da Slovenci niso mogli zase terjati podobne avtonomije.

4.2 PRVA ZVEZNA (1946) IN PRVA REPUBLIŠKA USTAVA (1947)

Po vojaškem porazu in brezpogojni vdaji sredi aprila leta 1941 je dotedanja Jugoslavija razpadla. Toda po napadu Nemčije na Sovjetsko zvezo 22. junija leta 1941 je Komunistična partija Jugoslavije začela z organiziranjem narodnoosvobodilne vstaje zoper okupatorja in s postopnim ustanavljanjem narodnoosvobodilnih odborov kot začasnih organov oblasti. Proti koncu leta 1942 je bil v procesu vzpostavljanja začasnih organov oblasti na območju

Jugoslavije kot celote ustanovljen antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ), ki se je na svojem drugem zasedanju ob koncu leta 1943 preoblikoval v najvišji začasni organ oblasti jugoslovanskih narodov v času vojne, ki je sprejel tudi ustavnopravno pomemben sklep o zvezni ureditvi povojne Jugoslavije. V začetku avgusta leta 1945 pa se je preimenoval v začasno ljudsko skupščino in poleg drugih pomembnih zakonov (zakon o agrarni reformi itn.) je sprejel tudi zakon o volitvah v ustavodajno skupščino.
V Sloveniji, kjer je potekala vstaja proti okupatorju v okviru Osvobodilne fronte, je funkcijo začasnih organov oblasti opravljala Osvobodilna fronta po svojih organih. Po sklepu Zbora odposlancev slovenskega naroda, ki je bil v začetku oktobra leta 1943, pa je zakonodajno in izvršilno oblast slovenskega naroda izvajal vrhovni plenum Osvobodilne fronte kot slovenski narodnoosvobodilni odbor. Ta organ je izvolil tudi prvo slovensko vlado v začetku maja leta 1945. Po vojni pa je sprejel tudi zakon o volitvah v ustavodajno skupščino, ki je sprejela prvo republiško ustavo.
Toda tedanji čas so označevale tudi druge značilnosti (revolucija, državljanska vojna, sodelovanje z okupatorjem itn.). Tako si je Komunistična partija, ki je organizirala vstajo proti okupatorju in vzpostavitev novih organov oblasti, te organe neposredno (v večjem delu Jugoslavije) ali posredno (Osvobodilna fronta v Sloveniji itn.) povsem podredila.

4.2.1 PRVA ZVEZNA USTAVA

Zvezno ustavo iz leta 1946 je sprejela ustavodajna skupščina. Ustava ni poznala preambule in posebnih programskih določb, tako da je bila zgolj splošni normativni akt ali ustava v realističnem pomenu. Po zasnovi in vsebini je določala državno ureditev predvsem po zgledu na sovjetsko ustavo iz leta 1936, pravice in dolžnosti državljanov pa je vsaj načelno urejala po zgledu na klasične meščanske ustave.
Po obliki vladavine je bila republika, po obliki državne oblasti zvezna država, po obliki državne oblasti pa država s skupščinskim sistemom. V skladu z

načelom o ljudski suverenosti je določala, da vsa oblast izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu. Izhajajoč iz pravice naroda do samoodločbe, je imela federacija po načelu domneve ali presumpcije v korist republik samo tiste pravice in dolžnosti, ki so jih z ustavo nanjo prenesle republike in ki jih je opravljala po svojih organih (ljudska skupščina, njen prezidij, vlada). Skupščinski sistem, temelječ na načelu enotnosti oblasti, je bil predvsem zaradi pristojnosti prezidija ljudske skupščine (pravica do sklicevanja in razpuščanja skupščine, pravica do presoje skladnosti republiških zakonov z zvezno ustavo itn.) in vlade (pravica do izdajanja uredb z zakonsko močjo) bistveno okrnjen. Poseben pomen pa so imele ustavne določbe o družbenoekonomski ureditvi, po katerih so bila proizvodna sredstva pretežno v državni lastnini (splošno ljudsko premoženje), v manjši meri tudi v zadružni lastnini, zasebna lastnina pa je bila izrazito omejena (etatizacija).

Pravice in dolžnosti državljanov je ustava z nekaterimi omejitvami (pravica do zasebne lastnine itn.) in spremembami (svoboda združevanja itn.) prevzela po klasičnih ustavah. Pravica do zasebne lastnine, ki ni samo gospodarska pravica, ampak ima kot eden od temeljev posameznikove samostojnosti tudi politično naravo, je bila že s čezmerno prevlado državne lastnine zelo omejena. V ustavni določbi o svobodi govora, združevanja, zborov, shodov in manifestacij, ki se je začenjala z besedilom, da država podpira ljudstvo pri njegovem združevanju, pa je bila svoboda združevanja nedosledno urejena. V primerjavi z ureditvijo pravic v klasičnih ustavah pa ta ustava predvsem ni zagotavljala pravnega varstva teh pravic (brez njihovega sodnega varstva, brez pravice do upravnega spora itn.).

Kljub temu da je bilo po ustavi nosilec oblasti ljudstvo in da je ustava kljub vsem omejitvam vsaj načelno priznavala klasične pravice, je bil dejanski nosilec oblasti, predvsem prek prezidija in vlade (personalna unija), Komunistična partija Jugoslavije kot izvenustavna organizacija, znotraj nje pa njeno najvišje vodstvo (politbiro).

Ustavni zakon, ki je bil sprejet leta 1953, je s svojimi spremembami in dopolnitvami ustave nakazal poznejši prehod od klasične k posebni

jugoslovanski ustavni ureditvi (delovno ljudstvo kot nosilec oblasti, uvedba zborov proizvajalcev, ukinitev zbora narodov kot samostojnega zbora, opustitev državne in uvedba družbene lastnine, uvedba neposrednih oblik odločanja delovnega ljudstva, ukinitev prezidija in vlade ter uvedba funkcije predsednika republike in zveznega izvršnega sveta itn.).

4.2.2 PRVA REPUBLIŠKA USTAVA

Ustavo Ljudske republike Slovenije je sprejela ustavodajna skupščina sredi januarja leta 1947. Bila je prva slovenska ustava, vendar ustava Slovenije kot ene od federalnih enot tedanje jugoslovanske federacije. Po ustavi so Sloveniji pripadale vse pravice in dolžnosti razen tistih, ki so jih republike z zvezno ustavo prenesle na federacijo. Predvsem pa je imela Slovenija po ustavi vse elemente lastne državnosti (ustavo, ljudsko skupščino kot predstavniško telo, prezidij kot organ s funkcijo šefa države, vlado itn.).

Splošne določbe in določbe o državni ureditvi je ustrezno priredila po zvezni ustavi (določbe o republikanski obliki vladavine, ljudstvu kot nosilcu oblasti, skupščinski sistem z znanimi omejitvami itn.). Določbe o družbenoekonomski ureditvi pa je v glavnem prevzela iz zvezne ustave (določbe o vlogi države v gospodarstvu, o vrstah in funkcijah lastnine itn.).

Tudi po ureditvi pravic in dolžnosti državljanov ni bilo večjih razlik med republiško in zvezno ustavo. Republiška ustava je skoraj v celoti prevzela te pravice in dolžnosti iz zvezne ustave.

Kljub temu da je po vsebini pretežno le ustrezno prevzela zvezno ustavno ureditev, je bila po opredelitvi Slovenije kot države v zgodovinskem procesu uveljavljanja samobitnosti in državnosti slovenskega naroda pomembna pridobitev.

4.3 JUGOSLAVIJA IN SLOVENIJA PO USTAVAH IZ LETA 1963

Aprila leta 1963 je zvezna skupščina sprejela novo ustavo Jugoslavije, na podlagi te ustave pa je republiška skupščina sprejela novo ustavo Slovenije. Obe ustavi sta poleg normativnega dela vsebovali tudi preambulo s posebnim uvodom v obliki temeljnih načel. Poglavitne značilnosti nove ustavne ureditve so bile njena izrazita ideologizacija (odmiranja države, osvoboditev dela, svobodno združeno delo itn.), konceptualne in institucionalne spremembe v škodo republik (občina kot politični temelj enotnega družbenopolitičnega sistema, spremembe v sestavi in delovanju zvezne skupščine itn.) in ustavno priznanje politične prevlade Zveze komunistov v družbenem življenju (v temeljnih načelih).

Zvezna ustava je bila zasnovana in urejena po marksistični ideologiji o "ekonomski bazi" ter "vrhnji pravni in politični nadstavbi". V skladu z vsebino in naravo te sheme je ustava najprej podrobno in obsežno opredelila družbenoekonomsko ureditev (samoupravljanje v delovnih organizacijah itn.), šele nato je uredila svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana ter družbenopolitični sistem. Na podlagi marksističnega pojmovanja upravljanja kot funkcije dela in ideologije o odmiranju države je opredelila delovno ljudstvo kot edinega nosilca oblasti in upravljanja družbenih zadev (samoupravljanja). V svetu je načelo o delovnem ljudstvu kot nosilcu oblasti prvič uvedla sovjetska ustava iz leta 1918.

Po ustavi je bilo samoupravljanje občanov v občini temelj enotnega družbenopolitičnega sistema. Ustava je določala, da občani uresničujejo samoupravljanje neposredno (zbori volivcev, z referendumom itn.) in po delegatih v organih upravljanja v delovnih in drugih samoupravnih organizacijah (delavski sveti, sveti itn.) in v predstavniških telesih (skupščinah) družbenopolitičnih skupnosti (občine, okraji, pokrajine, republike in federacija).

V poglavju o svoboščinah, pravicah in dolžnostih človeka in občana je ustava izčrpneje in določneje uredila predvsem pravico do samoupravljanja in do dela, ki sta bili uvedeni že z ustavnim zakonom iz leta 1953, drugih pomembnejših novosti pa ni uvedla. Vsaj načeloma je zagotavljala tudi klasične pravice in svoboščine. Toda v ustavi je bilo očitno protislovje med političnimi pravicami in svoboščinami v normativnem delu (svoboda združevanja itn.) in opredelitvijo vodilne vloge Zveze komunistov Jugoslavije v temeljnih načelih. V svetu je bila komunistična partija kot politična organizacija z vodilno vlogo prvič vključena v ustavno ureditev po sovjetski ustavi iz leta 1936. Po sprejemu te ustave je Zveza komunistov normativno in dejansko sistemsko obvladovala vse organe državne oblasti (zakonodajne, politično- izvršilne in upravne organe itn.).

Izhodišče za opredelitev razmerja med federacijo in republikami je bilo načelo, po katerem delovni ljudje in narodi Jugoslavije najprej uresničujejo svoje suverene pravice v federaciji, šele nato pa v republikah. V skladu z novo zasnovo ustavne ureditve je ustava tudi opredelila samoupravljanje delovnih ljudi v občini kot politični temelj enotnega družbenopolitičnega sistema in preoblikovala zvezno skupščino iz dveh v pet zborov, med katerimi pa ni bil nobeden oblikovan po načelu zastopstva republik oziroma narodov ("federacija komun").

V primerjavi z ustavo iz leta 1947 republiška ustava iz leta 1963 tudi ni več urejala pravic in svoboščin. Toda po porazu nosilcev centralistične politike na brionskem plenumu (1966) je bil ob koncu šestdesetih let znova uveden zbor narodov v zvezno skupščino. Ustavni amandmaji iz leta 1971 pa so korenito preuredili razmerje med republikami in pokrajinama na eni strani in federacijo na drugi strani (razširitev pravic republik in pokrajin nasproti federaciji, uvedba zveznega predsedstva itn.). Preureditev federacije s temi amandmaji je bila zelo pomembna faza na poti k poznejši vzpostavitvi in uveljavitvi republik kot samostojnih in neodvisnih držav.

4.4 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE IN SLOVENIJE PO USTAVAH IZ LETA 1974

Leta 1974 je zvezna skupščina sprejela novo ustavo Jugoslavije, na podlagi te ustave pa je republiška skupščina sprejela novo ustavo Slovenije. Zvezna ustava je predvsem bistveno spremenila ustavnopravni položaj in značaj federacije. Po ustavni preureditvi razmerij med republikami in pokrajinami na eni ter federacijo na drugi strani pa je pridobila večji pomen tudi republiška ustavna ureditev.

4.4.1 USTAVNA UREDITEV JUGOSLAVIJE

Poglavitne značilnosti nove ustave so bile izrazita ideologizacija, ki je izhajala že iz ustave iz leta 1963 (odmiranje države, osvoboditev dela, svobodno združeno delo itn.), vključitev družbenopolitičnih organizacij v družbenopolitični sistem in zlasti korenita preureditev federacije. V primerjavi z ustavo iz leta 1963 se je nova ustava še dosledneje oprla na marksistično ideologijo o "ekonomski bazi" ter "vrhnji pravni in politični nadstavbi". V okviru družbene ureditve je ustava najprej izčrpno opredelila družbenoekonomsko ureditev ("ekonomska baza"), nato temelje družbenopolitičnega sistema ("vrhnja pravna in politična nadstavba"), šele zatem je uredila svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana.
V poglavju o družbenoekonomski ureditvi je podrobno in izčrpno opredelila položaj in oblike ter vlogo samoupravnih organizacij in skupnosti (organizacije združenega dela, delovne skupnosti, samoupravne interesne skupnosti itn.). V poglavju o temeljih družbenopolitičnega sistema pa je uredila samoupravljanje v teh organizacijah in skupnostih. Po ustavnih določbah o skupščinskem sistemu so bile temeljne samoupravne organizacije in skupnosti eden od temeljev delegatskega skupščinskega sistema.

V okviru poglavja o temeljih družbenopolitičnega sistema je bila najpomembnejša novost vključitev družbenopolitičnih organizacij v ta sistem. Delovni ljudje, ki so bili po ustavi nosilci oblasti, so po svojih delegacijah lahko sodelovali pri oblikovanju in s tem posredno tudi pri delovanju skupščin družbenopolitičnih skupnosti samo prek družbenopolitičnih organizacij (socialistična zveza in sindikat kot izključna nosilca kandidacijskega postopka itn.). Kot obliko uresničevanja oblasti in samoupravljanja delovnih ljudi prek družbenopolitičnih organizacij je ustava uvedla v vse skupščine družbenopolitičnih skupnosti razen v zvezno skupščino tudi družbenopolitične zbore. Kot že po ustavi iz leta 1963 je tudi po tej ustavi imela v teh organizacijah politično prevlado Zveza komunistov Jugoslavije. Toda v praksi kot tudi po programskih in organizacijskih spremembah je nekdanja enotna Zveza komunistov Jugoslavije razpadla na zveze komunistov v posameznih republikah in pokrajinah, pri čemer so nekatere med njimi imele pomembno vlogo pri vzpostavljanju samostojnih in neodvisnih držav v devetdesetih letih (Slovenija, Hrvatska itn.).

V poglavju o svoboščinah, pravicah in dolžnostih človeka in občana ni uvedla večjih novosti. Z vključitvijo družbenopolitičnih organizacij je vsaj formalno še bolj omejila temeljne politične svoboščine in pravice (svobodo združevanja, volilno pravico itn.). Kot ustava iz leta 1963 tudi ta ustava ni zagotavljala učinkovitega varstva teh pravic in svoboščin.

Izhajajoč iz pravice naroda do samoodločbe, je po načelu domneve ali presumpcije v korist republik, ki ga je deklarativno uvedla že ustava iz leta 1946, podrobno in izčrpno opredelila pravice in dolžnosti federacije (enumerativno načelo) ter natančno določila pristojnosti njene skupščine (taksativno načelo). Po načelu enake zastopanosti narodov in narodnosti oziroma republik in pokrajin (pariteta) je bilo v zboru republik in pokrajin po 12 delegatov iz vsake republike in po 8 delegatov iz vsake pokrajine, v zveznem predsedstvu pa je imela vsaka republika in pokrajina po enega člana. Zbor republik in pokrajin pa je praviloma odločal v soglasju (konfederalni element) z republiškimi skupščinami in pokrajinskima skupščinama (sprejem

ustavnih sprememb, gospodarskih in finančnih zakonov itn.). Taka ureditev federacije je omogočila lažji prehod Slovenije v samostojno in neodvisno državo.

4.4.2 USTAVNA UREDITEV SLOVENIJE

V skladu z načelom, po katerem delovni ljudje ter narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice v republikah in pokrajinah, v federaciji pa samo tiste, ki jih v skupnem interesu določa zvezna ustava, so bile pravice in dolžnosti republike v primerjavi z republiško ustavo iz leta 1963 bistveno razširjene. Poleg posrednega (zastopanost v organih federacije) in neposrednega sodelovanja v organih federacije (dajanja soglasja k določenim odločitvam zveznih organov), ki ga je urejala že zvezna ustava, je republiška ustava tudi določala, da Slovenija zaradi obravnavanja in urejanja vprašanj skupnega pomena sodeluje pri izvrševanju svojih pravic in dolžnosti z drugimi republikami in pokrajinama. Na podlagi zveze ustave je republiška ustava uvedla tudi tridomno sestavo skupščin družbenopolitičnih skupnosti. Republiško skupščino so sestavljali zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor, občinsko skupščino pa zbor združenega dela, zbor krajevnih skupnosti in družbenopolitični zbor. Zbori so se oblikovali in delovali na podlagi delegatskega sistema. V skladu z novim ustavnopravnim položajem republike je ustava uvedla tudi predsedstvo republike, ki je opravljalo funkcijo šefa države.

V primerjavi z republiško ustavo iz leta 1963, ki ni vsebovala poglavja o svoboščinah, pravicah in dolžnostih človeka in občana, je nova republiška ustava, kot že ustava iz leta 1947, prevzela vse svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana iz zvezne ustave. V skladu s tem je ustavno varstvo teh svoboščin, pravic in dolžnosti v okviru kontrole ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov pripadlo samo ustavnemu sodišču Slovenije.

Ustavni amandmaji iz leta 1989 so predvsem odpravili delegatski sistem in neposredno zastopstvo družbenopolitičnih organizacij v družbenopolitičnem

zboru ter ponovno uvedli neposredne volitve. V letu 1989 je bil sprejet tudi zakon o političnem združevanju, na podlagi katerega so bile ustanovljene prve politične stranke. Po enem izmed ustavnih amandmajev, ki so bili sprejeti v letu 1990, pa so bile dotedanje svoboščine in pravice sistemsko premeščene in opredeljene kot temelj družbene ureditve, po drugem amandmaju pa je bila Socialistična republika Slovenija preimenovana v Republiko Slovenijo.

5 OSAMOSVAJANJE SLOVENIJE IN SPREJEM USTAVE

Dr. Ciril Ribičič

5.1 RAZVOJ DO 1968. LETA

Osamosvajanje Slovenije v širšem smislu zajema vse tiste zgodovinske dogodke, ki so kdajkoli in kakorkoli prispevali k izoblikovanju slovenskega naroda in vzpostavljanju njegove državnosti. V tem širšem smislu je mogoče šteti za osamosvojen vsak narod, ki v skladu z načelom samoodločbe svobodno in samostojno odloča o svoji usodi, o ekonomski in politični ureditvi in zlasti o tem, ali bo organiziran v samostojni državi ali pa skupaj z drugimi narodi v skupni državni povezavi. Osamosvajanje Slovenije v ožjem smislu pa se nanaša na dogodke, ki so neposredno privedli do oblikovanja samostojne in neodvisne, mednarodno priznane države, Republike Slovenije. Na tem mestu se omejujemo na tiste dogodke in dokumente ustavnopravnega pomena, ki so se na začetku 90. let zgostili v proces osamosvojitve Slovenije ter privedli do sprejema ustave Republike Slovenije konec 1991. leta.

V času osamosvajanja Slovenije se je povečal interes za obravnavo podobnih teženj slovenskega naroda v preteklosti. Oživel je spomin na Samovo državno zvezo slovanskih plemen v 7. stoletju in na karantansko kneževino v 8. stoletju. Boj za večjo stopnjo politične samostojnosti slovenskega naroda se je vseskozi povezoval z bojem za preživetje in obrambo pred raznarodovalnimi težnjami. Skozi stoletja so se osvobodilne težnje Slovencev povezovale z dilemo, ali so večje možnosti za preživetje in uspeh v okviru germanskega ali slovanskega sveta. Majniška deklaracija, sprejeta ob koncu 1. svetovne vojne, se je zavzemala za oblikovanje samostojnega državnega telesa Slovencev, Hrvatov in Srbov v okviru habsburške dinastije, v istem času pa je v krfski deklaraciji

izražena težnja, ki terja svobodno in neodvisno jugoslovansko državo, kraljevino z enotnim teritorijem in enotnim državljanstvom, v kateri bi se povezali vsi Srbi, Hrvati in Slovenci. Razpad Avstro-Ogrske in nezmožnost Slovenije, da bi sama zavarovala svoje življenjske interese, ogroženost njenih narodnih meja in socialni nemiri so privedli do neenakopravne priključitve države Slovencev, Hrvatov in Srbov h Kraljevini Srbiji.

Nerealna ideološka konstrukcija o enem jugoslovanskem narodu, sestavljenem iz treh plemen, nepriznavanje samobitnosti ne le Hrvatov in Slovencev, ampak tudi Makedoncev, Črnogorcev in Albancev, unitaristično centralistična ureditev in srbska nadvlada so elementi, ki so bistveno prispevali k neuspešnosti in neslavnemu propadu prve jugoslovanske države, Kraljevine SHS oziroma Kraljevine Jugoslavije (po 1929. letu). Politični pretresi, ki so razjedali kraljevino, so bili zelo pogosto neposredno povezani z nerešenim narodnim vprašanjem (zapleti ob sprejemanju vidovdanske ustave 1921. leta; streli na hrvaške poslance v narodni skupščini 1928. leta, ki so sprožili šestojanuarsko diktaturo; ustaški atentat na kralja 1934. leta; oblikovanje banovine Hrvaške 1939. leta itd.). Po okupaciji in razkosanju kraljevine med 2. svetovno vojno je bilo vsem političnim silam, ki so si prizadevale za ponovno vzpostavitev jugoslovanske države, jasno, da bo nova Jugoslavija zvezna država ali pa je ne bo. Nova federativno urejena država je bila rojena na 2. zasedanju Avnoja v Jajcu konec novembra 1943. Avnojska Jugoslavija je nastala postopoma, od spodaj navzgor, močno drugače kot bivša kraljevina. Osvobodilna fronta je v Sloveniji z organiziranjem oboroženega odpora proti okupatorju priborila Sloveniji visoko stopnjo samostojnosti oziroma avtonomije. Na zboru odposlancev slovenskega naroda v Kočevju v začetku oktobra 1943 je bilo ugotovljeno, da je slovenski narod stopil v krog suverenih narodov. Črnomaljsko zasedanje SNOO pa je, kot se pri ustanavljanju federativne države spodobi, potrdilo odločitve Avnoja. Široki slovenski upor zoper okupacijo in fašistična razdelitev Evrope in slovenskega ozemlja, samoosvoboditev Slovenije, visoka stopnja njene samostojnosti ob koncu 2. svetovne vojne, vse to je krepilo prizadevanja in upe v možnost realizacije

davne zamisli o Zedinjeni Sloveniji. Te sanje in upi so bili grobo prekinjeni ob koncu vojne s podreditvijo slovenskih partizanskih odredov znotraj nove Jugoslovanske armade in z vzpostavitvijo centralizirane državno-partijske piramide po sovjetskem vzorcu.

V nazivu države je bil federalizem (načelo zvezne države) močno poudarjen. Uvodna določba temeljnih načel ustave FLRJ iz leta 1946 poudarja, da je Jugoslavija zvezna država in skupnost enakopravnih narodov, zasnovana na pravici do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve. Po tej ustavi so bile republike omejene samo s tistimi pravicami, ki so jih z zvezno ustavo prenesle na FLRJ, za njihove suverene pravice in varnost pa skrbi federacija. Vse drugačna je bila praksa uveljavljanja ustave. Prevlada izvršne oblasti federacije, katere temeljni nosilec je vlada FLRJ, demokratični centralizem in dvojna odgovornost, etatistično upravljanje gospodarstva in družbe, vse to je onemogočalo uveljavljanje federativnih načel in reduciralo republike na federalne enote z zelo omejeno stopnjo samostojnosti.

Na žalost tudi odmik od stalinizma po letih 1948/49 in uvedba delavskega samoupravljanja, povezana z decentralizacijo oblasti in krepitvijo avtonomije gospodarstva, nista neposredno privedla do poglabljanja federativnih odnosov in krepitve vloge republik in avtonomnih enot. Podcenjevanje nacionalnega vprašanja se nadaljuje in celo poglablja, federalizem stopa še bolj v ozadje za razredno, socialno vsebino oziroma samoupravno ideologijo. To je mogoče med drugim ilustrirati s tem, da ob ukinitvi prezidijev na zvezni in republiški ravni pride 1953. leta do uvedbe individualnega šefa države - predsednika republike le na zvezni, ne pa tudi na republiški ravni. Sočasno je bila ukinjena samostojna vloga zbora narodov, pozneje, 1963. leta, pa je bilo spremenjeno ime Jugoslavije na način, ki izraža podcenjevanje nacionalnega vprašanja (SFRJ).

Kljub temu je decentralizacija gospodarskega in političnega življenja postopno okrepila vlogo in pomen republik. Vzporedno s popuščanjem partijskega centralizma in sproščanjem tržnih zakonitosti se začnejo zlasti v drugi polovici 60. let zaostrovati medrepubliški gospodarski in politični odnosi, na zvezni

ravni pa ni pravih mehanizmov za obvladovanje razlik in usklajevanje različnih interesov. Možna sta bila dva izhoda: krepitev partijskega centralizma in represije ali okrepitev ustavne vloge federalnih enot, njihovih državnih in političnih centrov. Uresničena je bila nekakšna kombinacija obeh možnosti: po letu 1971 se ponovno vzpostavi vpliven državnopartijski center na jugoslovanski ravni, sočasno pa se z ustavno reformo v letih 1968-1974 federativna ureditev odločilno spremeni v korist republik in v škodo zveznega centra.

5.2 REFORMA JUGOSLOVANSKE FEDERACIJE

Od leta l968 do leta 1974 je bila izvedena temeljita reforma odnosov v federaciji, ki naj bi izhajala iz enakopravnega upoštevanja razrednega in nacionalnega oziroma samoupravnega in federativnega. Z ustavnimi dopolnili 1968. leta je bila najprej poudarjena vloga zbora narodov, ki je postal prvi in splošnopristojen zbor. Nato pa je bilo 1971. leta ustanovljeno Predsedstvo SFRJ, ki je bilo med drugim zamišljeno kot pomemben dejavnik za usklajevanje stališč in zagotavljanje enakopravnosti narodov in narodnosti oziroma njihovih republik in pokrajin. Z ustavnimi dopolnili iz 197l. leta so bile bistveno zožene pristojnosti federacije in mnoge od njih prenesene na republike in pokrajini, dosledneje je bilo uveljavljeno načelo paritetne sestave najpomembnejših zveznih organov, republike in pokrajini pa so bile poudarjene kot primarno mesto za uresničevanje pravic in interesov narodov in narodnosti. Razširile so se možnosti za neposredno vplivanje republik in pokrajin na odločanje v federaciji, zlasti kar zadeva sprejemanje odločitev na ekonomskem področju (s soglasjem republiških in pokrajinskih organov). Tem in drugim spremembam odnosov v federaciji je bila 1974. leta prilagojena tudi struktura Skupščine SFRJ, ki dobi dva paritetno sestavljena delegatska zbora (zvezni zbor ter zbor republik in pokrajin).

Ustava SFRJ iz l974. leta je že v preambuli in temeljnih načelih poudarila, do so odnosi v federaciji zasnovani na utrjevanju pravic in odgovornosti republik in pokrajin. Pri tem je izhajala iz pravice vsakega naroda do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, na podlagi katere so se narodi združili v federativno Jugoslavijo kot zvezno državo. V temeljnih načelih je bilo opredeljeno, da narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice v republikah in pokrajinah, v federaciji pa le takrat, kadar je to v skupnem interesu opredeljeno z zvezno ustavo. Prav tako so bili v temeljnih načelih opredeljeni načini odločanja predstavnikov narodov in narodnosti, delovnih ljudi in občanov v federaciji, ki so bili: sporazumevanje republik in pokrajin, enakopravna udeležba v organih federacije ter načelo odgovornosti republik in pokrajin za lasten in skupen razvoj.

Čeprav je ustava iz 1974. leta nedvomno močno poudarila vlogo republik in pokrajin in poglobila federativne odnose v SFRJ, so pretirane tiste ocene, ki v njej vidijo konfederativno ureditev. V ustavi namreč prevladujejo institucije in rešitve, ki so povzete iz zakladnice klasičnih federacij. SFRJ ni bila opredeljena kot zveza držav, ampak kot zvezna država in ni bila utemeljena le na federalnih članicah, ampak tudi na delovnih ljudeh in občanih kot posameznikih. Federalni organi ohranijo široke pristojnosti, kar še zlasti velja za obrambo in mednarodne odnose, ustava SFRJ kot izredno obsežno ustavno besedilo pa niti po strukturi niti po obsegu ali vsebini ne spominja na konfederalno pogodbo.

Res pa je, da ustava iz 1974. leta vnaša v jugoslovanski federalizem element sporazumevanja, saj konstruira federacijo in njene pristojnosti na temelju samoodločbe narodov in izvirne državne oblasti in pristojnosti republik kot primarnih nosilcev državne oblasti. Zlasti je pomembno, da je ustava SFRJ vezala spremembo ustave, spremembo meja in ratifikacijo nekaterih mednarodnih pogodb na soglasje vseh republik in pokrajin; pri odločanju o temeljnih ekonomskih vprašanjih v zboru republik in pokrajin pa je bilo mogoče soglasje nadomestiti s preglasovanjem le izjemoma in z začasno veljavo.

Takratna ustavna zamisel federacije je bila odločilno povezana z razvojem samoupravljanja (nov tip federalizma naj bi bil t.i. samoupravni federalizem) in s posebnim ustavnim položajem družbenopolitičnih organizacij, zlasti ZKJ. Znotraj ZKJ je bilo namreč uveljavljeno načelo demokratičnega centralizma, kar je omogočalo, da s političnimi sredstvi doseže odločitve, ki sicer ne bi bile sprejete (s soglasjem vseh republik in pokrajin).

5.3 ASIMETRIČNI POLOŽAJ SLOVENIJE

Celotno obdobje reformiranja federativnih odnosov v korist republik in pokrajin so spremljale ostre polemike o (ne)primernosti teh sprememb. Zlasti pristaši centralizma so nasprotovali ustavnim rešitvam, ki naj bi reducirale Jugoslavijo na geografski pojem, pojavila pa se je tudi teza o ogroženosti Srbov v Jugoslaviji zaradi takšnih ustavnih sprememb. Nov plaz kritik federativne ureditve se je sprožil sredi 80. let z namenom, da se doseže ponovna centralizacija ureditve. Na ustavnopravni ravni so terjali zlasti odpravo šestih elementov konfederalizma v ustavni ureditvi (sprejemanje ustave SFRJ s soglasjem republik in pokrajin; način oblikovanja zvezne skupščine, zlasti paritetna sestava zveznega zbora, odločanje s soglasjem v zboru republik in pokrajin, neustrezna ureditev razmerja republiških ustav in zakonov do zvezne ustave in zakonov; volitve članov Predsedstva SFRJ v republiških in pokrajinskih skupščinah). Ta centralistični val je postopno dobil tudi podporo političnih in državnih vodstev nekaterih republik in zveznih organov.

Sočasno z ostrimi kritikami ustavne ureditve in s predlogi za ponovno centralizacijo pa so se v nekaterih republikah, zlasti v Sloveniji, zelo okrepile nasprotne težnje in predlogi, ki so perspektivo Slovenije videli v širjenju in krepitvi samostojnosti republike. Slovenija, ki se je že pri sprejemanju ustavnih dopolnil o kolektivnem delu 1981. leta uspešno uprla vsiljevanju enotnih

rešitev za celo federacijo (glede dolžine mandatne dobe), se je v sredini 80. let na različne načine uprla poskusom recentralizacije: utemeljevanje primernosti veljavne ustavne ureditve (t.i. ustavobraniteljstvo), pojavljanje najrazličnejših predlogov za decentralizacijo, nasprotovanje nadvladi razrednega oziroma socialnega nad nacionalnim in federativnim, ponujanje zamisli o asimetrični ureditvi in konfederaciji, zahteve po odcepitvi. Iz Slovenije so prihajala zlasti opozorila, da bi ponovna centralizacija jugoslovanske ureditve nujno vodila k poglabljanju medrepubliških nasprotij in končno k razpadu Jugoslavije. Jugoslovanska federacija lahko uspešno deluje le kot prostovoljna zveza suverenih republik, ki se povezujejo na temelju samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, in medsebojne odnose urejajo po načelih sporazumevanja, prostovoljnosti, vzajemnosti, solidarnosti in na podlagi polne enakopravnosti.

Slovenija je zavzemanje za asimetrično ureditev začela praktično uresničevati s sprejemom amandmajev k ustavi SR Slovenije septembra 1989. Takratne obrazložitve so poudarjale, da dopolnila ne rušijo, ampak utrjujejo Jugoslavijo kot svobodno, demokratično in enakopravno skupnost narodov in narodnosti. Dopolnila so bila sprejeta ne glede na grožnje in pritiske iz političnih in državnih organov federacije in so pomembno utrdila ustavni položaj republike, zlasti pa onemogočila nadaljevanje postopka za sprejem nove jugoslovanske ustave in recentralizacijo jugoslovanske federacije sploh.

Določbe ustavnih dopolnil o samoodločbi kot trajni, celoviti in neodtujljivi pravici, o spoštovanju enakopravnosti jezikov narodov in narodnosti pri poslovanju zveznih organov v Sloveniji, o ukinitvi smrtne kazni, o pooblastilu republiški skupščini, da zagotovi varovanje z ustavo določenega položaja in pravic republike, o tem, da izredne razmere v Sloveniji lahko razglasi le njena skupščina in o prispevanju finančnih sredstev v skladu z njenimi možnostmi - vse te določbe so naletele na ostra nasprotovanja in očitke, da gre za ureditev, ki je v nasprotju z zvezno ustavo. Z ustavnimi dopolnili si je Slovenija do neke mere vzela pravico, da sama presoja, katere odločitve organov federacije jo zavezujejo in katere ne, katere bo upoštevala in katere ne. Gre za pravico do

nulifikacije, ki je Sloveniji na stežaj odprla vrata k asimetričnemu in konfederalnemu položaju v Jugoslaviji. Zvezni organi pa so ocenili, da pomenijo ustavna dopolnila vnašanje neenakopravnosti v federativno ureditev, prejudiciranje ureditve v novi jugoslovanski ustavi, ogrožanje ozemeljske celovitosti države in podobno. Izpodbijanje ustavnosti amandmajev k ustavi SR Slovenije iz 1989. leta v vseh zveznih političnih in državnih organih je pokazalo, da zvezni center ne bo dopustil uveljavitve teženj po večji samostojnosti Slovenije po mirni poti.

Vzporedno prihaja v Sloveniji do zahtev po konfederativni ureditvi in do objave Gradiva za slovensko ustavo, ki terja radikalno preoblikovanje dotedanje federativne ureditve. Avtorji tega gradiva so izhajali od zahteve, da mora biti najprej sprejeta nova slovenska ustava in šele nato nova ustava zveze suverenih republik. 1989. leta je bila objavljena majniška deklaracija, ki se sklicuje na nesporazume, provokacije in odkrite sovražnosti, ki jih doživljajo Slovenci v Jugoslaviji, in se zavzema za življenje slovenskega naroda v suvereni državi, ki bo samostojno odločala o povezavah z južnoslovanskimi in drugimi narodi v okviru prenovljene Evrope.

Demos - združena opozicija Slovenije je sprejel deklaracijo o slovenski samoodločbi, ki izhaja iz majniške deklaracije in se zavzema za svobodne parlamentarne volitve, plebiscit, ki naj bi udejanil narodovo pravico do samoodločbe, in referendum, ki naj bi določil naravo slovenske države in ustave. Deklaracija opozarja na pritiske iz jugoslovanskega centra, da bi spremenili veljavno jugoslovansko ustavo, tako da bi korenito skrčili pristojnosti zveznih enot. Deklaracija se zavzema za prehod slovenskega naroda iz komunizma v demokracijo, od prisilne skupnosti z drugimi jugoslovanskimi narodi k svobodni, prostovoljni konfederaciji evropskih narodov. Za konfederativno ureditev so se opredelile tudi druge politične stranke. 22. januarja 1990 je po odhodu slovenske delegacije s 14. kongresa razpadla ZKJ. S svojim odhodom je slovenska delegacija protestirala proti preglasovanju republiških organizacij pri odločanju o temeljnih kadrovskih, statutarnih in programskih vprašanjih in o tem, kakšna naj bo bodoča ureditev

mednacionalnih odnosov v Jugoslaviji. Z razpadom ZKJ je izginil tisti politični mehanizem, ki je Jugoslavijo formalno federacijo, vzdrževal kot enotno državo. Marca 1990 je Skupščina SR Slovenije sprejela amandmaje k ustavi SR Slovenije, s katerimi je bil črtan pojem "socialistična" iz imena republike Slovenije, povsem na novo so bila določena temeljna načela ustave itd. Ta ustavna dopolnila so bistveno spremenila notranjo ustavno ureditev Republike Slovenije, niso pa neposredno posegla na področje odnosov v federaciji.

Sočasno s sprejemom ustavnih dopolnil je republiška skupščina sprejela posebno deklaracijo o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za republiko Slovenijo. V preambuli k tej deklaraciji opozarja skupščina na negativen vpliv in posledice, ki jih imajo na aktualne razmere v Sloveniji dogajanja na Kosovu in proglas organov SR Srbije o prekinitvi vseh gospodarskih, kulturnih in političnih stikov s Slovenijo. Deklaracija ugotavlja, da se v novih razmerah zvezna ustava ne uresničuje in da se ne izpolnjujejo pravne obveznosti iz sprejete zvezne zakonodaje. Slovenija bo poslej sprejemala ukrepe gospodarske samozaščite povsem samostojno in na enak način odločala tudi o izpolnjevanju svojih obveznosti do Srbije in federacije. Deklaracija se zavzema za konfederalni položaj Slovenije in poziva federacijo in druge republike ter pokrajini, da opustijo vse oblike nasilnega urejanja odnosov v Jugoslaviji. Sočasno s sprejemom deklaracije je skupščina sprejela sklep, po katerem do volitev ne bo razpravljala in odločala o soglasju k predlogu Predsedstva Jugoslavije, da se začne postopek za spremembo zvezne ustave.

Na volitvah aprila 1990 so v Sloveniji dobile večinsko podporo stranke, ki so se zavzemale za hitrejše in radikalnejše uveljavljanje samostojnosti Slovenije. Obenem so se na zvezni ravni tudi po razpadu ZKJ nadaljevali pritiski in grožnje zoper sleherni korak, ki bi okrepil samostojnost Slovenije in drugih republik.

5.4 KONFEDERALNI MODEL

Po prvih večstrankarskih volitvah konstituirana Skupščina Republike Slovenije je julija 1990 sprejela deklaracijo o suverenosti države Republike Slovenije. Ta deklaracija, ki izhaja iz skupne volje vseh političnih strank in poslanskih skupin, zastopanih v republiški skupščini, razglaša suverenost Republike Slovenije. Zvezna ustava, zvezni zakoni in drugi zvezni predpisi veljajo na območju Republike Slovenije samo, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije. Novosprejeti zvezni zakoni pa bodo v Sloveniji veljali samo, če bo k njim izrekla soglasje republiška skupščina.

Po sprejemu te deklaracije je bilo jasno, da je Slovenija posegla po pravici do samoodločbe, ki jo namerava uveljaviti ne glede na veljavno ustavno in zakonsko ureditev in ne glede na nasprotovanja zveznih organov. Slovenija je z deklaracijo objavila namero, da odtegne federaciji tista pooblastila, ki jih je zvezna država opravljala na podlagi dogovora vseh federalnih članic. Deklaracija izraža težnjo dati zveznim organom, vsaj kar zadeva Slovenijo, položaj skupnih teles konfederalne zveze držav.

Oktobra 1990 so bili sprejeti amandmaji k ustavi Republike Slovenije, v katerih je določeno, da se v Republiki Sloveniji ne uporabljajo določbe ustave SFRJ, ki niso v skladu z ustavo Republike Slovenije, in konkretizirajo tudi druge točke iz deklaracije o suverenosti. Ta ustavna dopolnila so glede pravnega reda vzpostavila konfederalno razmerje med republiko in zvezo, ker so federalno načelo supremacije zveznega reda nad redom federalne enote postavila na glavo.

Oktobra 1990 je republiška skupščina sprejela tudi ugotovitve, stališča in sklepe o urejanju bodočih mednacionalnih odnosov na območju Jugoslavije. Iz njih je razvidno, da se Slovenija zavzema za uresničitev pravice do samoodločbe in sprejem nove ustave Republike Slovenije in da je pripravljena demokratično in po mirni poti sodelovati pri preoblikovanju odnosov med narodi SFRJ. 0 bodočih odnosih z drugimi državami dosedanje Jugoslavije bo

Slovenija odločala na podlagi odločitve njenih državljanov na referendumu. Zavzema pa se za enakopravne razgovore med legitimnimi predstavniki vseh narodov Jugoslavije. Namen teh razgovorov je iskati nove skupne rešitve, med katerimi je tudi konfederalni položaj Slovenije ena od možnih rešitev. Skupščina tudi poudarja, da ne priznava in da bo štela za nelegitimne tiste odločitve, ki bi bile v organih Jugoslavije sprejete s preglasovanjem, in da nasprotuje razpisu vsejugoslovanskega referenduma o preoblikovanju SFRJ.

Sredi oktobra 1990 je bil objavljen model konfederacije, ki sta ga pripravili predsedstvi Republike Slovenije in Republike Hrvaške. V tem dokumentu je konfederacija zamišljena kot prostovoljna zveza držav - članic. V konfederalnih organih bi države - članice uresničevale samo tiste pristojnosti, ki jih bodo voljne v dobri veri poveriti konfederalnim organom, in to toliko časa, dokler konfederalna pogodba velja oziroma dokler kakšna država članica iz nje ne izstopi.

Temeljni cilj oblikovanja konfederacije je, da kot celota postane članica Evropske skupnosti. Konfederalni model je izhajal od vzajemnega priznavanja, spoštovanja temeljnih pravic vsake države članice do obstoja, neodvisnosti, enakopravnosti, mednarodnega komuniciranja, spoštovanja in načela nevmešavanja. Konfederalni model je predvidel največ pristojnosti konfederalnih organov na ekonomskem področju in pri skupnem varovanju okolja, manj pa na področju obrambe in varnosti (koordinacija in usklajevanje obrambnih priprav) in mednarodnih odnosov (sklepanje določenih mednarodnih pogodb, nekatera skupna predstavništva, sodelovanje in usklajevanje zunanjepolitične dejavnosti).

Organi konfederacije naj bi bili svetovalni parlament, ministrski svet, izvršna komisija in konfederalno sodišče.

Konfederalni model ne izključuje tudi oblikovanja skupne banke za razvoj, ustanavljanja skladov in zavodov. Ta konfederalni model ni bil nikoli predmet resnejšega proučevanja v zveznih organih in v organih tistih republik, ki so mu nasproti postavile svoj model t.i. sodobne federacije, ki je težil k recentralizaciji Jugoslavije.

5.5 RAZPIS IN IZVEDBA PLEBISCITA

Potem ko je politična jesen 1990 pokazala, da se medrepubliški odnosi v Jugoslaviji zaostrujejo, možnost sporazuma o drugačni ureditvi skupnega življenja pa vse bolj odmika, je prišlo v Republiki Sloveniji do odločitve o razpisu plebiscita za samostojno in neodvisno državo. Politična podlaga za odločitve skupščine, ki so omogočile razpis plebiscita, je sporazum vseh političnih strank in poslanskih skupin, zastopanih v parlamentu, o skupnem nastopu na plebiscitu. V sporazumu vse politične stranke, zastopane v parlamentu, pa tudi kluba delegatov narodnosti in neodvisnih poslancev poudarjajo, da sta jim osamosvojitev in neodvisnost Republike Slovenije temeljni usmeritvi in cilja. Podpisnice so se zavezale, da bodo pri pripravi in izvedbi plebiscita delovale sporazumno in usklajeno. Plebiscit razumejo kot odločilno dejanje osamosvojitve Republike Slovenije, ki bo podlaga nadaljnjega procesa razdružitve s SFRJ. Obenem naj se začnejo pogajanja z drugimi republikami o bodoči ureditvi odnosov po načelih mednarodnega prava in postopki za mednarodnopravno priznanje Republike Slovenije in njeno vključitev v OZN in druge mednarodne institucije.

Sporazum političnih strank in poslanskih skupin se zavzema za to, da Republika Slovenija zagotavlja narodnostnima skupnostma, italijanski in madžarski, kakor tudi vsem pripadnikom drugih jugoslovanskih narodov, ki živijo v Sloveniji, da se zaradi plebiscitne odločitve ne bo spremenil njihov politični status. Plebiscit je skupna odločitev slovenskega naroda, italijanske in madžarske narodne skupnosti ter državljanov Republike Slovenije, zato ga ne more izvesti nobena posamezna stranka ali koalicija in si tudi ne more sama pripisovati zaslug za pozitivni izid plebiscita.

Ob sprejemanju zakona o plebiscitu je M. Kučan v republiški skupščini poudaril, da nastanek slovenske države, "ki je zgodovinska nuja, ni naš končni cilj. Razumemo ga kot sredstvo in način za vstopanje Slovenije v novo integracijo, v nova povezovanja, bodisi v okviru Jugoslavije, bodisi širše v

evropskih okvirih. Drugače bi se izprli v avtarkijo, osamili bi se v mednarodni, vse bolj povezani in medsebojno odvisni skupnosti. Končali bi kot provincialen in nezrel narod na obrobju evropske zgodovine".

Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki je bil sprejet 6. decembra 1990, določa, da je odločitev na plebiscitu sprejeta, če se zanjo izreče večina glasovalnih upravičencev. Skupščina Republike Slovenije se zavezuje, da bo v šestih mesecih od dneva razglasitve plebiscitne odločitve sprejela ustavne in druge akte ter ukrepe, ki so potrebni, da Republika Slovenija prevzame izvrševanje suverenih pravic, ki jih je prenesla na organe SFRJ.

Sočasno s sprejemom zakona o referendumu je bil v republiški skupščini sprejet tudi razglas državljanom Republike Slovenije. V njem je skupščina podala svoje tolmačenje pomena odločanja o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije. Po tem tolmačenju Republika Slovenija kot samostojna in neodvisna država ne bo več združena v SFRJ. Postopna uveljavitev statusa samostojne in neodvisne države bo urejena z ustavnim zakonom za izvedbo plebiscitne odločitve. Po sprejemu plebiscitne odločitve bo Republika Slovenija lahko sklepala meddržavne pogodbe, vključno s konfederalno pogodbo z državami drugih jugoslovanskih narodov.

Plebiscitna odločitev torej ni izključevala možnosti konfederalnega povezovanja Slovenije z drugimi republikami, ampak je bila ta možnost izključena šele s poznejšimi negativnimi reakcijami na plebiscitno odločitev in druga osamosvojitvena dejanja Republike Slovenije, zlasti pa z vojaško intervencijo zoper Republiko Slovenijo.

Ob razpisu plebiscita je skupščina sprejela t.i. pismo o dobrih namenih, ki je bilo naslovljeno domači, jugoslovanski, evropski in svetovni javnosti. V njem je izrazila svojo težnjo, da po mirni poti doseže osamosvojitev Slovenije, ki naj postane suverena, demokratična, pravna in socialna država, ki bo temeljila na človekovih svoboščinah, delu in podjetništvu, na socialni pravičnosti in varnosti za vse, na ekološki odgovornosti ter na najboljših demokratičnih slovenskih in evropskih tradicijah. Pismo poudarja, da osamosvojitev Slovenije

ni usmerjena zoper nikogar v Jugoslaviji niti zunaj nje. Slovenija si bo prizadevala prevzeti dejansko izvrševanje oblasti na celotnem svojem ozemlju in poskušala čimprej postati članica OZN in drugih mednarodnih organizacij. Pismo se zavzema za nenasilno reševanje konfliktov v svetu in za vključitev Slovenije v evropski sistem kolektivne varnosti in sodelovanja ter v proces razoroževanja.
Pred izvedbo plebiscita je bila v skupščini Republike Slovenije sprejeta tudi deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, s katero se Republika Slovenija enostransko zavezuje k spoštovanju konvencij, ki jih je sprejel Svet Evrope. To še zlasti velja za konvencije o varstvu človekovih pravic, ki so sestavni del sodobne demokratične Evrope. Deklaracija izraža tudi težnjo Slovenije, da postane enakopravna članica Sveta Evrope.
Na plebiscitu, ki je bil 23. decembra 1990, je ogromna večina državljank in državljanov Republike Slovenije glasovala za neodvisno in samostojno državo. Za to se je opredelilo 88,5% vseh glasovalnih upravičencev, medtem ko je le 4% tistih, ki so se plebiscita udeležili, glasovalo proti osamosvojitvi Slovenije. Pokazalo se je, da je bil odveč strah nekaterih, da je določba o absolutni večini v zakonu o plebiscitu prestroga.

5.6 TEMELJNI OSAMOSVOJITVENI DOKUMENTI

Februarja 1991 je skupščina Republike Slovenije sprejela resolucijo o predlogu za sporazumno razdružitev s SFRJ. Resolucija se sklicuje na plebiscitno odločitev, da postane Slovenija suverena država, ki bo imela vso dejansko oblast na svojem ozemlju in bo subjekt mednarodnega prava v polnem pomenu. Na tej podlagi predlaga Slovenija drugim jugoslovanskim republikam, da se SFRJ razdruži na dve ali več suverenih ali neodvisnih držav, ki bodo medsebojno spoštovale meje kot nedotakljive in se vzdrževale dejanj, ki ne bi bila v skladu s cilji in načeli ustanovne listine OZN. Razdružitev naj bi bila

izvedena postopno, sporazumno in v razumnem roku, pri čemer ni izključeno vzpostavljanje trajnih in institucionalnih oblik medsebojnega sodelovanja, vključno z ureditvijo medsebojnih odnosov v morebitni jugoslovanski konfederativni ali gospodarski skupnosti. Resolucija ugotavlja, da je Republika Slovenija samostojna, suverena in neodvisna država z mednarodno priznanimi državnimi mejami dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, Republiko Italijo in Republiko Madžarsko ter mejami med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ.

20. februarja 1991 je bil sprejet ustavni amandma XCIX k ustavi Republike Slovenije, ki ustvarja ustavnopravno podlago za prenos tistih suverenih pravic, ki so bile prenesene na organe SFRJ, nazaj na Republiko Slovenijo. S tem dopolnilom so med drugim razveljavljene vse določbe ustave Republike Slovenije, s katerimi je preneseno izvrševanje suverenih pravic Republike Slovenije na organe SFRJ, in določbe, ki urejajo položaj Republike Slovenije v SFRJ ter iz njega izhajajoča razmerja. S tem dopolnilom se je Slovenija enostransko izločila iz pravnega reda jugoslovanske federacije. Dotedanji zvezni zakoni, kolikor jih je Slovenija prevzela v svoj pravni red, pa so postali del pravnega reda Republike Slovenije.

Potem ko resolucija o predlogu za sporazumno razdružitev s SFRJ ni naletela skoraj na nikakršen odmev (odgovoril je le sabor Republike Hrvaške), je republiška skupščina sprejela posebno sporočilo skupščini SFRJ. V njem izraža pripravljenost za sodelovanje in pogovore z drugimi republikami in organi federacije o vseh vprašanjih postopka razdruževanja, ki izhaja iz plebiscitne odločitve, zlasti pa o: oblikah in načinih začasnega opravljanja določenih funkcij federacije, pravnem nasledstvu SFRJ v skladu s pravili mednarodnega prava, možnih oblikah in načinih gospodarskega, obrambnega, mednarodnega in drugega sodelovanja in povezovanja Republike Slovenije z drugimi republikami dosedanje SFRJ ali z njihovo morebitno zvezo. Posebnega pomena je tisti del sporočila, v katerem je poudarjeno, da bo Republika Slovenija v skladu s plebiscitno odločitvijo najpozneje 26. junija 1991 razglasila samostojnost in neodvisnost države Republike Slovenije.

Tudi to dramatično opozorilo pa je ostalo v glavnem brez resnejših odmevov in ni uspelo izsiliti sporazumevanja med republikami o razdružitvi in prehodu v nove oblike medsebojnega sodelovanja. Zato se je Republika Slovenija začela intenzivno pripravljati na razglasitev samostojnosti in neodvisnosti ter na praktično uresničitev številnih osamosvojitvenih političnih in pravnih dokumentov.

24. junija 1991 je bil sprejet amandma C k ustavi Republike Slovenije, ki je določil nov grb in zastavo. Sestavina novega grba so lik Triglava, dve valoviti modri črti, ki ponazarjata morje in reke, in tri zlate šesterokrake zvezde, povzete iz celjskega grba. Grb je bil vnesen na slovensko narodno trobojnico, kar je med drugim onemogočilo zamenjevanje nove zastave z zastavami nekaterih drugih držav (npr. Rusije) ali z zastavami iz preteklosti.

25. junija 1991 je skupščina Republike Slovenije sprejela temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Ta dokument izhaja iz obveznosti, zapisanih v dokumentih, sprejetih ob razpisu in izvedbi plebiscita, in ima ustaven, v nekem smislu pa tudi nadustaven pomen. Med drugim namreč določa, da za Republiko Slovenijo preneha veljati ustava SFRJ. V preambuli se ustavna listina sklicuje na plebiscitno odločitev, opozarja na neperspektivnost jugoslovanske federativne ureditve in ponuja dogovore o institucionalnih in drugih povezavah z drugimi republikami. Temeljna ustavna listina sicer ni bila sprejeta po ustavnorevizijskem postopku, kljub temu pa njena legitimnost ne more biti sporna, saj je njena podlaga v demokratično izraženi volji ljudi na plebiscitu.

Temeljna ustavna listina v svojem prvem razdelku ugotavlja, da je Republika Slovenija postala samostojna in neodvisna država, za katero je prenehala veljati ustava SFRJ. Nova država prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile prenesene na organe federacije, in izvrševanje teh pravic in dolžnosti ureja s posebnim ustavnim zakonom. V drugem razdelku so opredeljene državne meje Republike Slovenije. Tretji razdelek zagotavlja varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem prebivalcem Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, in posebej poudarja pomen pravic italijanske in

madžarske narodnostne skupnosti, kot izhajajo iz prejšnje ustave in veljavnih mednarodnih pogodb. Sočasno s temeljno ustavno listino je bil sprejet ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine. To je tisti dokument, ki je za razliko od prejšnjih, ki so bili predvsem deklaratorne narave, določil celo vrsto konkretnih ukrepov resničnega prevzemanja dotedanjih zveznih pristojnosti s strani organov Republike Slovenije. S tem ustavnim zakonom preneha mandat delegatom v zveznem zboru in zboru republik in pokrajin, spremenjen je položaj člana Predsedstva SFRJ (poslej deluje v skladu s smernicami republiške skupščine), zvezni upravni organi na ozemlju Republike Slovenije preidejo v republiške upravne organe, zvezna diplomatska in konzularna predstavništva prenehajo opravljati naloge za Republiko Slovenijo, sodni in upravni postopki, ki so se začeli pred zveznimi organi, se nadaljujejo pred organi republike, republika prevzame v upravljanje vse premično in nepremično premoženje federacije na svojem ozemlju, preneha dolžnost služenja vojaškega roka za državljane Republike Slovenije itd.

S sprejemom ustavnega zakona prevzame republika v svoje roke mnoge zadeve, ki so bile dotlej stvar federacije, med njimi tudi tako občutljive, kot so nadzor nad državnimi mejami, carinska služba, nadzor nad zračnim prometom itd. Glede drugih pristojnosti je ustavni zakon predpisal postopno prehajanje pristojnosti s federacije na republiko. To še zlasti velja za JLA, katere premoženje naj bi postopno, najkasneje do 1993. leta, prešlo v roke Slovenije.

Sočasno s sprejemom temeljne ustavne listine je republiška skupščina sprejela posebno deklaracijo ob neodvisnosti. Ta deklaracija v ničemer ne posega v vsebino osamosvojitvenih dokumentov, njen cilj je le obvestiti javnost o motivih in ciljih, ki jih ima osamosvajanje Slovenije. Ima torej podoben pomen, kot ga je imelo pismo o dobrih namenih ob razpisu plebiscita. V deklaraciji je opozorjeno, da model konfederacije, ki sta ga ponudili Slovenija in Hrvaška, ni naletel na ustrezen odziv, kar velja tudi za predlog za sporazumno razdružitev s SFRJ. Deklaracija izraža težnjo Republike Slovenije, da kot samostojna in neodvisna država in mednarodni subjekt v polnem pomenu besede postane članica OZN in se vključi v KEVS, Svet Evrope,

Evropsko skupnost in druge povezave držav. Z deklaracijo je priznana Republika Hrvaška kot suverena država z mednarodnopravno subjektiviteto.
Na koncu deklaracije je govor o notranji demokratični ureditvi Republike Slovenije, s čimer se je poskušala zapolniti praznina, ki je nastala zaradi tega, ker ustava Republike Slovenije ni bila sprejeta v predvidenem roku. Deklaracija poudarja, da je Republika Slovenija pravna in socialna država z zmogljivostim okolja prilagojenim tržnim gospodarstvom, v kateri bodo spoštovane človekove pravice in državljanske svoboščine, posebne pravice avtohtonih narodnih skupnosti Italijanov in Madžarov, evropski dosežki industrijske demokracije, predvsem pa socialnoekonomske pravice, pravica zaposlenih do soodločanja in sindikalna svoboda, nedotakljivost lastnine in svoboda delovanja gibanj in ustanov civilne družbe. V Republiki Sloveniji je zagotovljena večstrankarska parlamentarna demokracija in lokalna oziroma regionalna samouprava. Republika je zavezana miru in nenasilnemu reševanju vseh spornih vprašanj, vseh notranjih in zunanjih zadev ter enakopravnemu sodelovanju vseh narodov in državljanov v Evropi svobodnih in enakopravnih ljudi, regij, narodov in držav. Kljub takšnim opredelitvam v deklaraciji so bila nekatera od načel, ki jih je deklaracija izrecno poudarila, pozneje sporna pri pripravi predloga nove ustave Republike Slovenije.

5.7 OSAMOSVOJITEV IN SPREJEM USTAVE

Temeljna ustavna listina, zlasti pa zakon za izvedbo te listine, sta določila, da Republika Slovenija dejansko in takoj prevzame nekatere funkcije, ki so jih dotlej opravljali organi federacije. Ob slovesni razglasitvi neodvisnosti so najvišji državni funkcionarji poudarili, da s svojimi odločitvami Slovenija ne ogroža nikogar, zato ni treba letal nad naša mesta, ne tankov na naše ulice in da bo vsak premik enot JLA, ki so v Sloveniji v polni bojni pripravljenosti, Slovenija štela za agresivno dejanje.

Potem ko je zvezni izvršni svet sklenil, da naj zvezni sekretariat za notranje zadeve neposredno prevzame izvajanje nadzora nad prestopanjem državne meje, pri čemer bi v sodelovanju z zveznim sekretariatom za ljudsko obrambo angažirali tudi mejne enote JLA, je prišlo do oborožene intervencije zoper Slovenijo. Do napada na Slovenijo je prišlo v času, ko je v Ljubljani zasedal prvi Slovenski svetovni kongres, in torej pred očmi desetin tujih novinarjev, ki so s svojimi poročili bistveno prispevali k boljšemu razumevanju osamosvojitvenih teženj Slovenije v svetovni javnosti.

Predsedstvo Republike Slovenije je ocenilo, da gre za nasilen in brezobziren poseg vojske, za agresijo na samostojno in neodvisno Republiko Slovenijo in poskus njene trajne okupacije. Sklenilo je, da bo Slovenija z vsemi sredstvi branila svojo suverenost in tudi z orožjem varovala objekte in komunikacije, ki so temeljnega pomena za življenja ljudi in suverenost republike. Pozvalo je vse državljane Slovenije, naj ne sodelujejo v agresivnih dejanjih zoper Slovenijo, torej zoper lastno državo in lasten narod. Odpoklicalo je vse predstavnike Slovenije iz zveznih organov, od drugih republik pa je terjalo odpoklic njihovih državljanov, ki delujejo v enotah JLA v Sloveniji, ker "jim v takšnih razmerah iz razumljivih razlogov ne moremo več zagotoviti osebne varnosti".

Skupščina Republike Slovenije je na posebnem nočnem zasedanju 30. junija 1991, torej v času agresivnih dejanj zoper Slovenijo, vztrajala pri do tedaj sprejetih odločitvah, pristala pa je na trimesečni moratorij, določen z brionskim sporazumom, ki so ga pripravili predstavniki Evropske zveze. 10. julija 1991 je skupščina poslala skupščinam Bosne in Hercegovine, Črne gore, Makedonije in Srbije poseben predlog. V tem predlogu ugotavlja, da je prišlo do vojne, čeprav je želela Republika Slovenija svojo samostojnost uveljaviti mirno in sporazumno. Njena odločitev ni bila uperjena zoper nikogar, niti v Jugoslaviji niti zunaj nje. Zato Republika Slovenija predlaga skupščinam naštetih republik, da naj priznajo Republiko Slovenijo, pristanejo na pogajanja o sporazumni ureditvi pravic in obveznosti iz dosedanjega skupnega življenja v SFRJ, omogočijo prost pretok blaga, kapitala, ljudi in idej in podprejo predlog,

da se enote jugoslovanske armade takoj in v celoti umaknejo iz Republike Slovenije.

Po uspešni obrambi zoper agresijo sta ostali odprti predvsem dve vprašanji: vprašanje mednarodnega priznanja Republike Slovenije in sprejem nove ustave Republike Slovenije. Prve države so priznale Republiko Slovenijo, še predno je 23. decembra 1991 sprejela novo ustavo, mnoge pa neposredno po njenem sprejemu. Ustava na sam začetek svoje preambule uvršča temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti države Republike Slovenije, torej ključni osamosvojitveni dokument. To je ustava države, ki si je že izborila svojo samostojnost in neodvisnost in ki ureja svoja notranja in zunanja razmerja v skladu s predpostavko, da gre za samostojno in neodvisno državo, nastalo na podlagi pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki ji je priznana mednarodnopravna subjektiviteta. Slovenija se ni osamosvojila zato, da bi ostala osamljen otok ali zaprta provinca. Vzporedno z osamosvojitvijo so se začela prizadevanja za vključevanje Slovenije v mednarodne in še posebej evropske integracije. Neposredno po osamosvojitvi je Slovenija postala članica OZN in Sveta Evrope, pozneje pa si je začela aktivno prizadevati, da bi postala najprej pridružena in nato polnopravna članica Evropske zveze, Nata in drugih evro-atlantskih povezav.

Z vsebinskega stališča je težko govoriti o kontinuiteti med prejšnjo in novo ustavno ureditvijo, še zlasti, ker nova ustava ni več ustava federalne enote, ampak ustava samostojne in neodvisne države. Nova ustava je napisana mnogo bolj zgoščeno, prejšnja je bila več kot trikrat obsežnejša. Odpravila je omejitve privatne lastnine in opustila je podrobno urejanje ekonomskih odnosov, kar je bilo značilno za prejšnjo ustavo. Nova ustava je bolj poudarila pomen temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter zagotovila svobodno (večstrankarsko) politično konkurenco. Zelo korenito je spremenila državno ureditev: načelo enotnosti oblasti je nadomestila z načelom delitve oblasti, skupščinski sistem s parlamentarnim sistemom, komunalni sistem z lokalno samoupravo ter delegatski mandat s predstavniškim (svobodnim) mandatom. Obstoje pa tudi elementi, ki kažejo na kontinuiteto med prejšnjo in novo

ustavno ureditvijo: spremembe so bile izvršene postopno, tako na področju osamosvajanja kot na področju spreminjanja ustavne ureditve (ustavna dopolnila, sprejeta v letih 1989-1991). Poleg tega je bila nova ustava sprejeta po postopku, ki je bil predpisan za spremembo ustave SRS iz 1974. leta in deloma spremenjen z amandmajem LXXXVIII k tej ustavi.

Z ustavo Republike Slovenije iz 1991. leta je bila potrjena dosežena samostojnost in neodvisnost Republike Slovenije. Še pomembnejša je ustava kot dokument, ki naj omogoči demokratično in učinkovito delovanje nove države. Je torej njena osebna izkaznica, okvir za razvijanje notranje demokratične prakse in potni list za vstop v Evropo in svet.

6 TEMELJNE ZNAČILNOSTI IN SPLOŠNE DOLOČBE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Dr. Igor Kaučič

6.1 TEMELJNE ZNAČILNOSTI VSEBINE IN STRUKTURE USTAVE

6.1.1 USTAVNA MATERIJA

Ustava je temeljni in najvišji splošni pravni akt, zato lahko ureja le najpomembnejša vprašanja državne in družbene ureditve. Vendar pa teh vprašanj ni mogoče natančno opredeliti, saj je določitev vsebine oziroma tvarine ustave (materia constitutionis) v celoti v domeni vsakega posameznega ustavodajalca. Ta povsem samostojno odloča, kaj bo predmet njegovega urejanja v ustavi in v kolikšnem obsegu. Kljub temu pa je dosedanji ustavni razvoj pokazal, da izstopata dve področji, ki jih urejajo vse ustave; to sta organizacija državne oblasti in človekove pravice in svoboščine (standardna ali klasična tvarina ustave). Znotraj materije o državni ureditvi urejajo ustave praviloma samo najvišje organe državne oblasti (zlasti zakonodajne, izvršne in sodne), njihov položaj, organizacijo, pristojnosti in medsebojna razmerja. Tudi določbe o človekovih pravicah in svoboščinah vsebujejo vse ustave; praviloma so vsebovane v normativnem delu ustave, izjemoma pa v tudi posebnem ustavnem dokumentu, na katerega napotuje ustava (npr. Deklaracija o pravicah človeka in državljana v Franciji). V začetnem obdobju so ustave urejale le osebne in politične pravice državljanov, kasneje pa tudi ekonomske, socialne, kulturne in druge pravice.

Ustava naj bi urejala samo temelje državne in družbene ureditve, druga vprašanja pa prepustila zakonskemu urejanju. Ustava kot izhodiščni pravni akt

ureja temelje državne in družbene ureditve na abstrakten in splošen način. Prepodrobno urejanje vprašanj v ustavi ima za posledico nestabilnost ustave, ker jo je potrebno pogosto spreminjati.
Nova slovenska ustava se osredotoča na klasično tvarino ustave. Predmet njenega urejanja so z redkimi izjemami samo vprašanja, ki po splošnih merilih štejejo v standardno ustavno materijo. Prvi sklop zajema katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin (kamor deloma sodi tudi poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih), ki je izdelan po zgledu sodobnih mednarodnih dokumentov in tujih ustav. Očitati mu je mogoče le mestoma prepodrobno urejanje, kar velja npr. za pravice v kazenskem postopku. Drugi sklop ureja državno ureditev, vendar bi zanj veljalo nasprotno; določbe o pristojnostih nekaterih organov državne oblasti (npr. o državnem zboru in vladi) so celo preskope. Poleg teh dveh osrednjih sklopov in splošnih določb vsebuje ustava še nekatera ožja, in sicer o samoupravi, javnih financah, ustavnosti in zakonitosti, ustavnem sodišču in o postopku za spremembo ustave.

6.1.2 STRUKTURA IN SISTEMATIKA USTAVE

Za vse sodobne ustave je značilno, da vsebujejo normativni del, poleg njega običajno tudi preambulo, nekatere pa tudi posebne dodatke in ustavne amandmaje.

1. Preambula je uvod v ustavo in se nahaja povsem na njenem začetku in pred njenim normativnim delom (zato ni sestavni del ustave v pravnotehničnem pomenu). V primerjavi z normativnim delom besedilo preambule ni urejeno v obliki členov in tudi ne v obliki pravnih norm, njen slog je slovesen, vznesen in deklarativen. Kljub vsej raznolikosti je preambulam skupno, da izražajo cilj ustave, načela, ki naj usmerjajo njeno uporabo, ali razloge, ki so terjali njeno izdajo. Preambule običajno vsebujejo navedbo subjekta, po volji katerega se ustava sprejema (npr. ljudstvo ali monarh), sklicevanje na boga, njegovo voljo in milost, kot tudi na zgodovinske temelje, dogodke in zaslužne osebnosti,

kritiko prejšnje ureditve, cilje, ki naj jih ustava doseže, navedbo nekaterih splošnih načel, jamstev človekovih pravic in svoboščin ipd.
Tudi vsebina preambule k ustavi Republike Slovenije je zelo splošna in načelna, njen pomen pa je zlasti v tem, da sporoča razloge, ki so narekovali sprejem ustave, in navaja nekatera temeljna izhodišča ustave ter vrednostna merila, ki jih želi uresničevati. Uvodoma se opira na temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, s katero je bila ustanovljena samostojna in neodvisna država. Med temeljna izhodišča nove ustave pa uvršča temeljne človekove pravice in svoboščine, pravico slovenskega naroda do samoodločbe in večstoletni boj Slovencev za narodno osvoboditev, v katerem je bila izoblikovana narodna samobitnost in uveljavljena slovenska državnost. Poleg teh elementov navaja preambula tudi organ, ki je to ustavo sprejel (Skupščino Republike Slovenije). Upoštevaje navedena obeležja in njeno vsebino, preambuli ni mogoče priznati pravni, temveč le programski, ideološki in deklarativni značaj, zato preambula pravno ne obvezuje.

2. Osrednji del ustave je njen normativni del, v katerem so ustavne določbe oblikovane kot členi. Normativni del ustave Republike Slovenije obsega 174 členov, razvrščenih v deset poglavij. Vsako poglavje je oštevilčeno in naslovljeno posaezna poglavja pa vsebujejo:
I. poglavje (čl. 1.-13.) splošne določbe,
II. poglavje (čl. 14.-65.) človekove pravice in temeljne svoboščine,
III. poglavje (čl. 66.-79.) gospodarska in socialna razmerja,
IV. poglavje (č1. 80.-137.) državna ureditev,
V. poglavje (čl. 138.-145.) samoupravo,
VI. poglavje (č1. 146.-152.) javne finance,
VII. poglavje (čl. 153.-159.) ustavnost in zakonitost,
VIII. poglavje (čl. 160.-167.) ustavno sodišče,
IX. poglavje (čl. 168.-171.) postopek za spremembo ustave,
X. poglavje (č1. 172.-174.) prehodne in končne določbe.

V prehodnih in končnih določbah je predpisana uveljavitev ustave (ustava začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru, njene določbe pa se uporabljajo z dnem razglasitve, razen če v ustavnem zakonu za izvedbo ustave ni drugače določeno) in sprejem ustavnega zakona, ki naj omogoči izvedbo ustave in zagotovi prehod k uporabi njenih določb.
IV. in V. poglavje sta notranje razčlenjeni tudi na podpoglavja. Z izjemo I. poglavja (splošne določbe) in X. poglavja (prehodne in končne določbe) so vsi členi ustave zaradi večje preglednosti posebej naslovljeni. Naslovi členov največkrat le delno in nepopolno odražajo vsebino ustavnih določb. Čeprav so naslovi vsebovani znotraj normativnega dela ustave, jim ne moremo pripisovati obvezne pravne moči.

3. Dodatki (aneksi) k ustavi in ustavni amandmaji so značilni le za nekatere ustave. Z dodatki se dopolnjujejo in razčlenjujejo nekatere ustavne določbe; skupaj z ustavno določbo, ki napotuje na dodatek, tvorijo celoto, kar pomeni, da ustavna določba brez dodatka ne more učinkovito delovati, prav tako tudi dodatek ne more obstajati sam zase, temveč velja le skupaj z ustavno določbo. Podobno kot dodatki so tudi ustavni amandmaji tehnično ločen del ustave. Ustavni amandmaji so namenjeni konkretizaciji, razčlenitvi, razširitvi in izpopolnitvi posameznih določb ustave in le izjemoma tudi njihovi razveljavitvi. Bistvo te tehnike, ki se je uveljavila v ameriški ustavni praksi, je v tem, da ostane prvotno besedilo ustave ohranjeno; amandma ne posega v prvotno besedilo ustave, temveč se amandmaji samo dodajajo k temu besedilu, ustava kot celota pa še naprej ohranja svojo prvotno zgradbo. Ustavo tako sestavljata prvotno besedilo ustave in besedilo kasneje sprejetih amandmajev, ki je sicer pravnotehnično ločeni del.
Ustava Republike Slovenije ne opredeljuje akta o spremembi ustave. Izbira akta in s tem ustavnorevizijske tehnike je prepuščena državnemu zboru. Ob prvi spremembi (68. člena) ustave se je državni zbor odločil za spreminjanje ustave z ustavnim zakonom in ne z ustavnim amandmajem, ki je bil značilen za prejšnjo ustavno ureditev. Za to tehniko noveliranja ustave je značilno, da

se s spremembami neposredno posega v prvotno besedilo ustave in dopolnjujejo, spreminjajo in razveljavljajo njene določbe. V tem primeru norma, ki je vsebovana v ustavnem zakonu, nadomesti normo, ki jo vsebuje ustava, ali pa jo dopolni. Kljub takim vsebinskim spremembam ostaja ustavno besedilo enovito, torej brez dodanega besedila k prvotnemu besedilu ustave, in s tem tudi pregledno in sistematično. Določba ustavnega zakona ima isto stopnjo pravne veljave kot ustava.

Ustavni zakoni se razen za posamične spremembe ustave uporabljajo tudi za celovitejše urejanje materije, ki z ustavo ni bila urejena (npr. ustavni zakon iz leta 1953), in za izvedbo nove ustave oziroma njenih kasnejših sprememb. Hkrati s sprejemom nove slovenske ustave leta 1991 je bil sprejet tudi ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Slovenije. Z njim se je uredil prehod na nov ustavni in pravni sistem.

6.2 SPLOŠNE DOLOČBE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Splošne določbe opredeljujejo kakovost, naravo in obliko slovenske države. V teh določbah se nahajajo temeljna pravnopolitična načela in druge pravne norme, ki so zaradi posebnega pomena uvrščene na začetek ustave. Nekatere so pretežno deklarativne in programske narave in predstavljajo kot temeljna pravnopolitična načela nove ureditve izhodišče za druge ustavne in zakonske določbe, druge pa zaokrožene celote, ki urejajo nekatera vprašanja celovito in bi zato nomotehnično bolj sodile v druga poglavja ustave (s tega vidika nekatere obravnavamo širše, druge, ki so predmet obravnave v drugih poglavjih, pa ožje). Splošne določbe imajo v primerjavi z drugimi ustavnimi določbami sicer enako pravno veljavo, posebej pomembne pa so lahko pri razlagi ustave.

Splošne določbe so za razliko od preambule oblikovane kot pravne norme. Kot izhodiščne norme so vsebovane v prvem poglavju ustave (za preambulo in pred

poglavjem o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah), torej na samem začetku normativnega dela ustave, zajemajo pa prvih trinajst členov ustave.

1. V 1. in 2. členu ustave je Slovenija opredeljena kot demokratična, pravna in socialna država. Ustava teh treh pojmov podrobneje ne opredeljuje, čeprav se nekatere ustavne določbe nanje nanašajo; to bo morala storiti zlasti pravna teorija in ustavnosodna praksa.

a) Z določbo, da je Slovenija demokratična republika, ustava opredeljuje obliko političnega sistema (demokratična država) in obliko vladavine (republika). Demokratična država, kot nasprotje avtokratični, v najsplošnejšem označuje tako razmerje med državo in družbo, ki na ustavno institucionaliziran način omogoča državljanom vpliv in nadzor na delovanje državne organizacije ter uveljavljanje njene odgovornosti. V ta namen ustava predvideva vrsto institucij. Že v splošnih določbah (3. člen), izhajajoč iz načela ljudske suverenosti, postavlja temelje neposredne in posredne (predstavniške) demokracije. Obe obliki demokracije institucionalizira in razčlenjuje v normativnem delu, pri čemer posebej široko ureja možnost referendumskega odločanja in ljudske iniciative, mehanizme posredne demokracije pa naslanja na načelo delitve oblasti in iz njega izhajajočo parlamentarno obliko vladavine. Ključna sestavina demokratične države so tudi človekove pravice in svoboščine, ki na eni strani državnim organom določajo meje, v katerih se lahko gibljejo pri izvrševanju svojih pristojnosti, na drugi strani pa omogočajo vplivanje na državno organizacijo, na oblikovanje voljenih organov in vsebino njihovega delovanja (volilna pravica, svoboda političnega zbiranja in združevanja, pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev ipd.). Med te sestavine uvrščamo tudi druge ustavne institucije (npr. ustavnost in zakonitost ter njegovo varstvo, lokalno samoupravo, način odločanja in varstvo političnih in drugih manjšin ipd.). Demokratičnost države se izraža tudi v republikanski obliki vladavine. Za razliko od monarhije je šef države v republiki predsednik, ki je voljen (pri nas neposredno) in hkrati omejen z ustavo in zakoni ter

pravno odgovoren. Glede na položaj predsednika republike v organizaciji državne oblasti je Slovenija parlamentarna in ne predsedniška republika.

b) Podobno kot demokratična država je tudi pojem pravne države izražen kot načelo, ki ga ustava natančno ne opredeljuje. Pravna država pomeni zlasti vezanosti delovanja vseh državnih organov na pravne predpise (zatorej vladavina prava) kot nasprotje njihovi samovolji in arbitrarnosti. Ustava in drugi pravni akti morajo zagotavljati človekove pravice in svoboščine ter njihovo pravno varstvo pred nedopustnimi posegi države. S tega vidika je posebej pomembno načelo ustavnosti in zakonitosti. Pojem pravne države je tesno povezan z demokracijo kot obliko političnega sistema, v širšem pomenu pa tudi z nekaterimi drugimi ustavnimi načeli (npr. delitvijo oblasti, neodvisnostjo sodstva, enakostjo pred zakonom, pravno varnostjo, politično odgovornostjo, nadzorom nad delovanjem državnih organov ipd.). Načelo pravne države izraža pravno kakovost države, zato jo je potrebno zagotavljati ne samo s formalnih, ampak zlasti z vsebinskih vidikov (npr. z vidika načela pravičnosti).

c) Pojem socialne države se je v ustavah uveljavil v novejšem času, ko so spremenjene družbene in ekonomske razmere terjale, da država opravlja celo vrsto dejavnosti, ki naj omogočita višjo stopnjo socialnosti oziroma t.i. ljudske blaginje. Socialna država naj bi posameznikom, družinam in nekaterim skupinam zagotavljala določeno stopnjo materialne in socialne varnosti. Pojem socialne države predstavlja odmik od liberalističnega pojmovanja države; socialna država naj bi zagotavljala zlasti socialni mir. Načelo socialne države je v ustavi konkretizirano v nekaterih temeljnih socialnih in ekonomskih pravicah. Mednje v ožjem pomenu štejemo pravice do zdravstvenega, pokojninskega, invalidskega in drugega socialnega zavarovanja, družinske in otrokove pravice, pravico do izobraževanja in šolanja ter do primernega stanovanja, socialno funkcijo lastnine ipd., v širšem pomenu pa tudi pravice, ki izhajajo iz dela ali so povezane z njim. Načelo socialne države in na njem

utemeljene ustavne pravice vežejo zlasti zakonodajalca, da jih pri normativnem urejanju ustrezno izrazi in pravno udejanji.

2. Tretji člen ustave opredeljuje državljansko načelo in pravico do samoodločbe ter načelo ljudske suverenosti in delitev oblasti.

a) V prvem odstavku 3. člena ustave je Slovenija opredeljena kot država vseh svojih državljank in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda da samoodločbe. Slovenija je torej organizirana po državljanskem načelu, njena državnost pa temelji na pravici naroda da samoodločbe; pravica do samoodločbe gre po ustavi slovenskemu narodu in ne vsem slovenskim državljanom. Ta pravica je kot temeljna, trajna in neodtujljiva (nadustavna) pravica naroda zapisana že v preambuli ustave.

b) Drugi odstavek 3. člena ustave opredeljuje načelo ljudske suverenosti in načelo delitve oblasti. Ustava je obe načeli opredelila na način, ki prevladuje v večini sodobnih demokratičnih ustav: "V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno." Ustava dosledno sprejema načelo ljudske suverenosti kot suverenost vseh državljanov; oblast daje ljudstvu Slovenije, izvajanje oblasti pa prenaša na slovenske državljane in državljanke (natančneje na volivce). Ti jo lahko izvajajo bodisi neposredno ali posredno preko svojih izvoljenih predstavnikov. V prvem primeru govorimo o sistemu neposredne demokracije, v drugem primeru pa o posredni demokraciji ali predstavniškem sistemu. Predstavniška demokracija je danes v večini primerov edina uresničljiva oblika demokracije, oblike neposredne demokracije pa se v praksi uporabljajo le na določenih področjih in še to v zelo omejenem obsegu. Oblike neposredne demokracije, zlasti referendum in ljudska iniciativa, sicer ne morejo nadomestiti oblik reprezentativne demokracije, lahko pa pomenijo pomembno dopolnitev in korektiv posrednim

načinom odločanja. Oba načina izvrševanja oblasti (neposredni in posredni) sta v ustavi razčlenjena v poglavju o državni ureditvi.

c) Za razliko od prejšnje ustave, ki je organizacijo državne oblasti funkcionalno utemeljila na načelu enotnosti oblasti, izhaja nova slovenska ustava iz načela delitve oblasti. To načelo označuje tako ureditev razmerja med zakonodajno, izvršilno (upravno) in sodno oblastjo, v katerem se vsaka izmed teh izvršuje bolj ali manj neodvisno od drugih dveh oblasti. Funkcionalna delitev oblasti onemogoča osredotočenje in s tem zlorabo oblasti v enem organu; najdosledneje je izvedena v predsedniškem in nekoliko manj v parlamentarnem sistemu. Ta načelo udejanja ustava v določbah o državni ureditvi, v katere je v večji ali manjši meri vgradila mehanizme zavor in ravnovesij (checks and balances), ki omogočajo medsebojni nadzor in omejevanje treh vej oblasti. Zato je načelo delitve oblasti ena izmed prvin demokratičnega sistema.

3. Slovenija je po ustavi ozemeljsko enotna in nedeljiva država (4. člen). Ozemeljska celovitost je prvina državne suverenosti, enovitost pa oblika državne ureditve. Pomen te določbe je na eni strani v prepovedi federalizacije Slovenije (Slovenija je unitarna oziroma enotna država), na drugi strani pa v zahtevi, da tvorijo njeni organi, ki uresničujejo državno suverenost in oblastne funkcije na celotnem ozemlju, enoten organizacijski sistem. Državnih meja ustava ne določa, temveč jih opredeljuje temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.

4. V 5. členu ustava zavezuje državo, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine in da varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti (obe načelni določbi sta razčlenjeni v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah). Po ustavi mora država skrbeti za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce ter pospeševati njihove stike z domovino.

Ob tem ustava določa, da lahko Slovenci brez slovenskega državljanstva uživajo v Sloveniji posebne pravice in ugodnosti. Ta določba omogoča zakonodajalcu, da tej kategoriji Slovencev prizna določene pravice in s tem privilegiran položaj, ki jih sicer kot vsi drugi tujci ne bi imeli. Država mora skrbeti tudi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarjati možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. To določbo razčlenjuje ustava v tretjem poglavju (gospodarska in socialna razmerja).

5. Slovenski državni in narodni simboli - grb, zastava in himna - so določeni v 6. členu ustave. Med zunanja obeležja države štejemo tudi glavno mesto, državni pečat, državna odlikovanja, državne praznike ipd., vendar teh ne ureja ustava, temveč zakon. Izjema je le glavno mesto, za katerega ustava v 10. členu določa, da je Ljubljana. Grb ima obliko ščita, ki je ob stranicah rdeče obrobljen; oblikuje se po določenem geometrijskem in barvnem pravilu. V sredini ščita je na modri podlagi lik Triglava v beli barvi, pod njim sta dve valoviti modri črti, ki ponazarjata morje in reke, nad njim pa so v obliki navzdol obrnjenega trikotnika razporejene tri zlate šesterokrake zvezde. Zastava Slovenije je belo-modro-rdeča slovenska narodna zastava z grbom Slovenije. Razmerje med širino in dolžino zastave je ena proti dve. Barve zastave gredo po vrstnem redu: bela, modra, rdeča, vsaka barva pa zavzema po širini tretjino prostora zastave. Grb je v levem gornjem kotu dela zastave, tako da sega z eno polovico v belo polje, z drugo pa v modro. Državno zastavo torej sestavlja slovenska narodna zastava in grb Slovenije. Himna Slovenije je Zdravljica, pri čemer je zakon določil, da se kot himna izvaja sedma kitica pesmi Franceta Prešerna Zdravljica na melodijo iz zborovske istoimenske skladbe Stanka Premrla.

6. Razmerje med državo in verskimi skupnostmi je načelno opredeljeno v 7. členu ustave. Pri tem ustava izhaja iz načela laičnosti države, saj določa, da so država in verske skupnosti ločene. Verske skupnosti so enakopravne, njihovo delovanje pa je svobodno. Ustava torej ne razlikuje med priznanimi in

nepriznanimi verskimi skupnostmi, zato nobeni verski skupnosti ne priznava posebnega položaja (kar pomeni, da nobeni ne sme dajati prednosti in je tudi ne sme zapostavljati). Na drugi strani pa mora država zagotoviti verskim skupnostim ne le enakopravni položaj, ampak tudi svobodno delovanje in avtonomijo. Iz slednjega izhaja tudi pravica svobodnega izpovedovanja vere v zasebnem in javnem življenju, ki jo ustava posebej ureja.

7. 8. člen ustave določa, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno, kar pomeni, da z ratifikacijo in objavo postanejo del našega notranjega pravnega reda. S to določbo, ki bi nomotehnično bolj sodila v poglavje o ustavnosti in zakonitosti, je urejeno razmerje skladnosti med temi predpisi. V tem razmerju ostaja ustava na vrhu hierarhije pravnih aktov, splošnoveljavna načela mednarodnega prava in ratificirane mednarodne pogodbe pa so uvrščeni za njo.

8. Načelo lokalne samouprave določa 9. člen ustave; ta predpisuje, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Njej namenja ustava prvo podpoglavje V. poglavja.

9. Ustava v 11. členu predpisuje, da je uradni jezik v Sloveniji slovenščina. Vsi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil morajo kot uradni jezik uporabljati slovenščino. Glede uporabe tega jezika veljajo pravila slovenskega knjižnega jezika, po katerih se morajo pri izdajanju predpisov, drugih splošnih aktov in posamičnih aktov ravnati vsi javnopravni subjekti. Po ustavi je na območju občin, v katerih živita italijanska in madžarska narodna skupnost, uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina. Enakopravna uporaba obeh jezikov je torej vezana na območje občin, kjer narodni skupnosti živita. Ta ustavna določba je konkretizirana v številnih zakonih.

10. Državljanstvo Slovenije v ustavi ni posebej urejeno; v 12. členu je ustava določila le, da ga ureja zakon. Državljanstvo je pravno razmerje in povezanost posameznika z državo, na podlagi katerega gredo posamezniku pravice, vendar tudi obveznosti. Na državljanstvo veže ustava nekatere pravice, ki so zato pridržane samo za državljane (zato takim pravicam pogosto pravimo tudi državljanske pravice). Zakon o državljanstvu predpisuje, da se državljanstvo Republike Slovenije pridobi po rodu, z rojstvom na območju Republike Slovenije, z naturalizacijo (s sprejemom v državljanstvo na podlagi prošnje) in po mednarodni pogodbi. Državljanstvo Republike Slovenije pa preneha z odpustom, z odrekom, z odvzemom in po mednarodni pogodbi.

11. V 13. členu ustava določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s slovensko ustavo in zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije. Na splošno velja, da za večino pravic in svoboščin, ki jih določa ustava, državljanstvo ni pogoj. Tiste pravice, ki jih tujci nimajo, so v ustavi a1i izrecno navedene (npr. volilna pravica) ali pa je mogoče nanje sklepati na podlagi ustavne terminologije (npr. vsak državljan). Te pravice označujemo za absolutno rezervirane pravice (mednje šteje npr. večina političnih pravic), za razliko od relativno rezerviranih pravic (ki jih pod posebnimi pogoji imajo tudi tujci) in splošnih pravic (ki so pod enakimi pogoji dostopne vsem in veljajo za državljane in tujce).

7 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

Dr. Rudi Kocjančič

7.1 SPLOŠNA OPREDELITEV PRAVIC IN SVOBOŠČIN ČLOVEKA IN DRŽAVLJANA

7.1.1 POJEM TEMELJNIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN

V ustavnopravni teoriji imenujemo temeljne človekove pravice tiste pravice, ki so praviloma urejene z ustavo in ki so po vsebini temelj pravne ureditve družbe in države. Toda vse človekove pravice, ki jih določa ustava, niso temeljne pravice, niti niso urejene z ustavo. V nekaterih državah so urejene z drugimi ustavnimi akti (z ustavnimi amandmaji v ZDA) ali so razglašene v posebni politični in pravni listini (Deklaracija o pravicah človeka in državljana v Franciji). V Veliki Britaniji, ki nima pisane ustave, so razvidne iz političnih in pravnih listin, pravnih aktov (zakoni, sodne odločbe) in pravnih običajev, ki imajo ustavno veljavo. V ustavi so običajno urejene v posebnem poglavju, ki je praviloma na začetku ustave. Po naši ustavi so načelno uvrščene med njena izhodišča v uvodnem delu, v normativnem delu pa so urejene v posebnem poglavju. Drugačno pravno veljavo imajo tiste gospodarske in socialne pravice, ki so vključene v tretje poglavje (gospodarska in socialna razmerja) in ki ne uživajo takega pravnega varstva, kakršnega ustavodajalec priznava za pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V pravni državi je mogoče druge temeljne pravice urejati samo z zakonom. Status temeljnih pravic imajo lahko tudi pravice iz mednarodnih pogodb.

Temeljne pravice so individualne pravice, ki gredo človeku kot posamezniku. Kot osebne pravice so neodtujljive in neprenosljive, po pravni (ustavni) ureditvi in po pravnem varstvu pa so javnopravne pravice. Najstarejše in

najpomembnejše človekove pravice, katerih predmet je varstvo temeljnih družbenih vrednot (nedotakljivost življenja, osebna svoboda, dostojanstvo, zasebnost itn.), označujemo tudi kot osebnostne pravice. Po vsebini so temeljne pravice vsaj načeloma (deklarativno) izhodišče in temelj pravne ureditve večine novoveških družb in držav.

Po nosilcih (subjektih) delimo temeljne pravice predvsem na človekove in državljanske pravice. Človekove pravice so tiste pravice, ki jih ima človek kot človek. So pravice človeka kot osebe, ki je to, kar je, sam po sebi v razmerju do drugih ljudi (subjekt), in kot osebnosti, ki je opredeljena po svoji celovitosti (volji, zavesti, aktivnosti itn.). Glede na pravnofilozofsko pojmovanje človeka, ki prevladuje v novoveških družbah, je človek opredeljen predvsem po svojem dostojanstvu. Po tem pojmovanju izhajajo človekove pravice iz njegovega dostojanstva in morajo biti v skladu s tem dostojanstvom. Po nemški ustavi (temeljnem zakonu) sta določba, ki razglaša človekovo dostojanstvo kot izhodišče temeljnih pravic in s tem tudi ustave (1. člen), in določba, ki to načelo konkretizira v obliki "države človekovega dostojanstva" (20. člen), edini določbi, ki nista podvrženi spremembam (reviziji). Najpomembnejše listine OZN pa že v uvodu (preambuli) razglašajo, da je človekovo dostojanstvo izhodišče in temelj njegovih pravic (Ustanovna listina, Splošna deklaracija, oba Mednarodna pakta o pravicah itn.).

Državljanske pravice so tiste pravice, ki pripadajo človeku kot državljanu in ki jih izgubi z morebitno izgubo državljanstva. Dandanes večino državljanskih pravic uživajo tudi tujci. Nosilec nekaterih gospodarskih in socialnih pravic, ki jih zagotavljajo novejše ustave, pa je človek kot delavec (pravica do stavke, pravica do soodločanja, sindikalna svoboda itn.). Glede na svojo naravo je stopnja pravnega varstva teh pravic nižja kot pri drugih temeljnih pravicah.

V pravnem pomenu besede so temeljne pravice posebna upravičenja. Po ustavi so te pravice abstraktna upravičenja za konkretno vedenje in ravnanje ljudi (državljanov) in so usmerjena v zadovoljevanje njihovih potreb in interesov. Poglavitna značilnost pravice kot upravičenja pa je njeno pravno varstvo. Tudi temeljne pravice so samo toliko upravičenja in s tem pravice v pravnem

pomenu besede, kolikor so pravno zavarovane. Njihovo pravno varstvo zagotavljajo predvsem redna in ustavna sodišča, vse večjo vlogo pri varstvu temeljnih pravic pa imajo tudi posebni varuhi teh pravic (ombudsmani). Temeljne pravice so tako pravno uveljavljive (iztožljive) pravice. Učinkovitost pravnega varstva teh pravic je odvisna tudi od celotne ustavne ureditve, zlasti pa od državne ureditve (od oblike državne oblasti, pristojnosti državnih organov, odnosov med njimi itn.). V družbah s politično državo, ki že normativno, predvsem pa dejansko temelji na vladavini edine politične organizacije (politični monizem), pa so številne temeljne človekove pravice že po zasnovi in umeščenosti v ustavi urejene pretežno deklarativno ali pa so po svoji vsebini izrazito programske narave.

Med temeljne pravice v širšem pomenu uvrščamo tudi temeljne svoboščine. Oba izraza se sicer v strokovni literaturi in v ustreznih listinah ter v ustavah uporabljata nedosledno. Politične in pravne listine v 18. stoletju so uporabljale samo izraz pravice, čeprav so bile po svoji vsebini in naravi pretežno svoboščine. To velja predvsem za Deklaracijo o pravicah človeka in državljana. Prve ustave v povojni Jugoslaviji so uvedle izraz temeljne pravice, poznejše pa so vsebovale oba izraza. Slovenska ustava uporablja v uvodnem delu izraz temeljne človekove pravice in svoboščine, drugo poglavje pa je poimenovano kot človekove pravice in temeljne svoboščine. Pomembnejši kot njihovo poimenovanje pa sta vsekakor njihova vsebina in narava.

Svoboščine pojmujemo kot pravni status, ki ga človeku (državljanu) priznava pravni red (ustava) zoper posege države v njegove temeljne vrednote (življenje, osebno svobodo, dostojanstvo, zasebnost itn.). Svoboščine so se razvile in izoblikovale v procesu omejevanja državne oblasti, pravice pa so izšle iz pojmovanja človeka kot subjekta upravljanja javnih zadev, ki ima svoje začetke že v staroveški politični teoriji in praksi (polis). Glede na to v teoriji običajno opredeljujemo svoboščine kot upravičenja po načelu "svobode od", pravice pa kot upravičenja po načelu "svobode za". Po načelu "svobode od" so svoboščine družbeno (pravno) razmerje države do človeka (državljana) kot posameznika. Kot nosilec svoboščin je posameznik neodvisen nasproti državi, ustava pa mu

zagotavlja pravno varstvo pred državo kot organizacijo javne oblasti. Po načelu "svobode za" pa so pravice družbeno (pravno) razmerje človeka (državljana) do države. Kot nosilec pravic je posameznik samostojen nasproti državi, ustava pa mu zagotavlja pravne možnosti za sodelovanje pri upravljanju javnih zadev. Med takšne pravice spadajo predvsem politične pravice (volilna pravica, pravica do političnega združevanja itn.). Po ustavi ima lahko posameznik tudi pravico do sodelovanja pri upravljanju podjetij (delavec) in pri uresničevanju lokalne samouprave (prebivalec) ter v drugih oblikah samouprave (državljan).
Svoboščine ("svoboda od") so tista ustavna upravičenja, na podlagi katerih človek (državljan) ohranja svojo individualnost (emancipacija), pravice ("svoboda za") pa tista ustavna upravičenja, na podlagi katerih uveljavlja svojo družbenost (afirmacija). Toda delitev na pravice in svoboščine je pogojna in omejena. Po vsebini in funkciji je razmerje med svoboščinami in pravicami soodvisno: šele ljudje (državljani), katerih temeljne vrednote varuje ustava pred posegi države (svoboščine), lahko sodelujejo pri urejanju javnih zadev (pravice) in s tem tudi pri oblikovanju (volitve itn.) in omejevanju državne oblasti.
In končno poznamo tudi temeljne človekove (državljanske) dolžnosti. Za razliko od temeljnih pravic, ki so že spričo svoje narave in svojega pomena praviloma urejene samostojno in zaokroženo v posebnem poglavju, so temeljne dolžnosti običajno določene nedosledno in pomanjkljivo ali sploh niso predvidene v ustavi. V nekaterih ustavah pa so urejene v istem poglavju (weimarska ustava, nekdanje vzhodnoevropske ustave itn.). V teoriji se skuša pomanjkljivo pravno ureditev temeljnih dolžnosti utemeljiti z razlago, da je ustava usmerjena predvsem v omejevanje državne oblasti in da država lahko državljanom veliko lažje naloži dolžnosti, kot pa zagotovi njihove pravice.

7.1.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRAVIC IN SVOBOŠČIN

Zgodovina človekovih pravic in svoboščin je toliko stara, kolikor sta stari človekova zavest in volja po priznanju in zavarovanju temeljnih družbenih

vrednot (življenja, svobode, enakosti itn.). V zahodnem civilizacijskem prostoru so se prve pravice razvile in uveljavile v starogrškem polisu kot skupni obliki organiziranosti mesta in države. V razvojnem pomenu sta bili med njimi nedvomno najznačilnejši in najpomembnejši pravica do svobode govora (izogoria) in pravica do enakosti pred zakonom (izonomia). V filozofskopravnem in političnem pomenu so pravice pojmovali kot pravno možnost meščanov in državljanov do skupnega ali kolektivnega urejanja javnih zadev. Ljudje kot posamezniki niso imeli nasproti polisu nikakršnih pravic. Individualistično pojmovanje pravic in svoboščin se je izoblikovalo in uveljavilo šele na prehodu iz srednjeveških v novoveške družbe (države).

Poglavitna pridobitev političnih in pravnih listin, ki so bile sprejete v srednjem veku, je bila omejitev monarhove oblasti. Spričo stanovske razslojenosti tedanjih družb ni bilo možnosti za nastanek in razvoj individualnih pravic. Najstarejše politične in pravne listine so priznavale nekatere pravice samo pripadnikom zgornjega stanu (plemstva). Tudi Velika listina o svoboščinah (Magna Charta Libertatum) je priznavala določene pravice samo "svobodnjakom". Šele nekatere poznejše listine so priznale enake pravice vsem ljudem, ne glede na njihovo stanovsko pripadnost (Petition of Rights itn.). Kljub vsem omejitvam je zahteva po omejevanju oblasti, ki je bila v središču teh listin, bistveno vplivala na poznejše pojmovanje človekovih pravic.

Začetki novoveških pravic segajo v 17. in 18. stoletje. Razvile in izoblikovale so se pod vplivom številnih in različnih idejnih vzpodbud iz odpora zoper tedanje absolutne monarhije. Poglavitni idejni izvor filozofskega pojmovanja človekovih pravic je bilo judovsko-krščansko izročilo, po katerem je človek enkratno in neponovljivo bitje. Tudi nekateri predmeščanski misleci so opozarjali na pomen človekove individualnosti (zgodnji Hobbes). Po politični zmagi meščanstva pa je v politični in pravni misli prevladal individualizem, po katerem je nosilec človekovih pravic človek kot posameznik.

Za Evropo je bilo značilno, da je idejni spopad za priznanje človekovih pravic potekal prek naravnopravnih teorij. Začetnik teh teorij je bil že Aristotel, ki je prvi ločeval med naravnim in postavljenim (pozitivnim) pravom. Vendar v

tedanjih kolektivnih oblikah državne organiziranosti (polis) ni bilo družbenih možnosti za nastanek individualnih pravic. Tudi srednjeveški misleci, ki so utemeljevali svoje naravnopravne teorije v teološki misli (T. Akvinski), niso v tedanji stanovski družbi presegli kolektivističnega pojmovanja človekovih pravic.

Na podlagi dotedanjih naravnopravnih teorij, srednjeveškega spoznanja o potrebi po omejevanju državne oblasti in racionalističnega pojmovanja države kot pogodbene organizacije je meščanska politična in pravna teorija razvila in utemeljila novoveško naravnopravno teorijo o človekovih pravicah. Po tej teoriji so nosilci temeljnih pravic ljudje kot posamezniki, ki se rodijo svobodni in ki jim te pravice pripadajo že po rojstvu. Toda po tej teoriji država kot organizacija oblasti nenehno in na najrazličnejše načine ogroža in omejuje njihovo svobodo. Zato je potrebno njeno oblast s pravnimi akti (obličnost) omejiti, ljudi pa zavarovati pred njenimi samovoljnimi in nasilnimi posegi v njihove vrednote (življenje, svobodo, lastnino itn.). Po tej teoriji spadajo med človekove "naravne" pravice samo tiste, ki jih država prevzame in razglasi ter varuje. Država teh pravic torej ne ustvarja.

Najvidnejši in najvplivnejši predstavnik novoveške naravnopravne teorije je bil angleški mislec J. Lock (1663 - 1704). Človekove pravice je utemeljil s potrebo po prehodu iz nagonskega in negotovega "naravnega stanja" v moralno in varno "državljansko stanje". V skladu z idejo, po kateri so človekove pravice starejše kot država, in idejo o državi kot pogodbeni organizaciji je poudarjal, da ima država samo tiste pravice, ki jih nanjo prenesejo ljudje. Za razliko od Locka je Hobbes trdil, da ljudje izročijo vso svobodo državi in s tem postanejo njeni podaniki brez lastnih pravic.

J. Lock je bil tudi mnenja, da je za pravno varnost človekovih pravic potrebna ustrezna pravna ureditev države. Zato je na podlagi ideje o potrebi po omejitvi državne oblasti zasnoval načelo ločitve zakonodajne in izvršilne oblasti. Njegovo zasnovo tega načela je v celinski Evropi prevzel in razvil francoski politični in pravni mislec Montesquieu (1689 - 1755). Z vzpostavitvijo deljene in omejene oblasti naj bi učinkovito zavarovali človekove pravice pred

samovoljo (arbitrarnostjo) države. Iz takšne idejne dediščine je J. J. Rousseau (1712 - 1778) zasnoval in izoblikoval zamisel o družbeni pogodbi, ki je bila temeljni idejni izvor za meščansko pojmovanje razmerja med človekom (državljanom) in državo.

Na podlagi naravnopravnega pojmovanja človekovih pravic in države so v drugi polovici 18. stoletja sprejeli več političnih in pravnih listin ter prve ustave. Prva taka listina je bila Virginijska listina iz leta 1776 (Virginia Bill of Rights). Sprejela jo je ustavodajna skupščina kot ustavo Virginije. Njena naravnopravna zasnova in vsebina je razvidna predvsem iz 1. člena, ki razglaša, da so vsi ljudje po naravi enaki in neodvisni ter da so njihove temeljne pravice prirojene (pravica do življenja, svobode, lastnine, varnosti, iskanja in doseganja sreče itn.). Listina je v obliki zasnove razglasila tudi nekatera politična in pravna načela, ki imajo občo in trajno veljavo za pravno državo (suverenost ljudstva, volilnost nosilcev javnih funkcij, odgovornost predstavnikov oblasti, svoboda tiska, podreditev vojske civilni oblasti, svobodno izražanje vere itn.). Še istega leta je bila sprejeta Deklaracija o neodvisnosti severnoameriških držav, ki je prevzela najpomembnejša določbe Virginijske listine.

Ustava ZDA, ki je bila sprejeta leta 1787, veljati pa je začela leta 1788, nima posebnih določb o človekovih pravicah. Ob sprejemu te ustave je namreč prevladovalo prepričanje, da je za spoštovanje teh pravic pomembnejše izoblikovati učinkovita sredstva za omejevanje in nadzor oblasti kot pa sprejeti posebne določbe o človekovih pravicah. K takšnemu prepričanju je prispevalo tudi dejstvo, da so posamezne države članice že prej sprejele ustrezne deklaracije o človekovih pravicah. Toda že leta 1789 so sprejeli prvih deset amandmajev k ustavi o človekovih pravicah (Bill of Rights), ki so začeli veljati po ratifikaciji leta 1791. Pozneje je bilo k ameriški ustavi sprejetih še več amandmajev o človekovih pravicah (leta 1865 prepoved trgovine s sužnji, leta 1913 priznanje enakosti ne glede na raso in barvo kože itn.).

Najpomembnejša politična in pravna listina o človekovih pravicah, ki je bila sprejeta v tedanjem času v Evropi in ki je imela velik vpliv na pravno ureditev

človekovih pravic v poznejših meščanskih ustavah, je bila Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789.

Poglavitne značilnosti te Deklaracije so:
1.Idejna in vsebinska naravnopravna opredelitev človekovih pravic
2.Priznanje državljanskih pravic
3.Obča veljava in narava pravic človeka in državljana
4.Razglasitev temeljnih načel o državni ureditvi
Deklaracija je zasnovana po klasičnih naravnopravnih načelih. Po zgledu Virginijske listine razglaša, da se ljudje rodijo in živijo svobodni ter enaki v pravicah. Človekove pravice označuje kot naravne, neodtujljive in svete. Vendar teh pravic ne ustvarja, ampak jih le razglaša. Pravice pa pripadajo človeku in državljanu kot posamezniku.
Med naravne in nezastarljive človekove pravice uvršča pravico do svobode, lastnine, varnosti in upora proti zatiranju. Pravico do svobode opredeljuje v dveh pomenih: kot razmerje človeka do drugih ljudi in kot razmerje države do človeka. Svoboda kot razmerje človeka do drugih ljudi je v tem, da lahko storiš vse, kar ne škodi drugemu, svoboda kot razmerje države do človeka pa je v omejitvi državnih posegov v človekove pravice. Varstvo človekove svobode pred državo konkretizira v določbi, po kateri ni mogoče nikogar obtožiti, pripreti ali zapreti, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. Po vsebini in naravi je pravica do svobode opredeljena kot klasična svoboščina.
Deklaracija takoj za pravico do svobode navaja pravico do lastnine. Pomenljivo je, da pravico do lastnine uvršča celo pred pravico do varnosti. Pravico do lastnine opredeljuje kot nedotakljivo in sveto, ki je ni mogoče nikomur odvzeti, razen če obstoji očitna, z zakonom določena javna potreba, in to ob predhodni in pravični odškodnini. Takšna opredelitev in umestitev te pravice izhaja iz meščanskega pojmovanja lastnine, po katerem je lastnina temelj gospodarskega reda in s tem tudi temelj politične oblasti. Pravica do lastnine je najvidnejši izraz zgodovinskega ozadja, v katerem je bila Deklaracija sprejeta.

Pravico do varnosti Deklaracija zagotavlja po načelu zakonitosti in po načelu domneve (presumpcije) nedolžnosti v kazenskem pravu. Dandanes veljata v pravni državi obe načeli za temeljni načeli v kazenskem pravu. V nekaterih državah sta obe načeli vključeni tudi v ustavo (27. in 28. člen slovenske ustave).

Deklaracija vsebuje tudi več političnih in pravnih načel o državni ureditvi (razglasitev nacionalne suverenosti, načelo delitve oblasti, sodelovanje državljanov pri sprejemanju zakonov, pristanek državljanov k javnim izdatkom, odgovornost nosilcev javnih funkcij itn.). Načela so zasnovana in izoblikovana na podlagi in v funkciji varstva človekovih pravic. Toda prikaz teh načel presega vsebino te razprave.

Naravnopravno pojmovanje človekovih pravic, ki je klasično izraženo v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, je odločilno vplivalo tudi na poznejšo politično in pravno misel o človekovih pravicah ter na njihovo pravno (ustavno) ureditev. Po pozitivistično-normativističnih teorijah o pravu, ki so se v začetku našega stoletja razširile predvsem v celinskem delu Evrope (Nemčija, Francija, Avstrija itn.), pa je izvor človekovih pravic v državi (Laband), ki jih v obliki pravnih norm (Duguit, Kelsen itn.) ustvarja in z ustreznimi pravnimi sredstvi tudi varuje. Marksistična misel zavrača človekove pravice kot naravne pravice in teorijo o državi (pravnih normah) kot njihovem izvoru ter poudarja njihovo zgodovinsko in razredno naravo. Po Marxu se je meščan (bourgeois) prek človekovih pravic razglasil za človeka nasploh. Pod vplivom teh teorij je v prvi polovici našega stoletja, zlasti po prvi svetovni vojni, upadel pomen naravnopravnega pojmovanja človekovih pravic.

Iz odpora zoper totalitarizme v našem stoletju (nacizem, fašizem, boljševizem itn.) in pod vplivom strahot po drugi svetovni vojni je sredi našega stoletja znova porasel pomen naravnega prava in njegovo pojmovanje človekovih pravic. To je razvidno tudi iz mednarodnih listin o človekovih pravicah, ki so bile sprejete po drugi svetovni vojni. Tako se Splošna deklaracija o človekovih pravicah (1948) začenja z ugotovitvijo, po kateri "pomeni priznanje prirojenega človekovega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in

neodtujljivih pravic temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu". V 1. členu pa Splošna deklaracija v jeziku političnih in pravnih listin iz 18. stoletja razglaša, da "se vsi ljudje rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice". Tudi Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966) in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966), ki priznavata določeno pravno varstvo teh pravic, že v uvodu razglašata, da izvirajo pravice iz teh listin "iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti".

Temeljne človekove pravice so v različnih oblikah tudi dandanes naravnopravno izhodišče vsake ustave v pravni državi. Izhodišče ustave so kot njen materialnopravni vir, ki pogojuje in sodoloča njeno vsebino. Novejše ustave resda opuščajo klasično izrazje o teh pravicah ("naravne", "svete" itn.), po vsebini in naravi pa te pravice uvrščajo med svoja izhodišča. Tako naša ustava v uvodu (preambuli) razglaša, da izhaja tudi iz temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Tipično naravnopravno načelo izraža tudi 5. člen ustave, ki se glasi: "Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine." Po tem načelu so te pravice in svoboščine pred in nad ustavo, tiste pravice in svoboščine pa, ki jih ustava (pravni red) priznava, država varuje. Naravnopravni izvor slovenske ustave se kaže tudi v tem,da ne sprejema načela, po katerem so vse temeljne človekove pravice navedene v ustavi (enumeracijsko načelo). Ustava predpostavlja in priznava, da ima človek tudi druge temeljne pravice, ki jih sama izrecno ne omenja. To je razvidno predvsem iz naslednje določbe: "Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali do jo priznava v manjši meri." Po ustavi je namreč človeku kot posamezniku dovoljeno vse, kar mu ni prepovedano, zapovedano ali vnaprej predvideno kot omejitev (omejitve med vojno in v izrednem stanju). Seveda so njegove pravice hkrati omejene z enakimi pravicami drugih ljudi. V Sloveniji kot pravni državi pa imajo državni organi samo tiste pravice in dolžnosti (pristojnosti), ki jim jih priznava pravni red (ustava).

Temeljne človekove pravice so po vsebini, kot jo pojmuje in opredeljuje naravnopravna teorija, in po obliki, kot te pravice razglaša in ureja ter varuje ustava, pravnocivilizacijska pridobitev. Pravni pozitivizem pa je skrčil temeljne pravice na pravne norme, ki jih ustvarja in varuje država in ki imajo relativno poljubno vsebino. V politični državi (politični monizem) so človekove pravice (pravo) zvedene celo na orodje dnevne politike, ki izhaja iz določenega ideološkega konstrukta (nacije, proletariata itn.).

7.2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Klasične ustave samostojno ali v povezavi s posebnimi političnimi in pravnimi listinami (Deklaracija o pravicah človeka in državljana v Franciji idr.) urejajo pravice in svoboščine človeka in državljana. Pravice in svoboščine so izhodišče teh ustav in s tem tudi temelj njihove državne ureditve. Na podlagi pravic in svoboščin so zasnovane in urejene tudi sodobne ustave demokratičnih in pravnih držav. Toda po vrsti in obsegu teh pravic in svoboščin, njihovi določenosti v ustavi in stopnji njihovega pravnega varstva so med temi ustavami večje ali manjše razlike. Bistveno pa so omejene politične svoboščine in pravice v tistih državah, v katerih ustave načeloma priznavajo običajen katalog klasičnih svoboščin in pravic, obenem pa v nasprotju s pravico do političnega združevanja dopuščajo neko organizacijo (komunistično partijo itn.) kot edino politično organizacijo (sovjetska ustava iz leta 1936, zvezna ustava iz leta 1963 ter zvezna in republiška ustava iz leta 1974 itn.).
Povsem drugače kot v klasičnih ustavah so bile utemeljene in umeščene svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana po zvezni in republiški ustavi iz leta 1974. Po teh ustavah, ki so bile zasnovane in ustrojene v skladu z marksistično ideologijo o "ekonomski bazi" ter "vrhnji pravni in politični nadstavbi", je ustavodajalec najprej izčrpno uredil družbenoekonomsko ureditev ('"ekonomsko bazo"), nato je določil temelje družbenopolitičnega

sistema ("vrhnja pravna in politična nadstavba"), šele zatem je uredil svoboščine, pravice in dolžnosti človeka in občana. Toda za tedanjo ustavno ureditev svoboščin, pravic in dolžnosti človeka in občana je še pomembneje, da niso poznali pravnih sredstev in ustanov (instrumentarija) za njihovo učinkovito pravno varstvo (brez sodnega in ustavnosodnega nadzora nad posamičnimi akti itn.). V Sloveniji so šele ustavni amandmaji iz leta 1990 dotedanje svoboščine in pravice sistemsko premestili in jih opredelili kot temelj družbene ureditve. Vendar tudi ti amandmaji niso zagotovili učinkovitejšega pravnega varstva teh svoboščin in pravic.

Po zasnovi, vsebini in umestitvi so človekove pravice in temeljne svoboščine v sedanji ustavi bistveno drugače urejene kot v nekdanjih ustavah (1946, 1963, 1974). Kot je razvidno že iz uvodnega dela ustave (preambule), so temeljne človekove pravice in svoboščine najpomembnejše izhodišče ustave. V normativnem delu ustava že v Splošnih določbah (čl. 5/1), kot je poimenovano prvo poglavje, določa, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Po vsebini izhaja iz teh pravic in svoboščin tudi ustavna opredelitev Slovenije kot demokratične, pravne in socialne države (čl. 1 in 2). Po uvodni opredelitvi teh pravic in svoboščin ter splošni določbi o njihovem varovanju ustava te pravice in svoboščine izčrpno razčlenjuje in ureja v drugem poglavju, ki je tudi naslovljeno Človekove pravice in temeljne svoboščine. Več določb o teh pravicah in svoboščinah vsebuje ustava tudi v drugih poglavjih (varstvo pravic posameznika v upravnem sporu po 2. odst. 157. čl., določba o varuhu človekovih pravic in temeljnih svoboščin po 159. čl., pravica do ustavne pritožbe po 1. odst. 160. čl. itn.). Številne med temi pravicami in svoboščinami so bile dobesedno ali smiselno povzete iz mednarodnih listin o pravicah človeka in državljana in tujih ustav ter iz nekdanje naše ustavne ureditve. Hkrati so bile opuščene tiste ustavne pravice, ki so bile bližje ideološkim konstruktom kot pravicam v pravnem pomenu besede (pravica do samoupravljanja, pravica dela z družbenimi sredstvi itn.). Tiste ustavne pravice, ki so uvrščene v tretje poglavje z naslovom Gospodarska in socialna razmerja, in tiste ustavne pravice, ki so spričo svoje posebne narave

in iz potrebe po večji smotrnosti urejene v preostalih poglavjih (slovenščina kot uradni jezik po 11. čl., varstvo pridobljenih pravic po 155. čl., sodno varstvo pravic po 157. čl. itn.), pa bomo ustrezno prikazali v nadaljevanju.
Druga bistvena razlika med nekdanjo in sedanjo ustavno ureditvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je v tem, da so nekdanje ustave te pravice in svoboščine pretežno zgolj razglašale, po sedanji ustavi pa so opredeljene in urejene kot pravno zavarovana upravičenja in s tem kot pravice v pravnem pomenu besede. Ustava zagotavlja tudi pravno varstvo teh pravic in svoboščin (sodno varstvo, pravica do ustavne pritožbe itn.).
Ustava zagotavlja tudi s svojo državno ureditvijo ustrezne sistemske možnosti za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prevzem načela delitve oblasti, uvedba parlamentarnega sistema, ustavne novosti v sodstvu itn.). Ureditev odnosov med nosilci temeljnih državnih funkcij po načelu delitve oblasti v obliki parlamentarnega sistema preprečuje prevlado ene veje oblasti nad drugimi in omogoča medsebojno nadzorstvo nosilcev posameznih vej oblasti ter s tem ustvarja možnosti za njihovo uravnoteženo delovanje. S tem pa tudi zmanjšuje možnosti za osamosvajanje državne oblasti od ljudi in državljanov. Takšne sistemske možnosti, ki izhajajo iz nove državne ureditve, so še posebej pomembne zato, ker ustava omogoča uveljavljanje političnega in gospodarskega pluralizma (pravica do zbiranja in združevanja, pravica do zasebne lastnine in dedovanja itn.) in s tem ustvarja možnosti za opuščanje politične in vzpostavljanje pravne države.

7.3 SPLOŠNE DOLOČBE O ČLOVEKOVIH PRAVICAH IN TEMELJNIH SVOBOŠČINAH

Splošne določbe v drugem poglavju so tiste določbe, ki veljajo za vse človekove pravice in temeljne svoboščine. Z njimi se to poglavje tudi začenja. Mednje uvrščamo tiste določbe, ki urejajo vprašanja z naslednjo vsebino:

- enakost pred zakonom;

- uresničevanje in omejevanje pravic;
- začasna razveljavitev in omejitev pravic;
- enako varstvo pravic in pravica do sodnega varstva.

7.3.1 ENAKOST PRED ZAKONOM

Pravna enakost, kot imenujemo tudi enakost pred zakonom, je eno izmed temeljnih načel demokratične in pravne države. V našem civilizacijskem krogu segajo začetki tega načela v politično in pravno misel v antični Grčiji. V času meščanskih revolucij je bilo načelo enakosti v ospredju tedanjih političnih in pravni listin, prve ustave, ki so bile sprejete ob koncu 18. stoletja, pa so to načelo v obliki pravne enakosti uvrstile med svoja temeljna načela. Dandanes je to načelo vključeno v vse demokratične ustave in v najpomembnejše mednarodne akte o človekovih pravicah.

Po ustavi so pred zakonom vsi enaki. Ustava navaja tudi najznačilnejše osebne okoliščine, po katerih se posamezniki razlikujejo med seboj in kljub katerim so enaki pred zakonom. V Sloveniji so namreč vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Kot splošno pravno načelo velja to načelo za vse ustavne pravice in svoboščine, čeprav je uvrščeno v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah.

Načelo pravne enakosti zavezuje vse državne organe, zlasti pa upravne in sodne organe, ki uporabljajo zakone in druge splošne pravne akte v individualnih in konkretnih primerih. Pri uporabi prava se enakost izraža v tem, da pri obravnavanju istovrstnih primerov in odločanju o takih primerih veljajo iste splošne in abstraktne norme. Enakost pred zakonom jamči ustava tudi z določbo o enakem varstvu pravic. Po tej določbi je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih

pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Novejša ustavnopravna teorija poudarja, da načelo pravne enakosti ne zavezuje zgolj upravnih in sodnih organov, ampak tudi zakonodajalca. V tem pomenu je še posebej pomembna nadzorna funkcija ustavnega sodišča nad državnim zborom kot zakonodajnim telesom. Ustavno sodišče odloča tudi o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti (ustavna pritožba). Tak sistem nadzorstva zagotavlja učinkovito varstvo ustavnega načela o enakosti pred zakonom. Veliko prispevajo k uresničevanju tega načela tudi pravni postopki, ki so določeni vnaprej (upravni, kazenski, civilni itn.) in v katerih odločajo državni organi, s čimer pravni red zagotavlja enotnost postopanja pri uporabi zakonov in drugih splošnih pravnih aktov pred istovrstnimi državnimi organi na celotnem ozemlju Slovenije.

7.3.2 URESNIČEVANJE IN OMEJEVANJE PRAVIC

Ustavo kot najvišji in temeljni pravni akt praviloma uresničujemo posredno. Človekove pravice in temeljne svoboščine pa so po svoji vsebini, ki je pravni temelj za varovanje temeljnih vrednot človeka in državljana kot posameznika (življenje, osebna svoboda, zasebnost, možnost združevanja itn.), tako pomembne, da morajo biti čimbolj izčrpno urejene v ustavi in da jih na podlagi ustave vsaj praviloma lahko uresničujemo neposredno. Glede na takšno vsebino in naravo teh pravic in svoboščin tudi naša ustava določa, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom je mogoče predpisati samo način njihovega uresničevanja, toda tudi to samo takrat, kadar tako določa ustava ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Posameznik kot človek in državljan uresničuje svoje pravice in svoboščine v razmerju do drugih posameznikov ter zlasti v razmerju do države kot organizacije javne oblasti. Zato je že slovita Deklaracija o pravicah človeka in državljana razglasila načelo, po katerem so pravice človeka in državljana omejene samo z enakimi pravicami drugih ter z javno koristjo. To načelo je

prevzela tudi naša ustava. Tako določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava. Obe omejitvi sta v skladu z vsebino in naravo pravic in svoboščin. Protiustavno je, da posameznik v nasprotju z vsebino in naravo ustavnih pravic in svoboščin ter s prekoračitvijo teh pravic in svoboščin preprečuje drugemu uresničevanje enakih pravic in svoboščin. Omejitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin določa ustava samo izjemoma (odvzem prostosti v zvezi z varstvom osebne svobode, omejitev svobode gibanja, izjeme od pravice nedotakljivosti stanovanja ter tajnosti pisem in drugih občil, omejitve pravice do zbiranja in združevanja itn.). Ustava postavlja tudi več kriterijev, po katerih lahko zakonodajalec določa način omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (javni red, interesi obrambe države, varnost države, javna varnost itn.).

Ker so človekove pravice in temeljne svoboščine zasnovane kot pravno zavarovana upravičenja, je potrebno, da uživajo tudi ustrezno pravno varstvo. V tem smislu ima izreden pomen ustavna določba, po kateri sta zagotovljeni sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. Obe pravici sta v nadaljevanju ustave še določneje urejeni (v določbah o enakem varstvu pravic, neodvisnosti in nepristranosti sodnega odločanja, pravici do pravnega sredstva, ustavnem sodišču itn.). Slovenija je s podpisom in ratifikacijo Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter njenih protokolov sprejela tudi mednarodno pravno varstvo ustreznih pravic in svoboščin.

Prikaz uresničevanja in omejevanja človekovih pravic in svoboščin končujemo s splošno ustavno določbo, po kateri morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, pri čemer se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Ta načela in te pogodbe imajo bistven pomen pri določanju obsega teh pravic in svoboščin ter za njihovo razlaganje. Že doslej pa smo opozorili na pomen ustavne določbe, po kateri ni dopustno omejevati nobene človekove pravice in temeljne svoboščine, urejene

v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

7.3.3 ZAČASNA RAZVELJAVITEV IN OMEJITEV PRAVIC

Načeloma uresničujemo človekove pravice in temeljne svoboščine v vseh in vsakršnih družbenih razmerah. Ob tem se zastavlja vprašanja, ali je dopustno razveljaviti in omejiti te pravice in svoboščine v posebnih družbenih razmerah, ko je ogrožen obstoj države in s tem tudi družbene skupnosti. Po ustavi je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti z ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine v vojnem in izrednem stanju. Toda ustava hkrati določa, da se smejo te pravice in svoboščine razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar tudi to samo v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in to tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasni ali narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Po ustavi se izredno stanje razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter uvedbi nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor. Samo kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o navedenih vprašanjih na predlog vlade predsednik republike.

Toda ustava določa, da tudi v vojnem in izrednem stanju ni mogoče razveljaviti niti omejiti nekaterih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. (nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, domneva nedolžnosti, načelo zakonitosti v kazenskem postopku, pravna jamstva v kazenskem postopku in svoboda vesti).

Posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine so tudi v tem primeru izredno občutljivi in lahko nevarni. Nevarnosti neustreznega uporabljanja in razlaganja teh tako pomembnih določb so se očitno zavedali tudi pripravljavci Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah ter Evropske

konvencije za človekove pravice. Države podpisnice teh mednarodnih aktov morajo namreč po generalnem sekretarju Združenih narodov nemudoma sporočiti drugim državam podpisnicam tovrstne razveljavitve in omejitve ter njihovo prenehanje.

7.3.4 ENAKO VARSTVO PRAVIC IN PRAVICA DO SODNEGA VARSTVA

Izhodišče ustavne ureditve pravnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je ustavna določba o enakem varstvu pravic. Po tej določbi je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Enako varstvo pravic je v skladu z ustavnim načelom o enakosti vseh pred zakonom.

Po ustavi poznamo različne oblike in različna pravna sredstva za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot pravno zavarovanih upravičenj. V okviru drugega poglavja je nedvomno najpomembnejša pravica do sodnega varstva. Po določbi o pravici do sodnega varstva ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom. Sodne obravnave so javne in sodbe se izrekajo javno. Izjeme lahko določa samo zakon.

Za pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je izredno pomembna ustavna določba o pravici do pravnega sredstva. Po tej določbi je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

7.4 RAZVRSTITEV IN OPREDELITEV POSAMEZNIH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Poznamo številne in različne razvrstitve (klasifikacije) človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Za sistemski prikaz teh pravic in svoboščin je za pedagoške potrebe vsekakor še vedno najustreznejša njihova delitev na pravice negativnega, pozitivnega in aktivnega statusa (G. Jellinek).

Pravice negativnega statusa so tiste pravice, ki preprečujejo posege državnih organov v temeljne vrednote posameznika. Med takšne pravice sodijo predvsem: nedotakljivost človekovega življenja, osebna svoboda, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, svoboda vesti, nedotakljivost stanovanja, varstvo tajnosti pisem in drugih občil itn. Takšne pravice običajno označujemo kot svoboščine.

Pravice pozitivnega statusa pojmujemo kot pravice, ki dajejo posamezniku pravno varovano možnost, da od države zahteva določene storitve v svojo korist. Takšne pravice so zlasti: enakost pred zakonom, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravica do povračila škode, pravica do rehabilitacije in odškodnine, pravica do socialne varnosti, pravica do zdravstvenega zavarovanja, pravica do osnovnega šolanja itn.

Pravice aktivnega statusa razumemo kot pravice, ki omogočajo posamezniku (državljanu), da sodeluje pri urejanju javnih zadev. Med takšne pravice spadajo predvsem: pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, pravica do zbiranja in združevanja, volilna pravica itn.

V učbenikih običajno delimo ustavne pravice in svoboščine na osebnostne, politične in gospodarsko-socialne ter kulturno-prosvetne pravice. V posebno skupino uvrščamo pravico naroda do samoodločbe in pravice narodnih manjšin oziroma narodnih skupnosti. Slovenska ustava sicer ureja posebne pravice obeh avtohtonih narodnih skupnosti in romske skupnosti v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Novejše ustave so uvedle še nekatere nove pravice (ekološke pravice itn.).

Mnoge človekove pravice in temeljne svoboščine se po vsebini in naravi med seboj prekrivajo in prepletajo. Zato je vsaka delitev teh pravic in svoboščin bolj ali manj pogojna in omejena.
Glede na prevladujoče tradicionalne delitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin bomo te pravice in svoboščine po ustavi razvrstili v naslednje skupine:

- osebnostne pravice in svoboščine;
- politične pravice in svoboščine;
- gospodarske in socialne pravice;
- izobraževalne pravice ter svoboda znanosti in umetnosti;
- posebne pravice narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov.

7.4.1 OSEBNOSTNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE

Osebnostne pravice in svoboščine so tiste pravice in svoboščine, ki varujejo enkratnost in celovitost človeka kot posameznika. Po izvoru in razvoju so najstarejše pravice in svoboščine. Izoblikovale in uveljavile so se v zgodovinskem procesu omejevanja državnih posegov v temeljne vrednote posameznika. Subjekt teh pravic in svoboščin je praviloma človek kot posameznik, državljan je njihov nosilec samo izjemoma (pravica do prepovedi izročitve državljana itn.). Po vsebini in naravi sodijo med pravice negativnega statusa. Največkrat niso opredeljene kot pravice in svoboščine, ampak kot omejitve in prepovedi za državne in druge organe ter kot temeljna pravna načela.

Osebnostne pravice in svoboščine po ustavi so:

- nedotakljivost človekovega življenja;
- prepoved mučenja;
- varstvo osebne svobode;
- odreditev in trajanje pripora;

- varstvo človekove osebnosti in dostojanstva;
- pravica do povračila škode;
- domneva nedolžnosti;
- načelo zakonitosti v kazenskem postopku;
- pravna jamstva v kazenskem postopku;
- pravica do rehabilitacije in odškodnine;
- prepoved ponovnega sojenja o isti stvari;
- svoboda gibanja;
- pravica do osebnega dostojanstva in varnosti;
- varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic;
- nedotakljivost stanovanja;
- varstvo tajnosti pisem in drugih občil;
- varstvo osebnih podatkov;
- svoboda vesti;
- prepoved izročitve državljana;
- prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter
- prepoved spodbujanja k nasilju in vojni.

Nedotakljivost človekovega življenja: Ustava razglaša človekovo življenje za nedotakljivo. Človekovo življenje je absolutno zavarovano, zato je odvzem človekovega življenja protipraven. Morebitno izključitev protipravnosti (silobran, skrajna sila) v primeru ravnanja, katerega posledica je smrt, je treba ugotoviti v kazenskem postopku. V Sloveniji po ustavi ni smrtne kazni. Predpisovanje smrtne kazni je bilo v Sloveniji prvič prepovedano z enim izmed amandmajev k republiški ustavi iz leta 1974, ki je bil sprejet leta 1989. Zadnja smrtna kazen je bila sicer v Sloveniji izrečena leta 1957.

Prepoved mučenja: Po ustavi ne sme biti nihče podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju in ravnanju. Prepoved je usmerjena predvsem zoper različne oblike nasilja pri izvrševanju prisilnih pooblastil državnih organov (policija, služba za izvrševanje kazenskih sankcij, vojaška služba itn.). Ustava tudi prepoveduje medicinske in druge znanstvene poskuse na človeku brez njegove svobodne privolitve.

Varstvo osebne svobode: Po ustavi ima vsakdo pravico do osebne svobode. Prostost se sme vzeti samo v primerih in po postopku, ki ga določa zakon. To načelo se je najprej uveljavilo v angleški politični in pravni zgodovini in je v izvorni obliki pomenilo, da kralj brez pooblastila sodnika nima pravice nikomur vzeti svobode (Habeas Corpus Act), v današnji obliki pa so ga prevzele poznejše ustave.

Po določbi o varstvu osebne svobode mora biti vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, takoj obveščen v materinem jeziku ali v jeziku, ki ga razume, o razlogih za odvzem prostosti. V čim krajšem času mu mora biti tudi pisno sporočeno, zakaj mu je bila prostost odvzeta. Obenem mora biti takoj poučen o tem, da ni dolžan ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga sam svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njegovo zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti njegove bližnje. Pravica do molka in do takojšnje pravne pomoči v navedenem primeru izhaja iz anglosaške pravne tradicije.

Odreditev in trajanje pripora: Varstvo osebne svobode je tako pomembno, da naša ustava z neobičajno stopnjo podrobnosti določa razloge za odreditev in trajanje pripora. Ustavna določba o priporu se začenja s splošno formulacijo, po kateri se sme oseba, za katero obstaja utemeljen sum, da je storila kaznivo dejanje, pripreti samo na podlagi odločbe sodišča, kadar je to neogibno potrebno za potek kazenskega postopka ali za varnost ljudi. V nadaljevanju ustava podrobno ureja postopek ob odreditvi pripora. Tako mora biti ob priporu, najkasneje pa v 24 urah po njem, priprtemu vročena pisna obrazložena odločba. Proti tej odločbi ima priprti pravico do pritožbe, o kateri mora sodišče odločiti v 48 urah. Pripor sme trajati samo toliko časa, dokler so

za to dani zakonski razlogi, vendar največ tri mesece od dneva odvzema prostosti. Vrhovno sodišče sme pripor podaljšati še za nadaljnje tri mesece. Če do izteka teh rokov obtožnica ni vložena, se obdolženec izpusti. Takšna določba je tradicionalna v vseh pravnih sistemih.

Varstvo človekove osebnosti in dostojanstva: Ustava zagotavlja spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v vseh pravnih postopkih, zlasti pa v kazenskem postopku. Posebej navaja, da zagotavlja spoštovanje obeh vrednot tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Na podlagi te določbe je zakonodajalec dolžan, da njeno vsebino določneje uredi v ustreznih zakonih (zakon o kazenskem postopku, zakon o izvrševanju kazenskih sankcij itn.). V drugem odstavku tega člena ustava dopolnjuje tudi določbo o prepovedi mučenja. Določa namreč, da je prepovedano vsakršno nasilje nad osebami, ki jim je prostost kakorkoli omejena, ter vsakršno izsiljevanje priznanj in izjav. S tem prepoveduje tudi tisto nasilje, ki ne dosega mučenja. Prepoved ne velja samo za osebo, ki ji je bila prostost v celoti vzeta, ampak za vsako osebo, ki ji je prostost kakorkoli omejena (tudi za otroke in mladoletnike ob izreku vzgojnih ukrepov v zavodih itn.).

Pravica do povračila škode: Po tej ustavni določbi ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Neposredno ta določba varuje posameznikovo materialno sfero, posredno pa omejuje tudi državno oblast in s tem širše varuje posameznikovo osebno svobodo. V povezavi s to določbo ustava namreč zagotavlja tudi pravico do rehabilitacije in odškodnine.

Domneva nedolžnosti: Slovenska ustava v primerjavi s tujimi ustavami neobičajno obsežno in podrobno ureja človekove pravice in temeljne svoboščine v kazenskem postopku. Ustava vsebuje tudi številna pravna načela za področje kazenskega prava. Eno izmed teh načel je domneva nedolžnosti v kazenskem postopku. Vsebina te domneve je v tem, da kdor je obdolžen

kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo.

Načelo zakonitosti v kazenskem pravu: To načelo je eno izmed najstarejših in najpomembnejših pravnih načel, ki veljajo v kazenskem pravu (nullum crimen sine lege). Po tem načelu ne sme biti nihče kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. Po teoriji in praksi v evropskih državah velja to načelo tudi za druga protipravna dejanja (gospodarski prestopki, upravni prekrški itn.). Načelo zakonitosti izključuje tudi povratno (retroaktivno) uporabo kazenskega zakona. Kazniva dejanja se namreč ugotavljajo in kazni zanje izrekajo po zakonu, ki je veljal ob storitvi takega dejanja. Novi zakon se sme uporabiti samo, če je za storilca milejši.

Pravna jamstva v kazenskem postopku: Po tej ustavni določbi morajo biti vsakomur, ki je obdolžen kaznivega dejanja, ob popolni enakopravnosti zagotovljene tudi naslednje pravice:

- da ima primeren čas in možnosti za pripravo svoje obrambe;
- da se mu sodi v njegovi navzočnosti in da se brani sam ali z zagovornikom;
- da mu je zagotovljeno izvajanje dokazov v njegovo korist;
- da ni dolžan izpovedati zoper sebe ali bližnje, ali priznati krivdo. Navedena jamstva so sicer največkrat urejena z zakonom o kazenskem postopku.

Pravica do rehabilitacije in odškodnine: Ta pravica je ena od običajnih ustavnih pravic. Njena vsebina je v tem, da ima tisti, ki je bil po krivem obsojen za kaznivo dejanje ali mu je bila prostost neutemeljeno odvzeta, pravico do rehabilitacije, do povrnitve škode in druge pravice po zakonu.

Prepoved sojenja o isti stvari: Navedeno načelo je zelo pomembno za varstvo osebne svobode. Po tem načelu ne sme biti nihče obsojen ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil kazenski postopek zoper njega pravnomočno ustavljen, ali je bila obtožba zoper njega pravnomočno zavrnjena, ali je bil s

pravnomočno sodbo oproščen ali obsojen. S tem načelom ustava utrjuje pravno varnost posameznika.

Svoboda gibanja: Po ustavi ima vsakdo pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče, da zapusti državo in da se vanjo kadarkoli vrne. Svoboda gibanja je klasična svoboščina. Njena vsebina ima dve plati: po eni strani omogoča posamezniku, da se prosto giblje in si izbira prebivališče ter da zapusti državo in se vanjo vrne, po drugi strani pa pomeni, da nihče ne sme posameznika siliti k potovanju, selitvi ali kakšni drugi tovrstni menjavi kraja zoper njegovo voljo. Svoboda gibanja omogoča tudi uresničevanje nekaterih drugih pravic in svoboščin (prosto izbiro zaposlitve, dostopnost delovnih mest pod enakimi pogoji itn.).

Seveda pa tudi svoboda gibanja ne more biti povsem neomejena. Po ustavi se sme ta pravica omejiti z zakonom, vendar samo, če je to potrebno iz naslednjih razlogov:

- da bi se zagotovil potek kazenskega postopka;
- da bi se preprečilo širjenje nalezljivih bolezni;
- da bi se zavaroval javni red ali
- če to zahtevajo interesi obrambe države.

Svobodo gibanja pa je dopustno na podlagi zakona posebej omejiti za tujce. Z zakonom se jim lahko omeji vstop v državo in čas bivanja v njej.

Pravica do osebnega dostojanstva in varnosti: To pravico je potrebno razumeti v povezavi z varstvom osebne svobode ter varstvom človekove osebnosti in dostojanstva. Vsakdo ima pravico do osebnega dostojanstva predvsem v kazenskem in v vseh drugih pravnih postopkih kot tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Pravica do varnosti pa pomeni zlasti varstvo človekovega življenja in njegove osebne svobode.

Varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic: Vsebina te ustavne določbe je v tem, da ustava zagotavlja nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic. Po vsebini je nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti klasična ustavna

svoboščina, ki je po ustavi zavarovana predvsem z drugimi ustavnimi pravicami in svoboščinami (varstvo osebne svobode, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva itn.) Človekova zasebnost pa je zavarovana z ustavnimi določbami o nedotakljivosti stanovanja, varstvu tajnosti pisem in drugih občil ter varstvom osebnih podatkov. Osebnostne pravice po tej določbi je potrebno razumeti tudi kot civilnopravne pravice, ki uživajo ustrezno odškodninskopravno varstvo. Takšno pravno naravo ima tudi ustavna pravica do povračila škode in vsaj deloma tudi pravica do rehabilitacije in odškodnine.

Nedotakljivost stanovanja: Ustava celovito varuje človekovo zasebnost. Ustavno varstvo zasebnosti se začenja z določbo o nedotakljivosti stanovanja. Po tej določbi je stanovanje nedotakljivo. V nadaljevanju pa ustava določa, da nihče ne sme brez odločbe sodišča proti volji stanovalca vstopiti v tuje stanovanje ali v druge tuje prostore, niti jih ne sem preiskovati. Pri morebitni preiskavi ima pravico biti navzoč tisti, čigar stanovanje ali prostori se preiskujejo, ali njegov zastopnik. Toda preiskava se sme opraviti samo v navzočnosti dveh prič.

Ustava izjemoma dopušča vstop v tuje stanovanje ali druge tuje prostore tudi brez sodne odločbe. Dopušča namreč, da sme uradna oseba pod pogoji, ki jih določa zakon, brez odločbe sodišča vstopiti v tuje stanovanje in v druge tuje prostore in izjemoma brez navzočnosti prič opraviti preiskavo, če je to neogibno potrebno, da lahko prime storilca kaznivega dejanja ali da se zavarujejo ljudje in premoženje.

Varstvo tajnosti pisem in drugih občil: Spričo vse razvitejše tehnologije je tovrstno varstvo še posebej pomembno. Po ustavi je namreč zagotovljena tajnost pisem in drugih občil. Ustavno varstvo zajema klasična (zaprta pisma, vse bolj tudi telefon itn.) in najsodobnejša občila (telefaks, elektronska pošta itn.). Ustava dopušča tudi določene omejitve te svoboščine. Tako določa, da zakon lahko predpiše, da se na podlagi sodne odločbe za določen čas ne upošteva varstvo tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivost človekove

zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države.

Varstvo osebnih podatkov: Tudi varstvo osebnih podatkov je ena izmed oblik varstva človekove zasebnosti. Zaradi vse večjega števila osebnih podatkov je človekova zasebnost malokje tako močno izpostavljena delovanju državnih organov kot na tem področju. Glede na to ustava določa, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov. Prepovedana je tudi uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov pa določa zakon. Varstvo osebnih podatkov pojmujemo kot celokupnost načel, pravil in ukrepov ter ustreznih pravic posameznikov, katerih namen je preprečiti nezakonite posege v človekovo zasebnost in s tem v njegovo osebno in družinsko življenje ter v druge oblike njegovega življenja in delovanja. Po ustavi ima vsakdo tudi pravico seznaniti se z zbranimi osebnimi podatki, ki se nanašajo nanj, in pravico do sodnega varstva ob njihovi morebitni zlorabi. Slovenija je ena izmed redkih držav, ki z ustavo zagotavlja varstvo osebnih podatkov.

Svoboda vesti: Po ustavni določbi o svobodi vesti je izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in javnem življenju svobodno. Nihče se tudi ni dolžan opredeliti glede svojega verskega ali drugega prepričanja. Svoboda vesti je ustavna svoboščina, ki pripada človeku kot posamezniku. Je individualna pravica, z združitvijo vernikov v verske skupnosti pa postane tudi kolektivna pravica. Čeprav je ta ustavna določba označena kot svoboda vesti, je po vsebini veliko širša. Ustava zagotavlja poleg izpovedovanja vere tudi svobodo drugih opredelitev (filozofskih, moralnih itn.). Pomembna novost te določbe je tudi v tem, da ne priznava samo svobodo izpovedovanja vere in drugih opredelitev v zasebnem, ampak tudi v javnem življenju. Vse povojne ustave so namreč po zgledu na sovjetsko ustavo iz leta 1936 dopuščale svobodno izpovedovanje vere samo v zasebnem življenju. Sedanje besedilo te svoboščine je v skladu z ustrezno določbo Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Po vsebini je povezana tudi s številnimi drugimi ustavnimi pravicami in svoboščinami (pravica do osebnega dostojanstva in varnosti, varstvo zasebnosti

in osebnostnih pravic, svoboda izražanja, pravica do zbiranja in združevanja itn.). Za svobodo izpovedovanja vere pa je še posebej pomembna ustavna določba o ločenosti države in verskih skupnosti.
V okviru člena o svobodi vesti ustava ureja pravico staršev, po kateri starši v skladu s svojim prepričanjem zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo. Usmerjanje otrok glede verske in moralne vzgoje mora biti v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo ter z njegovo svobodo vesti, verske in druge opredelitve ali prepričanja. Takšno ustavno upravičenje staršev izhaja iz njihove roditeljske pravice.
Prepoved izročitve državljana: Ustava določa, da ni dovoljeno državljana Slovenije izročiti tuji državi. Prepoved je brezpogojna in ne dopušča nobenih izjem. Tujca pa je dovoljeno izročiti samo v primerih, ki so predvideni z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo.
Prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni: Po ustavi je prepovedano vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni. Prepoved je večplastna. Tako je prepoved spodbujanja k neenakopravnosti v skladu z ustavno določbo o enakosti pred zakonom. Vsekakor tudi nestrpnost in nasilje ogrožata človekove pravice in temeljne svoboščine. Najhujša nevarnost za te pravice in svoboščine ter za sam obstoj države pa je brez dvoma spodbujanje k vojni oziroma sama vojna.

7.4.2 POLITIČNE PRAVICE IN SVOBOŠČINE

V ustavnopravni teoriji običajno označujemo najstarejše osebnostne pravice in svoboščine (pravica do življenja, osebna svoboda itn.) kot pravice in svoboščine prve, politične pa kot pravice in svoboščine druge generacije. Politične pravice in svoboščine so razglasile in zagotovile že prve ustave. Nosilci teh svoboščin in pravic so praviloma državljani. Po vsebini ni povsem jasna razlika med

svoboščinami in pravicami. Tako, denimo, lahko govorimo o svobodi združevanja ali o pravici do združevanja. Svobodo združevanja razumemo predvsem kot omejitev države, da po svojih organih prepoveduje in otežuje združevanje, pravico do združevanja pa kot pravno možnost do ustanavljanja političnih strank in drugih organizacij, včlanjevanja vanje in delovanja v njih. Vsekakor sodita obe sestavini v vsebino tega ustavno zavarovanega upravičenja.

Po ustavi poznamo naslednje politične pravice in svoboščine:

- svoboda izražanja;
- pravica do zbiranja in združevanja;
- volilna pravica;
- sodelovanje pri upravljanju javnih zadev;
- pravica do peticije;
- pravica do ugovora vesti;
- pravica do popravka in odgovora;
- pravica do pribežališča;
- izražanje narodne pripadnosti;
- pravica do uporabe svojega jezika in pisave.

Svoboda izražanja: Po ustavi je zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko tudi svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Prav tako ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen javni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Tako svoboda izražanja vsebuje več pravic oziroma svoboščin.

Pravica do zbiranja in združevanja: Pravica do zbiranja in združevanja je klasična politična pravica oziroma svoboščina. Po ustavni določbi o tej pravici je zagotovljena pravica do mirnega zbiranja in do javnih zborovanj, vsakdo pa ima tudi pravico, da se združuje z drugimi. Pravica do mirnega zbiranja pomeni, da se posameznik po svoji volji lahko zbira skupaj z drugimi in da pri

tem udeleženci ne smejo biti oboroženi. Po drugi strani je pravica do javnih zborovanj v tem, da posameznik po svoji volji daje pobudo za javno zborovanje, se ga udeleži ali pa tudi ne. Obe pravici sta individualni in hkrati kolektivni pravici.

Še posebej je ta ustavna določba pomembna, ker določa, da ima vsakdo pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Pravica do združevanja je ena od najstarejših političnih pravic. V nekaterih državah je resda bila najprej uvedena z zakonom. Tako v Franciji ni bila uvrščena niti v Deklaracijo o pravicah človeka in državljana niti v prve francoske ustave iz tedanjega obdobja (1791, 1793, 1795). Dandanes na splošno velja za ustavno pravico in za eno od temeljnih političnih pravic. V Sloveniji je bila v današnjem pomenu vsaj načeloma prvič uvedena z amandmaji k republiški ustavi iz leta 1974, ki so bili sprejeti leta 1989.

Pravica do svobode združevanja pomeni pravico do svobodnega ustanavljanja ustreznih združenj, včlanjevanja vanje in delovanja v njih ter izstopa iz njih. Poznamo številna in različna združenja (politična, gospodarska, socialna, kulturna itn.) med njimi pa so najpomembnejša politična združenja, ki so običajno organizirana kot politične stranke. Politična stranka je organizacija, ki sodeluje pri oblikovanju politične volje (programov, predlogov itn.) in pri oblikovanju državnih ter drugih organov (kandidiranje, volitve itn.). V Sloveniji so bile ustanovljene prve politične stranke na podlagi zakona o političnem združevanju, ki je bil sprejet ob koncu leta 1989. Po sprejemu ustave je bil sprejet zakon o političnih strankah (1994), ki je nadomestil omenjeni zakon o političnem združevanju. Po tem zakonu lahko ustanovi politično stranko 200 državljanov oziroma volivcev. Po ustavi poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank. Sodniki, državni tožilci in ustavni sodniki pa ne morejo biti člani organov političnih strank. Pravica do zbiranja in združevanja se lahko omeji samo, če to zahteva varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem bolezni. O morebitni protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank odloča ustavno sodišče.

Volilna pravica: Volilna pravica je klasična politična pravica in pravica aktivnega statusa. Po ustavi je volilna pravica splošna in enaka. Splošna volilna pravica je pravica vsakega polnoletnega državljana, da voli in da je voljen, ne glede na katerokoli osebno okoliščino (14. člen ustave). Enaka volilna pravica pa pomeni, da ima glas vsakega volivca enako veljavo in da ima pri volitvah v ustrezne državne organe (državni zbor, predsednik republike) vsak volivec samo en glas. Pravico voliti (aktivna volilna pravica) in biti voljen (pasivna volilna pravica) ima vsak državljan, ki je dopolnil 18 let. Izjemoma priznava ustava volivcem italijanske in madžarske narodne skupnosti dva glasova, en glas za izvolitev poslanca narodnosti, drugega pa za izvolitev poslanca na splošnih volitvah. Zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tudi tujci.
Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev: Po ustavi ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Celo kot ustavna določba je ta določba preveč posplošena. Pojem upravljanja javnih zadev je sam po sebi izredno širok in težko opredeljiv. Glede na običajno opravljanje javnih zadev ga je potrebno razumeti predvsem kot opravljanje takšnih zadev prek ustreznih državnih organov, organov lokalne in funkcionalne samouprave ter zavodov na področju javnih služb. Poseben pomen pa ima neposredno sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev.
Pravica do peticije: Vsak državljan ima ustavno pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena. V širšem pomenu razumemo peticijo kot vlogo, zahtevo ali poziv splošnega pomena, ki ga lahko državljan naslovi na ustrezne državne organe (vlado, ministre itn.). Smisel te pravice je v tem, da državljani vlagajo peticije in druge pobude brez strahu pred morebitnimi represivnimi ukrepi državnih organov. Hkrati imajo državni organi obveznost, da te peticije sprejemajo in se seznanijo z njihovo vsebino, niso pa dolžni, da se do njih opredelijo. Njihov odziv na peticije je odvisen predvsem od njihovega demokratičnega čuta in njihove politične kulture.

Pravica do ugovora vesti: Ugovor vesti je dopusten v primerih, ki jih določi zakon, če se s tem ne omejujejo pravice in svoboščine drugih oseb. V drugem odstavku 123. člena, ki sicer ureja dolžnost sodelovanja pri obrambi države, pa ustava določa, da je treba državljanom, ki zaradi svojih religioznih, filozofskih ali humanitarnih nazorov niso pripravljeni sodelovati pri opravljanju vojaških obveznosti, omogočiti, da sodelujejo pri obrambi države na drug način. Morebitna uporaba te pravice na drugih področjih je še odprta (zdravstvo itn.).
Pravica do popravka in odgovora: Po ustavi je zagotovljena pravica do popravka objavljenega obvestila, s katerim sta prizadeta pravica ali interes posameznika, organizacije ali organa, in prav tako je zagotovljena pravica do odgovora na objavljeno informacijo. Takšno pravico poznajo v različnih izvedbah v vseh sodobnih zakonodajah. Pri nas pa je to ustavna pravica.
Pravica do pribežališča: Ta pravica je v mejah zakona priznana tujim državljanom in osebam brez državljanstva, ki so preganjane zaradi zavzemanja za človekove pravice in temeljne svoboščine. Pravica do pribežališča pa ni dopustna na področju nepolitične kriminalitete (klasični kriminal itn.).
Izražanje narodne pripadnosti: Po ustavi ima vsakdo pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo. Po vsebini je ta pravica zelo široka in večznačna. Zato je v nekaterih učbenikih uvrščena med posebne osebnostne pravice, v drugih med politične pravice, v tretjih pa v posebno skupino narodnostnih pravic. Glede na njeno prevladujočo naravo jo v pričujočem delu opredeljujemo kot politično pravico.
Pravica do uporabe svojega jezika in pisave: Po tej ustavni določbi ima vsakdo pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon. Vsebina te določbe je v skladu z ustavnima določbama o enakosti pred zakonom in enakem varstvu pravic. Po ustavni določbi o varstvu osebne svobode pa mora biti vsakdo, ki mu je odvzeta prostost, takoj obveščen o razlogih za odvzem prostosti. Kljub temu da je tudi

pravica do uporabe svojega jezika in pisave večznačna, je po svoji naravi najbližja političnim pravicam.

7.4.3 GOSPODARSKE IN SOCIALNE PRAVICE

Prve gospodarske in socialne pravice v današnjem pomenu so bile uvedene po prvi svetovni vojni (weimarska ustava itn.). Izšle so iz spoznanja, da mora po zlomu liberalnega kapitalizma država posegati na najpomembnejša družbena področja (dela, lastništva, socialne varnosti itn.). Po drugi svetovni vojni so novosprejete ustave te pravice prevzele in jih zlasti razširile s številnimi novimi pravicami (italijanska ustava, nemška ustava oziroma temeljni zakon itn.). Vzporedno s širjenjem teh pravic se je izoblikovala in uveljavila tudi socialna država.

Po ustavi so gospodarske in socialne pravice deloma urejene v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, deloma pa v tretjem poglavju v obliki gospodarskih in socialnih razmerij. V različni poglavji so bile uvrščene predvsem po načelu pravnega varstva. Tiste, ki so vključene v drugo poglavje, uživajo enako pravno varstvo kot druge človekove pravice in temeljne svoboščine (sodno varstvo, upravni spor, ustavna pritožba, varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin). Tiste, ki so urejene v tretjem poglavju kot gospodarska in socialna razmerja, pa ne uživajo takšnega varstva ali je takšno varstvo teh pravic vsaj sporno.

V poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ureja ustava naslednje gospodarske in socialne pravice:

- pravica do zasebne lastnine in dedovanja;
- svoboda dela;
- pravica do socialne varnosti;
- pravica do zdravstvenega varstva;
- pravice invalidov;
- zakonska zveza in družina;

- pravice in dolžnosti staršev;
- svobodno odločanje o rojstvih otrok;
- pravice otrok.

Pravica do zasebne lastnine in svoboda dela imata predvsem gospodarsko naravo, pravica do socialne varnosti, pravica do zdravstvenega zavarovanja in pravice invalidov pa so tipične socialne pravice. Preostale pravice uvrščamo med socialne pravice v širšem pomenu.

Pravica do zasebne lastnine in dedovanja: Vsebino in naravo ter pomen zasebne lastnine v obdobju liberalnega kapitalizma smo prikazali v posebnem poglavju. Po ustavi je zagotovljena pravica do zasebne lastnine in dedovanja. Toda v skladu z opredelitvijo Slovenije kot demokratične in zlasti kot socialne države ustava določa več omejitev lastnine (gospodarska, socialna in ekološka funkcija lastnine, razlastitev, posebno varstvo zemljišč itn.). Pravica do zasebne lastnine je večplastna in večpomenska: je eden od izrazov in od pogojev uresničevanja najpomembnejših osebnostnih pravic (osebna svoboda itn.), pogojuje uresničevanje nekaterih političnih pravic (ustanavljanje gospodarskih družb na podlagi pravice do združevanja itn.) in omogoča uresničevanje drugih gospodarskih pravic (svoboda podjetništva itn.). Iz pravice do zasebne lastnine je izvedena tudi pravica do dedovanja.

Svoboda dela: Z ustavo zagotovljena svoboda dela pomeni, da vsakdo prosto izbira zaposlitev in da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto ter da je prisilno delo prepovedano. Ker je uresničevanje svobode dela odvisno predvsem od gmotnih in drugih možnosti družbe, ustavodajalec ni mogel njene vsebine pravno zavarovati kot druge človekove pravice in temeljne svoboščine. Ustavna določba o svobodi dela je predvsem pravno načelo za ustrezno delovanje državnih organov (ustvarjanje možnosti za zaposlovanje, varovanje delavcev pred nezakonitimi ravnanji delodajalcev, pomoč brezposelnim itn.). Delovnopravna teorija utemeljuje uvrstitev svobode dela v ustavo tudi z načelom o spoštovanju človekovega dostojanstva.

Pravica do socialne varnosti: Pravico do socialne pomoči pojmujemo kot pravico delavca in njegovih družinskih članov do socialnega zavarovanja za primer bolezni, materinstva, invalidnosti, starosti in brezposelnosti ter pravico do ustrezne pomoči socialno ogroženim skupinam prebivalstva. Po ustavi pripada pod pogoji, določenimi z zakonom, pravica do socialne pomoči državljanom. Na podlagi ustave pa zakon lahko prizna določene pravice iz socialne varnosti tudi zaposlenim tujcem v Sloveniji in članom njihovih družin. Vsebina ustavne pravice do socialne varnosti je v tem, da država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Vojnim veteranom in žrtvam vojnega nasilja pa je zagotovljeno posebno varstvo v skladu z zakonom.

Pravica do zdravstvenega varstva: Zdravstveno varstvo razumemo kot sistem družbenih, skupinskih in individualnih ukrepov za krepitev, ohranitev in povrnitev zdravja. Po ustavi ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev pa določa zakon. Nikogar tudi ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Pravice invalidov: Po ustavi je invalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo in usposabljanje za delo. Otroci z motnjami v telesnem in duševnem razvoju in druge huje prizadete osebe imajo pravico do izobraževanja in usposabljanja za dejavno življenje v družbi. Takšno izobraževanje in usposabljanje se financira iz javnih sredstev.

Zakonska zveza in družina: Ustava določa, da zakonska zveza temelji na enakopravnosti zakoncev. Ta ustavna določba je izvedena iz splošnega ustavnega načela o enakosti pred zakonom in enakopravnosti ne glede na spol. Zakonska zveza se sklene pred pristojnim državnim organom. Tako je že po ustavi obvezna civilna sklenitev zakonske zveze.

Na podlagi ustave zakonsko zvezo in pravna razmerja v njej, v družini in v zunajzakonski skupnosti ureja zakon. Kot socialna država pa Slovenija varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino. Za to varstvo ustvarja

tudi potrebne razmere (ustanavlja ustrezne ustanove in službe, zagotavlja finančna sredstva za njihovo delovanje itn.).
Pravice in dolžnosti staršev: Starši imajo pravico in dolžnost vzdrževati, izobraževati in vzgajati svoje otroke. Ta določba je ustavni temelj roditeljske pravice, ki je po zakonu opredeljena kot celota pravic in dolžnosti staršev, da skrbijo za življenje, osebnostni razvoj in koristi svojih otrok. Država ne sme posegati v izvrševanje te pravice. Staršem se lahko roditeljska pravica odvzame ali omeji samo iz razlogov, ki jih zaradi varovanja otrokovih koristi določa zakon. Otroci, rojeni zunaj zakonske zveze, imajo enake pravice kakor otroci, rojeni v njej.
Svobodno odločanje o rojstvih otrok: Po ustavi je odločanje o rojstvih otrok svobodno. S to določbo ustava preprečuje posege države v odločanje o rojstvih otrok. Po vsebini je ta določba izrazita svoboščina. Obenem ustava zavezuje državo, da zagotavlja možnosti za uresničevanje te svoboščine in ustvarja razmere, ki omogočajo staršem, da se odločajo za rojstva svojih otrok.
Pravice otrok: Otroci uživajo človekove pravice in temeljne svoboščine v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Po ustavi uživajo tudi posebno varstvo in skrb. Ustava zagotavlja posebno varstvo otrok pred njihovim gospodarskim, socialnim, telesnim, duševnim ali drugim izkoriščanjem in zlorabljanjem. Takšno varstvo ureja zakon. Posebno varstvo države uživajo otroci in mladoletniki, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne družinske oskrbe.

7.4.4 IZOBRAŽEVALNE PRAVICE TER SVOBODA ZNANOSTI IN UMETNOSTI

V okviru te skupine bomo prikazali pravice in svoboščine, ki so urejene v ustavnih določbah o izobrazbi in šolanju, avtonomnosti univerze in visokih šol, svobodi znanosti in umetnosti ter pravicah iz ustvarjalnosti. Te pravice običajno označujemo tudi kot kulturno-prosvetne pravice. Toda takšna oznaka je preozka. Zato uvrščamo pravice in svoboščine iz zgornjih ustavnih določb v

posebno skupino. Po vsebini so te določbe pretežno opredeljene kot svoboščine.

Izobrazba in šolanje: Po tej ustavni določbi je izobraževanje svobodno. Vsakdo se lahko svobodno in pod enakimi pogoji vključuje v vse oblike izobraževanja. Samo osnovnošolsko izobraževanje je obvezno in se glede na svojo funkcijo financira iz javnih sredstev. Ustava posebej zavezuje državo, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Ta obveznost je v skladu s splošno opredelitvijo Slovenije kot demokratične in socialne države ter s splošno ustavno določbo, po kateri je država dolžna skrbeti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije.

Avtonomnost univerze in drugih visokih šol: Ustava določa, da so državne univerze in državne visoke šole avtonomne. Njihovo avtonomijo pojmujemo kot pravico do samoorganizacije v okviru ustave in zakonov ter kot pravico do njihovega delovanja v okviru finančnih možnosti, ki jih določata zakon in državni proračun. Po vsebini pa sodi v njihovo avtonomijo predvsem odločanje o njihovih izobraževalnih in raziskovalnih programih ter o izvolitvi njihovih učiteljev. Organizacijo teh univerz in visokih šol ureja zakon, določneje pa njihovi statuti skupaj s pravili posameznih članic (fakultet, visokih strokovnih šol, umetniških akademij).

Svoboda znanosti in umetnosti: Po ustavi je zagotovljena svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja. Vsebino te določbe razumemo kot prepoved državnih posegov v znanstveno in umetniško ustvarjanje (prepoved cenzure itn.). Po vsebini se ta določba prekriva z ustavnima določbama o svobodi vesti in svobodi izražanja. Toda tudi svoboda znanosti ima določene meje (omejitve v genetski tehnologiji, predvsem prepoved kloniranja ljudi itn.). Nemalokrat pa je težko ugotoviti mejo med svobodo umetniškega ustvarjanja in posegi v vrednote drugih (posegi v zasebnost, kršitev osebnostnih pravic fizičnih in pravnih oseb itn.).

Pravice iz ustvarjalnosti: S to ustavno določbo je zagotovljeno varstvo avtorskih in drugih pravic, ki izvirajo iz umetniške, znanstvene, raziskovalne

in izumiteljske dejavnosti. Vsak ustvarjalec na področju teh dejavnosti uživa ustrezne moralne in materialne pravice.
Tako med moralne pravice avtorja umetniškega dela štejemo njegovo pravico, da je ob tiskanju ali izvedbi svojega dela naveden kot avtor, da lahko zahteva nespremenjeno objavo svojega dela itn., med materialne pravice pa zlasti pravico do avtorskega honorarja za javno objavo oziroma izvajanje njegovega dela. Ustrezno velja za iznajditelja, čigar znanstveno odkritje ali tehnična iznajdba je zavarovana s patentom.

7.4.5 POSEBNE PRAVICE NARODNIH SKUPNOSTI IN NJIHOVIH PRIPADNIKOV

Ob koncu poglavja o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ustava ureja varstvo italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti. Prvi dve sta v ustavi označeni kot avtohtoni narodni skupnosti. Pripadniki teh skupnosti so po svojem izvoru prebivalci Slovenije in v tem pomenu njeni prvotni prebivalci. Takšne skupnosti so v mednarodnih političnih in pravnih aktih poimenovane kot narodne manjšine. Romska skupnost ima po ustavi povsem drugačen položaj kot avtohtoni narodni skupnosti.
Posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti: Vse tri narodne skupnosti in njihovi pripadniki uživajo vse doslej navedene človekove pravice in temeljne svoboščine. Poleg teh pravic in svoboščin ustava zagotavlja še posebne pravice obema avtohtonima narodnima skupnostma in njunim pripadnikom. V skladu z ustreznimi mednarodnimi pravnimi akti, zlasti Okvirno konvencijo o zaščiti narodnih manjšin, in že doseženo stopnjo pravnega varstva narodnih skupnosti po ustavi iz leta 1974 sedanja ustava varuje ti skupnosti kot celoti in njune pripadnike kot posameznike.
Po ustavi imajo avtohtoni narodni skupnosti in njuni pripadniki naslednje posebne pravice:

- pravico, da svobodno uporabljajo svoje narodne simbole;

- pravico, da za ohranjanje svoje identitete ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstvenoraziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva;
- pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja vzgoje in izobraževanja v skladu z zakonom;
- pravico, da z gmotno in moralno podporo države gojijo odnose s svojima matičnima narodoma in državama.

Na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic samoupravne skupnosti. Na njihov predlog lahko država pooblasti te skupnosti za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti in zagotavlja sredstva za njihovo uresničevanje.

V primerjavi s tujimi ustavami je še posebej pomembna ustavna določba, po kateri sta avtohtoni narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru. Po ustavi se v državni zbor izvoli po en poslanec vsake skupnosti. Število predstavnikov avtohtonih narodnih skupnosti v lokalnih predstavniških organih (občinski oziroma mestni sveti) določajo statuti lokalnih skupnosti (občin).

Zakoni in drugi predpisi ter drugi splošni akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja zgolj teh skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov teh skupnosti. Pomen te določbe je v tem, da odločitev, ki so pomembne za obstoj in razvoj teh skupnosti, ni mogoče sprejemati brez njihove privolitve. S tem sta obe skupnosti tudi soodgovorni za svoj obstoj in razvoj.

Ustava zagotavlja posebne pravice avtohtonih narodnih skupnosti in njihovih pripadnikov ne glede na število pripadnikov teh skupnosti.

Položaj in posebne pravice romske skupnosti: Pravno varstvo romske skupnosti je ustavna novost. Toda ustava ne določa pravnega položaja niti posebnih pravic te skupnosti. Takšno pravno ureditev prepušča zakonu. Zakonodajalec bo moral pri pripravi tega zakona upoštevati zlasti območje, na

katerem naj bi ta skupnost uživala posebne pravice, obseg in vsebino teh pravic ter predstavništvo oziroma zastopstvo Romov.

7.5 PRAVNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Ker so človekove pravice in temeljne svoboščine zasnovane in urejene kot pravno zavarovana upravičenja, zagotavlja ustava tudi pravno varstvo teh pravic in svoboščin. Tako že v drugem poglavju vsebuje več določb o njihovem sodnem varstvu. Posebna oblika sodnega varstva je upravni spor, ki je urejen v poglavju o ustavnosti in zakonitosti. Še posebej pomembno pravno sredstvo v sistemu varstva teh pravic in svoboščin je pravica do ustavne pritožbe, ki jo ustava priznava v poglavju o ustavnem sodišču. Ustava je uvedla tudi varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na njeni podlagi pa zakon lahko predvidi za posamezna področja še posebne varuhe pravic državljanov. Poleg notranjega uživajo človekove pravice in temeljne svoboščine tudi ustrezno mednarodno pravno varstvo. Prikaz drugih oblik pravnega varstva presega namen pričujočega dela (upravnokazensko varstvo, določene oblike varstva prek državnega pravobranilca itn.).

7.5.1 SODNO VARSTVO

Po eni izmed splošnih določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (čl. 15/4) ustava zagotavlja sodno varstvo teh pravic in svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Pravica do sodnega varstva je samostojna ustavna pravica. Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice, ki ga v zadnjem času sprejema tudi naša ustavna teorija in naše ustavno sodišče pri presoji konkretnih primerov, pojmujemo pravico do sodnega varstva predvsem kot ustavno pravico do dostopa do sodnega varstva. Pravica do sodnega varstva je pravica, na podlagi katere se lahko vsakdo, ki meni, da mu je bila kršena

določena ustavna pravica ali svoboščina, obrne na sodišče z zahtevo za njeno sodno varstvo. Ustava z določbo o sodnem varstvu nalaga tudi državi dolžnost, da predvidi sodno varstvo oziroma da ga ne izključi. Potemtakem je sodno varstvo sredstvo in obenem predpostavka za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vsakdo uživa pred sodiščem, do katerega ima po ustavi dostop, tudi ustrezna procesna jamstva. Tako ima vsakdo pravico do enakega varstva pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi (22. čl.) ter pravico, da se o njegovih pravicah odloči brez nepotrebnega odlašanja (23. čl.), vsakomur pa je zagotovljena tudi pravica do javnega sojenja (24. čl.) in pravica do pravnega sredstva (25. čl.).

Na podlagi ustave, ki samo na splošno zagotavlja sodno varstvo z najpomembnejšimi procesnimi jamstvi, urejajo posamezne oblike sodnega varstva ustrezni zakoni. Neposredni obliki sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin sta kazenskopravno in civilnopravno varstvo, posredno pa tudi sodni nadzor nad upravnimi akti v obliki upravnega spora.

Kazenskopravno varstvo: Pomen kazenskopravnega varstva je razviden že iz tega, da ustava določa temeljna načela kazenskega prava (načelo zakonitosti, domneva nedolžnosti, pravna jamstva v kazenskem postopku itn.). Predmet kazenskega prava je varstvo temeljnih družbenih vrednot, med katerimi so najpomembnejše z ustavo zavarovane kot človekove pravice in temeljne svoboščine (nedotakljivost življenja, osebna svoboda, varstvo zasebnosti itn.). Kazenski zakonik opredeljuje (inkriminira) neposredne kršitve teh pravic in svoboščin kot tudi posredne kršitve v obliki zlorabe oblasti kot kazniva dejanja. Kazniva dejanja zoper človekove pravice in svoboščine ureja predvsem v šestnajstem poglavju. Takšna kazniva dejanja so zlasti kršitev enakopravnosti, protipravni odvzem prostosti, ogrožanje varnosti, kršitev nedotakljivosti stanovanja, neupravičeno prisluškovanje in zvočno snemanje, kršitev tajnosti občil, zloraba osebnih podatkov itn. V sedemnajstem poglavju posebej določa kazniva dejanja zoper volilno pravico in volitve (kršitev volilne pravice, zlorabe volilne pravice, ponareditev volilnih rezultatov itn.). Posredno pa

kazenski zakonik varuje nekatere pravice in svoboščine, tako da najhujše oblike zlorabe oblasti opredeljuje kot kazniva dejanja (zloraba uradnega položaja in uradnih pravic, nevestno delo v službi, poneverba v službi, protipravna prilastitev stvari ob preiskavi ali izvršbi itn.). Po kazenskem zakoniku so kazniva dejanja tudi zbujanje narodnostnega, rasnega in verskega sovraštva, razdora ali nestrpnosti, združevanje in ščuvanje h genocidu in vojnim hudodelstvom, ščuvanje k napadalni vojni in spravljanje v suženjsko razmerje.

Človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo ustrezno pravno varstvo tudi v kazenskem postopku, v katerem sodišče ugotavlja, ali je storjeno dejanje kaznivo dejanje in kdo je storilec ugotovljenega kaznivega dejanja, ter odmeri storilcu takšnega dejanja predpisano kazen. V kazenskem postopku so ustavna procesna jamstva še posebej pomembna (enako varstvo pravic, odločanje brez nepotrebnega odlašanja, javnost sojenja, pravica do pravnega sredstva itn.).

Civilnopravno varstvo: Druga oblika sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je civilnopravno varstvo. Predmet tega varstva so predvsem tiste ustavne pravice in svoboščine, ki jih v civilnem pravu imenujemo osebnostne pravice in ki so zavarovane tudi s pravnimi sredstvi in ustanovami civilnega prava. Ustavne pravice in svoboščine imajo javnopravno, osebnostne pa zasebnopravno naravo. Toda po vsebini so razlike med njimi vse manjše. Z nekaterimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami ustava varuje posameznika (človeka, državljana) pred posegi države v njegove temeljne vrednote (enako varstvo pravic, pravica do sodnega varstva, javnost sojenja, pravica do pravnega sredstva itn.), z drugimi pa ga varuje tako pred posegi države kot tudi pred posegi drugih posameznikov v te vrednote (nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo osebne svobode, pravica do osebnega dostojanstva in varnosti, nedotakljivost stanovanja, varstvo osebnih podatkov, varstvo tajnosti pisem in drugih občil itn.). Mnoge ustavne pravice in temeljne svoboščine ter osebnostne pravice se tako po vsebini prekrivajo.

Osebnostne pravice uživajo različne oblike civilnopravnega varstva. Tako že ustava na splošno zagotavlja njihovo varstvo (35. čl.). Določneje urejajo varstvo teh pravic predvsem naslednji zakoni: zakon o obligacijskih razmerjih, zakon o osebnih podatkih, zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, zakon o zdravstveni dejavnosti in zakon o javnih glasilih.

Osnovna temeljna oblika civilnopravnega varstva osebnostnih pravic je ugotovitveni zahtevek. Vsebina takšnega zahtevka je v tem, da tožnik vloži na sodišče tožbo in z njo zahteva, da sodišče ugotovi, ali obstaja ali ne obstaja neka pravica ali pravno razmerje (ugotovitvena tožba). Posebna pravna sredstva zoper kršitve osebnostnih pravic predvideva zakon o obligacijskih razmerjih. Po tem zakonu je za varstvo teh pravic najpomembnejša določba o zahtevi za prenehanje s kršitvami pravic osebnosti (157. čl.). Po tej določbi ima vsakdo pravico zahtevati od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebnega in družinskega življenja ali kakšna druga pravica njegove osebnosti. Tako bi tožnik lahko zahteval izbris magnetofonskega zapisa, umik knjige iz prodaje, prepoved radijske oddaje ali televizijske predstave (opustitvena tožba). To, da ta zakon ne predvideva odstranitvenega zahtevka (odstranitvena tožba), je za pričujoče delo manj pomembno.

Kršitve osebnostnih pravic praviloma pomenijo tudi odškodninsko odgovornost. Odškodninsko varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja že ustava z določbo o pravici do povračila škode (26. čl.) ter z določbo o pravici do rehabilitacije in odškodnine (30. čl.). Po zakonu o obligacijskih razmerjih poznamo pravico do povrnitve gmotne in negmotne škode. Pravico do povrnitve gmotne škode priznava pri žalitvi časti in širjenju neresničnih trditev, pravico do povrnitve negmotne škode pa predvideva za pretrpljene telesne in duševne bolečine, skaženost, razžalitve dobrega imena in časti ter v drugih primerih, pri čemer tudi določa oblike povrnitve negmotne škode (objava sodbe ali popravka, denarna odškodnina za pretrpljene telesne in duševne bolečine, zadoščenje v posebnih primerih itn.).

Sodno varstvo v upravnem sporu: V skladu s tradicijo v celinskih evropskih državah poznamo tudi v Sloveniji upravno sodstvo. Ustava določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih funkcij odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Po stari pravni ureditvi je bilo odločanje v upravnem sporu v pristojnosti vrhovnega sodišča, po zakonu o upravnem sporu, ki je bil sprejet v letu 1997, pa v upravnem sporu odločata upravno in vrhovno sodišče. Upravno sodišče je pristojno za odločanje na prvi stopnji o vseh sporih, razen o tistih, za katere je po zakonu pristojno vrhovno sodišče, ki je predvsem pritožbeno sodišče.
Stranki v upravnem sporu sta posameznik, vsaka pravna ali druga oseba, ki misli, da je kršena kakšna njena pravica ali na zakon oprta neposredna korist z upravnim aktom (tožnik) in državni upravni ali drug organ, katerega akt se izpodbija (toženec). Predmet spora je lahko samo dokončen upravni akt (odločba). Takšen upravni akt je tisti akt, zoper katerega ni več dopustna pritožba. Oseba, ki ni vložila pritožbe v zakonitem roku zoper prvostopenjski upravni akt, nima pravice do upravnega spora. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti upravnega akta, pri čemer nezakonit akt praviloma odpravi, o stvari, ki je predmet spora, pa lahko odloči samo izjemoma.

7.5.2 USTAVNOSODNO VARSTVO

Ustavna pritožba, ki je bila predvsem po nemškem zgledu uvedena s sedanjo ustavo, je v sistemskem pomenu najpomembnejša oblika pravnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava sicer samo določa, da ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Na podlagi te določbe določneje ureja ustavno pritožbo zakon o ustavnem sodišču. Po tem zakonu lahko vloži ustavno pritožbo vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom državnega

organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. Glede na predmet ustavne pritožbe jo praviloma vlagajo fizične osebe, le redko pa tudi pravne osebe. V zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava, pa lahko vloži ustavno pritožbo tudi varuh človekovih pravic.

Ustavno pritožbo je mogoče vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva. Ustavno sodišče lahko o njej izjemoma odloča še pred izčrpanjem pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Vsekakor pa ni mogoče vložiti ustavne pritožbe pred uporabo pravice do pritožbe kot rednega pravnega sredstva. Ustavne pritožbe se tako lahko vlagajo zoper sodbe vrhovnega sodišča v upravnem sporu in ne neposredno zoper upravne akte. Ustavno sodišče pa ustavne pritožbe ne sprejema v naslednjih primerih: če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni imela pomembnih posledic za pritožnika.

Preizkus ustavne pritožbe ter njeno obravnavanje in odločanje o njej, če jo ustavno sodišče (senat) sprejme v presojo, bomo prikazali v okviru predstavitve ustavnega sodišča.

7.5.3 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

V primerjavi s sodnim in ustavnosodnim varstvom je funkcija varuha človekovih pravic posebna neformalna oblika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Po ustavi je funkcija tega organa varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih funkcij. Ustava tudi predvideva, da se z zakonom lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov.

Ustava je prevzela varuha človekovih pravic po zgledu na vse bolj razširjen poseben državni organ v svetu, prvič uveden že leta 1809 na Švedskem, ki predvsem varuje pravice in svoboščine posameznika in ga običajno imenujemo ombudsman. Predmet varstva tega organa zajema praktično vsa razmerja v javni sferi, zlasti med posamezniki (državljani itn.) in državo, pri čemer pa ombudsman ne odloča o teh razmerjih, ampak ima predvsem pravico, da opozarja državne in druge organe na morebitne kršitve posameznikovih pravic ter da o njih obvešča najvišje državne organe (parlament itn.) in javnost. Ombudsman ne more posegati v odločanje državnih in drugih organov o pravicah in svoboščinah človeka in državljana. V razmerju do drugih organov ni niti pritožbeni niti hierarhično višji organ. Ombudsman deluje tako, da neformalno, predvsem s svojo moralno in strokovno verodostojnostjo, vpliva na državne in druge organe, da čim bolj smotrno in učinkovito varujejo človekove pravice in temeljne svoboščine (z opozarjanjem na počasnost v pravnih postopkih, z dajanjem pripomb na morebitno nezakonito postopanje in odločanje, s predlaganjem ustreznih ukrepov itn.).

Naša ustava samo na splošno opredeljuje varuha človekovih pravic. Na podlagi ustave, ki določa samo, da je funkcija tega organa varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil, je bil sprejet zakon o varuhu človekovih pravic, ki ureja organizacijo tega organa in način njegovega dela ter določneje opredeljuje področje njegovega varstva. Po tem zakonu lahko varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji. Še posebej je pomemben njegov nadzor nad odločitvami organov izvršilne veje oblasti, nadzor na sodiščih pa je glede na njihov ustavni položaj (neodvisen sodnikov itn.) omejen samo na vprašanja zavlačevanja sodnih postopkov in očitne zlorabe oblasti. Njegova odgovornost sega tudi na področje varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju obrambnih sil.

Varuha človekovih pravic izvoli državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev na predlog predsednika republike. Njegova mandatna doba je

šest let, s tem da je ista oseba po poteku te dobe lahko še enkrat izvoljena na to funkcijo. Funkcija varuha se opravlja profesionalno in ni združljiva z opravljanjem druge javne funkcije v državnih organih, organih lokalne samouprave, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi ustreznimi funkcijami. Varuh je predčasno razrešen samo, če to sam zahteva, če je obsojen na kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije.

Varuh človekovih pravic je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Zakon mu priznava tudi pravico do poklicne imunitete. Vsebina njegove imunitete je v tem, da varuh ne more biti klican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije. Varuh tudi ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, brez dovoljenja državnega zbora.

Kot v drugih državah tudi pri nas postopek pri varuhu človekovih pravic ni formaliziran tako kot pravni postopki pred sodišči in upravnimi organi. Varuh lahko začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo kogarkoli, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega ali drugega organa kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen če ne gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti. Varuh lahko vzame pobudo v obravnavo ali jo iz razlogov, ki jih določa zakon, zavrne (nepopolna vloga, odprti sodni postopki, še ne izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva, anonimna, prepozna ali žaljiva pobuda itn.). Če jo vzame v obravnavo, lahko o njej odloči po skrajšanem postopku ali pa izvede preiskavo. Po opravljeni preiskavi pripravi poročilo, v katerem ugotovi, ali je prišlo do kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin in na kakšen način so bile kršene. Na podlagi ugotovljenih kršitev predlaga način odprave nepravilnosti. Če ustrezni organ ne upošteva njegovih predlogov, lahko o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno objavi.

Po zakonu je varuh človekovih pravic dolžan, da o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni

varnosti državljanov v Republiki Sloveniji poroča državnemu zboru. Varuh lahko daje državnemu zboru in vladi tudi pobude za spremembo zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti, drugim državnim organom, zavodom in organizacijam z javnimi pooblastili pa tudi predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami.

7.5.4 MEDNARODNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Čeprav označujemo človekove pravice in temeljne svoboščine kot univerzalne, so bile te pravice in svoboščine do druge svetovne vojne v veljavi predvsem v državah v zahodnem civilizacijskem krogu. Šele po drugi svetovni vojni so te pravice in svoboščine prek notranjega prava in mednarodnega prava, ki se oblikuje prek številnih mednarodnih listin (deklaracije, konvencije, pakti itn.), postopoma prevzele tudi države v drugih delih sveta. V tem procesu je kljub vsem protislovjem in omejitvam imela odločilno svetovnozgodovinsko vlogo OZN. Njena Ustanovna listina iz leta 1945, ki je tudi njen temeljni akt, je zasnovana in utemeljena na spoznanju o potrebi po priznanju in varovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Na podlagi te Listine je Generalna skupščina OZN sprejela Splošno deklaracijo o človekovih pravicah (1948), ki sicer za države podpisnice ni obvezna, je pa kot temelj za sprejem drugih listin o človekovih pravicah in kot merilo o njihovem uresničevanju najpomembnejši mejnik v prizadevanjih za njihovo mednarodnopravno varstvo. Med poznejšimi listinami o temeljnih človekovih pravicah, ki so bile sprejete v okviru OZN, sta vsekakor najpomembnejša Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki sta bila sprejeta leta 1966, veljati pa sta začela leta 1976. Pakt je sicer mednarodnopravni akt, s katerim država podpisnica prevzame obveznost, da bo imel pakt na njenem ozemlju zakonsko veljavo ali da bo pravice iz pakta prevzela v svojo zakonodajo. V tem pomenu oba pakta pravno zavezujeta države podpisnice. Slovenija je kot ena od pravnih

naslednic Jugoslavije prevzela obveznosti iz obeh paktov z aktom o notifikaciji (sporočilo) nasledstva (1992). Kot ratificirani in objavljeni mednarodni pogodbi se po ustavi oba pakta uporabljata neposredno. Slovenija je številne pravice iz obeh paktov prevzela tudi v svojo ustavo, tako da te pravice uživajo enako pravno varstvo kot druge človekove pravice in temeljne svoboščine.

Države podpisnice Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah so za uresničevanje pravic iz te listine ustanovile Komite za človekove pravice. Komite obravnava in preučuje poročila o ukrepih za uresničevanje teh pravic. Vsaka podpisnica lahko vsak čas tudi izjavi, da priznava Komiteju pristojnost, da sprejema in obravnava sporočila, v katerih ena podpisnica trdi, da druga ne izpolnjuje obveznosti iz tega pakta. Podpisnice lahko pristopijo tudi k Fakultativnemu protokolu k temu paktu. Na podlagi tega protokola Odbor (komite) za človekove pravice sprejema in obravnava sporočila posameznikov iz držav podpisnic, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic iz tega pakta. Pogoj je, da so pred tem že uporabili vsa notranja pravna sredstva. Protokol je podpisala in ratificirala tudi Slovenija (1993). Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah pa predvideva, da Ekonomsko socialni svet sprejema in obravnava poročila držav podpisnic o uresničevanju teh pravic in sprejema sporočila posameznikov o zatrjevanih kršitvah teh pravic.

Toda za Slovenijo kot evropsko državo je najpomebnejši mednarodni akt o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah Evropska konvencija o človekovih pravicah, ki so jo pripravile in sprejele članice Sveta Evrope leta 1950. Na podlagi Konvencije so članice Sveta Evrope ustanovile Evropsko komisijo za človekove pravice in Evropsko sodišče za človekove pravice, ki obravnavata zatrjevane kršitve človekovih pravic po Konvenciji in v okviru svojih pristojnosti o njih tudi odločata. Pogoj za obravnavo pritožbe zaradi kršitve človekovih pravic in za odločitev o njej je, da država članica, proti kateri je vložena pritožba, izjavi, da priznava pristojnost Evropske komisije in Evropskega sodišča. Na Komisijo lahko naslovi svojo pritožbo katerakoli oseba, nevladna organizacija ali skupina posameznikov zaradi kršitve pravic po Konvenciji. Toda Komisija sme obravnavati pritožbo šele potem, ko so bila

uporabljena vsa pravna sredstva v državi članici. Komisija o prispeli pritožbi lahko sama ustrezno odloči ali pa jo po obravnavi predloži v presojo in odločitev sodišču. Po protokolu št. 11, ki je bil sprejet leta 1994 in ki bo začel veljati, ko ga bodo ratificirale vse države članice, pa bo namesto Komisije in Sodišča ustanovljeno stalno Evropsko sodišče.

Slovenija je bila sprejeta v Svet Evrope leta 1993. Ob sprejemu je podpisala tudi Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, ratificirala pa jo je leta 1994. Po ustavi se Konvencija kot ratificirana in objavljena pogodba uporablja neposredno. Številne pravice iz Konvencije je Slovenija prevzela tudi s svojo ustavo, tako da te pravice uživajo enako pravno varstvo kot druge človekove pravice in temeljne svoboščine.

8 GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA

Dr. Rudi kocjančič

8.1 POJEM GOSPODARSKIH IN SOCIALNIH RAZMERIJ

Naša ustava sodi med tiste ustave, ki jih imenujemo realistične in ki urejajo predvsem človekove pravice in temeljne svoboščine ter ne vsebujejo čezmernih programskih določb. To je razvidno predvsem iz ustavne ureditve gospodarskih in socialnih razmerij. V primerjavi z ustavo iz leta 1974, ki je neobičajno podrobno in obsežno urejala temeljna družbenoekonomska razmerja (združeno delo), sedanja ustava skopo in na splošno ureja gospodarska in socialna razmerja. V nasprotju s tedanjo ustavo, ki je bila na tem področju preobremenjena s številnimi ideološkimi in programskimi določbami, je sedanja ustavna ureditev gospodarskih in socialnih razmerij po obsegu in po vsebini sorazmerno stvarna ter ne presega običajnih programskih določb, ki so značilne za klasične ustave. Takšna ustavna ureditev je tudi v skladu z idejno zasnovo ustave, po kateri je potrebno funkcijo države na tem področju omejiti na določanje splošnih načel in pogojev, določnejše urejanje gospodarskih in socialnih razmerij pa prepustiti v samostojno urejanje gospodarskim in drugim subjektom.

Pravna podlaga za ureditev gospodarskih in socialnih razmerij je splošna ustavna določba, po kateri je Slovenija opredeljena kot pravna in zlasti kot socialna država. Ureditev teh razmerij je utemeljena tudi na tisti splošni ustavni določbi, ki med drugim določa, da država skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. Pri pravni ureditvi gospodarskih in

socialnih razmerij se je ustavodajalec oprl tudi na ustrezne mednarodne akte, predvsem na Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.
Ustavne določbe z gospodarsko in socialno vsebino so deloma uvrščene v drugo poglavje, ki ureja človekove pravice in temeljne svoboščine, deloma pa v tretje poglavje, ki opredeljuje gospodarska in socialna razmerja. V drugem poglavju vsebuje ustava več določb o ekonomskih in socialnih pravicah in svoboščinah, kot so določbe o pravici do zasebne lastnine (33. člen), svobodi dela (49. člen), pravici do socialne varnosti (50. člen), pravici do zdravstvenega varstva (51. člen) in pravicah invalidov (52. člen), v širšem pomenu pa spadajo med določbe s takšno vsebino tudi določbe o zakonski zvezi in družini (53. člen), pravicah in dolžnostih staršev (54. člen), svobodnem odločanju o rojstvih otrok (55. člen) in pravicah otrok (56. člen).
Druge določbe z gospodarsko in socialno vsebino so vključene v tretje poglavje. Toda v tem poglavju ustava ne ureja samo pravic. V to poglavje so uvrščene predvsem tiste določbe, ki niso po vsebini niti po obliki opredeljene kot pravice in ki urejajo zlasti državne funkcije na ustreznih gospodarskih in socialnih področjih. To so določbe o varstvu dela (66. člen), lastnini (67. člen), lastninski pravici tujcev (68. člen), razlastitvi (69. člen), javnem dobru in naravnih bogastvih (70. člen), varstvu zemljišč (71. člen), zdravem življenjskem okolju (72. člen), varovanju naravne in kulturne dediščine (73. člen) podjetništvu (74. člen) in primernem stanovanju (78. člen). Nekatere med temi določbami so urejene izrazito programsko (določbe o varstvu dela, varstvu zemljišč, varovanju naravne in kulturne dediščine itn). Določbe, ki vsebujejo gospodarske in socialne pravice, so manj številne. To so predvsem določbe o soodločanju (75. člen), sindikalni svobodi (76. člen), pravici do stavke (77. člen) in posebnih pravicah zaposlenih tujcev v Sloveniji (79. člen). Nekatere določbe iz tega poglavja pa so po vsebini opredeljene deloma kot pravice, deloma pa kot državne funkcije (zlasti določba glede zdravega življenjskega okolja).
Po ustavi torej poznamo dve vrsti gospodarskih in socialnih pravic. Poglavitna razlika med tistimi pravicami, ki so uvrščene v drugo poglavje, in tistimi, ki so

umeščene v tretje poglavje, je v pravnem varstvu. Tiste, ki so urejene v drugem poglavju, uživajo enako pravno varstvo kot druge pravice v tem poglavju. Tistim, ki so opredeljene v tretjem poglavju, pa ustava takega pravnega varstva ne priznava. To predvsem pomeni, da pravice iz tretjega poglavja ne uživajo sodnega in ustavnosodnega varstva. Strokovna javnost se odziva na vprašanje o pravnem varstvu teh pravic različno. Neposredno po sprejemu ustave je prevladovalo mnenje, da te pravice niso dovolj razvite, da bi jih lahko enako pravno zavarovali kot pravice v drugem poglavju. Po drugi strani je v zadnjem času vse več glasov, po katerih bi morali zagotoviti pravno varstvo tudi teh pravic. Zagovorniki tega mnenja se predvsem opirajo na razlago, da so tudi te pravice po svoji določenosti v ustavi temeljne pravice. Ustavno sodišče, ki odloča o ustavnih pritožbah, pa v okviru te funkcije še ni izoblikovalo ustavnosodne prakse, prek katere bi se opredelilo do vprašanja o pravnem varstvu teh pravic.

8.2 POSAMEZNA GOSPODARSKA IN SOCIALNA RAZMERJA (PRAVICE)

Varstvo dela: Po tej določbi, s katero ustava začenja poglavje o gospodarskih in socialnih razmerjih, država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno varstvo. Po funkciji, ki jo ustava s to določbo nalaga državi, je to predvsem programska določba. Ustava pa ne vsebuje določbe o pravici do dela, ki smo jo poznali po ustavi iz leta 1974. Sicer tudi te pravice ni mogoče pravno zavarovati, še zlasti ne kot pravice do zaposlitve.
Lastnina: Ustava vsebuje več določb o lastnini. V drugem poglavju zagotavlja pravico do zasebne lastnine kot temeljno človekovo pravico. V tretjem poglavju vsebuje več določb, v katerih določa funkcijo države pri pridobivanju in uporabi lastnine ter omejitve lastnine glede na njeno gospodarsko in socialno naravo. Med njimi je najpomembnejša določba, ki predpisuje, da

zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine, tako da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija.

V obdobju liberalnega kapitalizma, v katerem je veljala zasebna lastnina za "sveto in nedotakljivo", je imela lastnina predvsem gospodarsko funkcijo. Z uvedbo prvih gospodarskih in socialnih pravic po prvi svetovni vojni in zlasti po uveljavitvi socialne države po drugi svetovni vojni je lastnina pridobila tudi socialno funkcijo. Socialna država je uvedla številne neposredne (posebne davke na premoženje idr.) in posredne omejitve lastnine (minimalne mezde oziroma plače, obvezno socialno zavarovanje, pravice iz kolektivnih pogodb itn.). V zadnjih desetletjih je vse pomembnejša ekološka funkcija lastnine. Nekatere določbe z ekološko vsebino vsebuje že ustava (določba o zdravem življenjskem okolju itn.), druge ekološke omejitve pa na podlagi ustave določajo ustrezni zakoni (varstvo naravnih parkov, posameznih vrst rastlinskega in živalskega sveta, ravnanje z nevarnimi snovmi in emisijami, varovanje zraka in vode itn.).

Lastninska pravica tujcev: Vprašanje lastninske pravice tujcev je še posebej za majhne države izredno občutljivo in pomembno pravnopolitično vprašanje. Do najnovejšega časa, v katerem se države vse bolj zbližujejo in včlanjujejo v nove mednarodne organizacije (Evropska unija itn.), številne države niso dopuščale lastninske pravice tujcev na nepremičninah ali so predvidevale za tujce različne omejitve pri pridobivanju in uporabi lastninske pravice (vezanost na dedovanje, uporaba načela vzajemnosti, posebna dovoljenja itn.). Le v redkih državah so bili tujci izenačeni z državljani pri pridobivanju in uživanju lastninske pravice na nepremičninah.

V Sloveniji je ustava po prvotnem besedilu 68. člena dopuščala, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah, s tem da pogoje za pridobitev te pravice določi zakon. Toda do sprejema ustavnega zakona o spremembi tega člena v letu 1997 tujci niso mogli pridobiti lastninske pravice na zemljiščih, razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti. Po omenjenem ustavnem zakonu pa tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na vseh nepremičninah in s tem tudi na zemljiščih pod pogoji, ki jih določa zakon, ali če tako določa

mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor, ob pogoju vzajemnosti. Velik politični in pravni pomen te določbe se kaže tudi v tem, da zakon in mednarodno pogodbo s takšno vsebino sprejme državni zbor z dvetretjinsko večino glasov vseh poslancev.

Razlastitev: Ustava predvideva tudi razlastitev lastninske pravice na nepremičninah. Lastninska pravica se lahko v javno korist odvzame ali omeji proti nadomestilu v naravi ali proti odškodnini pod pogoji, ki jih določa zakon. Razlastitev zasebne lastnine v javno korist je kot pravno načelo predvidela že Deklaracija o pravicah človeka in državljana. Toda v današnji obliki je pravico do razlastitve kot eno izmed gospodarskih in socialnih pravic uvedla šele weimarska ustava. V primerjavi z drugimi ustavami je posebnost naše ustavne ureditve te pravice v tem, da se ta pravica v javno korist lahko vzame ali omeji tudi proti nadomestilu v naravi.

Javno dobro in naravna bogastva: Po ustavi se na javnem dobru lahko pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon. Javno dobro je nepremičnina, ki je po svoji naravi, namenu ali pravni ureditvi v uporabi vseh in ki ni v pravnem prometu (ceste, ulice, parki, mostovi, reke itn.) ali ki je v pravnem prometu z ustreznimi omejitvami (naravni in kulturni spomeniki, zgodovinske zgradbe itn.). Na podlagi te določbe zakon predpisuje tudi pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva. Pri tem lahko določi, da smejo naravna bogastva izkoriščati tudi tuje osebe, in določi pogoje za izkoriščanje teh bogastev.

Varstvo zemljišč: Ustava prepušča ureditev pravnega varstva zemljišč zakonu. Tako predvideva, da zakon določa zaradi smotrnega izkoriščanja posebne pogoje za uporabo zemljišč. Zakon določa tudi posebno varstvo kmetijskih zemljišč. Ustava posebej nalaga državi dolžnost, da skrbi za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih območjih. Po tej določbi je država dolžna, da s konkretnimi odločitvami in ukrepi pomaga prebivalstvu na teh območjih (davčne olajšave za to prebivalstvo, posebna proračunska sredstva za lokalne skupnosti na teh območjih, različne olajšave za opravljanje posameznih dejavnosti za te prebivalce itn.).

Zdravo življenjsko okolje: Varovanje življenjskega okolja je tako pomembno za preživetje in obstanek človeštva (homo sapiensa), da je čedalje bolj predmet pravnega varstva in državne skrbi. Izreden pomen pravnega varstva okolja je razviden že iz tega, da se je v zadnjih desetletjih v industrijsko in tehnološko razvitih državah izoblikovalo in uveljavilo ekološko pravo kot samostojna pravna panoga. V Sloveniji vsebuje že ustava posebno določbo o zdravem življenjskem okolju. Po tej določbi ima vsakdo v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Toda po ustavi ta pravica ne uživa pravnega varstva in ima zato predvsem programsko naravo. Po zakonu o varstvu okolja pa je ta pravica urejena kot dolžnost varstva okolja. Kot osebnostna pravica uživa v zakonodaji tudi civilnopravno varstvo. Po zakonu o temeljnih lastninskopravnih razmerjih mora lastnik nepremičnine pri njeni uporabi opuščati tista dejanja in odpravljati vzroke za takšna dejanja, ki so škodljiva za druge (emisije). Že po ustavi pa je povzročitelj škode v življenjskem okolju dolžan poravnati škodo po pogojih in v obsegu, ki jih določa zakon.

Po tej določbi ustava tudi predvideva, da država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Tudi ta določba ima predvsem programsko naravo.

V zadnjem odstavku te določbe ustava predpisuje, da varstvo živali pred mučenjem ureja zakon.

Varovanje naravne in kulturne dediščine: Po ustavi je vsakdo dolžan v skladu z zakonom varovati naravne znamenitosti in redkosti ter kulturne spomenike. Za ohranjanje naravne in kulturne dediščine skrbijo tudi država in lokalne skupnosti. V naravno dediščino uvrščamo predvsem površinske in podzemeljske kraške pojave, izvire, potoke, reke, jezera, redke in značilne rastlinske in živalske vrste, krajinska območja itn., v kulturno dediščino pa tiste predmete in druge stvari, ki imajo zgodovinski, arheološki, etnološki, antropološki ali naravoslovni pomen.

Podjetništvo: Določba o podjetništvu je edina določba v ustavi, ki neposredno posega na področje gospodarstva. Po tej določbi je gospodarska pobuda svobodna. Vloga države na tem področju je omejena na določanje pogojev za

ustanavljanje gospodarskih organizacij in na skrb, da te organizacije ne opravljajo svoje dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. Na podlagi te določbe je bil sprejet zakon o gospodarskih družbah, ki določa pogoje za ustanavljanje in delovanje teh družb. Gospodarska družba je sicer organizacija, ki se trajno, izključno in samostojno ukvarja s pridobitno gospodarsko dejavnostjo.

Po ustavi so tudi prepovedana dejanja nelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco. Nelojalna konkurenca je nezdružljiva s sistemom tržnega gospodarjenja. V takšnem sistemu je varstvo konkurence v gospodarstvu pomembna državna funkcija.

Soodločanje: Po tej določbi delavci sodelujejo pri upravljanju v gospodarskih organizacijah in zavodih na način in pod pogoji, ki jih določa zakon. V svetu je bila pravica do soodločanja prvič uvedena z weimarsko ustavo. Po drugi svetovni vojni so mnoge zahodnoevropske države sprejele posebne zakone o soodločanju delavcev v podjetjih (participacija). V Sloveniji pa je pravica do soodločanja ustavna pravica.

Na podlagi te določbe je bil sprejet zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ki določa načine in pogoje sodelovanja delavcev pri upravljanju gospodarskih družb in podjetij, ki opravljajo gospodarske javne službe, ter drugih ustreznih organizacij (bank, zavarovalnic in zavodov). Izčrpnejši prikaz tega zakona ne sodi v pričujoče delo.

Sindikalna svoboda: Določba o sindikalni svobodi izhaja iz pravice do združevanja kot državljanske pravice. Po ustavi je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. Ustava zagotavlja organizacijsko in akcijsko sindikalno svobodo. Organizacijsko svobodo razumemo kot pravico do ustanavljanja sindikatov in včlanjevanja vanje kot tudi pravico do izstopa iz njih. Akcijsko svobodo pa pojmujemo predvsem kot pravico do prostega delovanja sindikatov vključno s pravico do stavke in drugih oblik delovanja sindikatov (sodelovanje pri sklepanju kolektivnih pogodb itn.). Akcijsko svobodo sindikatov opredeljujejo predvsem zakoni, ki urejajo delovna razmerja. V Sloveniji je za opredelitev vloge sindikatov še posebej pomemben zakon o reprezentativnosti sindikatov.

Pravica do stavke: Ustava določa, da imajo delavci tudi pravico do stavke. Ta pravica je ena izmed najstarejših in temeljnih sindikalnih pravic. Potek stavke praviloma ureja zakon ali drug predpis. V Sloveniji določa pogoje za organizacijo stavke zvezni zakon o stavki iz leta 1991, katerega veljavnost je začasno podaljšala Skupščina Republike Slovenije s posebnim odlokom do sprejema novega zakona.

Če zahteva javna korist, se po ustavi lahko pravica do stavke, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti, z zakonom omeji. V Sloveniji več zakonov predvideva tudi določena dela in naloge, ki jih morajo ustrezne osebe opravljati tudi med stavko (zakon o notranjih zadevah, zakon o carinski službi, zakon o izvrševanju kazenskih sankcij in zakon o zračni plovbi).

Primerno stanovanje: Po tej določbi država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. Tudi ta določba ima izrazito programsko naravo. Z njo je opredeljena gospodarska in socialna funkcija države na tem področju.

Pravice zaposlenih tujcev: Po ustavi imajo v Sloveniji zaposleni tujci in člani njihovih družin posebne pravice. Te pravice določa zakon.

9 DRŽAVNA UREDITEV

Dr. Franc Grad, dr. Igor Kaučič in dr. Ciril Ribičič

9.1 DRŽAVNI ZBOR

9.1.1 PRIMERJALNA PREDSTAVITEV

Z izrazom predstavniško telo na splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti (državi, lokalni skupnosti) in je praviloma voljen. Predstavniško telo lahko predstavlja le del take skupnosti (stanove, interesne skupine in podobno), pogosteje pa predstavlja vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo).

Na državni ravni navadno rabimo izraz predstavniško telo za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo (sprejema zakone) kot svojo najpomembnejšo funkcijo, zato se imenuje tudi zakonodajno telo. Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo pa se široko uporablja tudi izraz parlament, ki izvira iz angleške ureditve.

Predstavniško telo opravlja vrsto funkcij, med katerimi je gotovo najpomembnejša ravno zakonodajna, zaradi česar se imenuje tudi zakonodajno telo. Vendar pa opravlja poleg te tudi vrsto drugih pomembnih funkcij, med katerimi je treba omeniti zlasti volilno funkcijo in nadzorno funkcijo.

V okviru volilne funkcije predstavniško telo opravlja različne naloge, največkrat pa voli predsednika države, ustavne sodnike itd. V okviru nadzorne funkcije opravlja parlament nadzorstvo nad delom vlade, ki se izraža zlasti prek instituta nezaupnice, interpelacije pa tudi prek poslanskih vprašanj. Poleg nadzora nad delom vlade parlament lahko opravlja tudi funkcijo širšega družbenega nadzora, ki se kaže zlasti v parlamentarni preiskavi.

V ustavnih ureditvah po svetu staznana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko večdomniparlament. Dvodomnost ima zelo različne pojavne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerih je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak in je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa ima lahko bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Glede na to ločimo popolno in nepopolno dvodomnost.

Vprašanje enodomnega parlamenta je bilo pomembno tudi pri naši ustavni ureditvi. Glede tega je bilo več predlogov, na koncu pa je obveljala ureditev, po kateri zakonodajno funkcijo opravlja državni zbor, ki mu je odgovorna tudi vlada, državni svet pa opravlja določene pristojnosti na področju zakonodajne funkcije. Glede na to bi bilo tudi državni svet v najširšem smislu mogoče šteti za drugi dom parlamenta.

Parlament kot predstavniško telo se v sodobnih ustavnih ureditvah oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice, kajti samo na takem temelju lahko deluje kot predstavnik vseh državljanov. Z volitvami namreč ljudstvo podeli svojim predstavnikom mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Sodobno predstavniško telo zato predstavlja ljudstvo kot celoto, ne pa posamičnih družbenih skupin, niti posamičnih volilnih enot. Povedano velja v celoti za sodobno pojmovanje oblikovanja splošnega predstavniškega doma, ne velja pa pogosto za oblikovanje drugega doma parlamenta.

9.1.2 VOLITVE DRŽAVNEGA ZBORA

9.1.2.1 Pomen volitev

Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v

njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato volitve dajejo legitimnost izvajanju oblasti s strani predstavniškega telesa.
Volitve so zaradi svojega pomena povsod pravno urejene. Pravice in obveznosti ter ukrepe in postopke, ki so določeni s predpisi neke države in se nanašajo na volitve, imenujemo volilni sistem. To je volilni sistem v širšem pomenu, volilni sistem v ožjem pomenu pa pomeni samo sistem razdelitve mandatov, torej razdelitve poslanskih sedežev v parlamentu med izvoljene kandidate oziroma politične stranke, ki so jih kandidirale.
Vsebino volilnega sistema določajo volilna načela, ki so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev in jih lahko štejemo za splošne civilizacijske pridobitve. To so splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja.

9.1.2.2 Volilna pravica

Najpomembnejši element volilnega sistema je volilna pravica, ki je ena temeljnih političnih pravic, od katere je v veliki meri odvisen tudi značaj volilnega sistema in sploh političnega sistema v določeni državi. Predpisi o volilni pravici določajo krog oseb, ki imajo pravico voliti v predstavniška telesa, in krog oseb, ki imajo pravico, da so izvoljene za člane teh teles. V sodobnih ustavnih ureditvah je volilna pravica določena v ustavi kot ena temeljnih političnih pravic državljana. Volilna pravica obsega pravico voliti (aktivna volilna pravica) in pravico biti izvoljen (pasivna volilna pravica).

Splošna in enaka volilna pravica

Splošna volilna pravica je pravica vsakega državljana, da voli ne glede na razredno, narodnostno, rasno, ekonomsko ali drugo pripadnost. V skladu z načeloma splošne volilne pravice so izključeni oziroma začasno omejeni pri izvrševanju te pravice le tisti, ki zaradi duševne bolezni ali mladosti ne morejo glasovati.

V zvezi s pasivno volilno pravico je treba posebej omeniti vprašanje nezdružljivosti (inkompatibilnosti) funkcij. Nekatere državne funkcije namreč po svoji naravi niso združljive s funkcijo poslanca. Vendar v zvezi z nezdružljivostjo funkcij ne moremo govoriti o omejitvi pasivne volilne pravice, saj ne gre za izključitev določenih kategorij državljanov glede na njihove osebne lastnosti, temveč za izključitev hkratnega opravljanja določenih funkcij.

Načelo splošne volilne pravice je tudi v sedanji ustavni ureditvi uveljavljeno pri volitvah državnega zbora. Ustava v 80. členu še posebej poudarja, da se poslanci državnega zbora volijo s splošnim (enakim, neposrednim in tajnim) glasovanjem. V 43. členu ustave pa je določena volilna pravica kot ena temeljnih političnih pravic. Volilna pravica je po ustavi splošna in enaka in jo ima vsak slovenski državljan, ki je dopolnil 18 let. Po ustavi sta aktivna in pasivna volilna pravica popolnoma izenačeni, ker veljata omenjena pogoja za pridobitev volilne pravice tako glede pravice voliti kot tudi glede pravice biti izvoljen. Podrobneje je volilna pravica urejena z zakonom o volitvah v državni zbor, ki dodaja ustavnim pogojem za pridobitev volilne pravice še pogoj, da volivcu ni bila odvzeta poslovna sposobnost.

V ustavi je posebej urejena tudi volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti za volitve poslancev teh narodnih skupnosti. Pravico voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti imajo samo pripadniki teh narodnih skupnosti, ki imajo volilno pravico, ne pa tudi drugi državljani.

Enaka volilna pravica se nanaša na aktivno volilno pravico in pomeni, da ima glas vsakega volivca enako vrednost, da ima pri volitvah v isto predstavniško telo vsak volivec samo en glas in da njegov glas nima nobene prednosti pred drugimi volivci. Enaka volilna pravica je izraz in potrditev ustavnega načela enakosti v pravicah in dolžnostih ter enakosti pred zakonom.

V novi ustavni ureditvi je načelo enake volilne pravice še posebej poudarjeno pri volitvah državnega zbora, izjemo od tega načela pomeni samo volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki imata v

državnem zboru vsaka po enega poslanca, glasujeta pa tudi o drugih poslancih državnega zbora. Taka ureditev je nujna posledica posebnega ustavnega varstva pravic teh dveh skupnosti.

b) Neposredne in posredne volitve

Glede na to, ali so volitve neposredne ali posredne, ločimo tudi neposredno in posredno volilno pravico. Volitve so neposredne, če volivci sami brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, posredne pa, če izberejo samo delegate, volilne može, ki potem izvolijo člane predstavniškega telesa. Pri posrednih volitvah lahko volivci posebej za volitve izberejo posebne volilne može (elektorje) ali posebno volilno telo (kolegij), ki potem izvoli člane predstavniškega telesa. Lahko pa volilno funkcijo opravlja tudi telo, ki je sicer oblikovano za druge namene. Posredne volitve so lahko eno ali celo večstopenjske.
Na splošno velja, da so neposredne volitve bolj demokratične od posrednih. Zato so volitve predstavniških teles po svetu praviloma neposredne, pač pa so pogosto posredne volitve drugega doma parlamenta, zlasti če predstavlja posebne interesne skupine v družbi.
Državni zbor se na podlagi ustave (80. člen) voli neposredno, kar je razumljivo, kajti državni zbor je splošno predstavniško telo, torej telo, ki predstavlja ljudstvo kot celoto, ne pa samo njegove posamezne dele. Pač pa se člani državnega sveta volijo posredno.

c) Svobodna volilna pravica in tajnost volitev

O svobodni volilni pravici govorimo takrat, kadar lahko volivci resnično svobodno izbirajo med različnimi kandidati oziroma političnimi strankami na volitvah. Svoboda volitev obsega tudi pravico vsakega volivca, da uveljavi svojo volilno pravico ali pa ne.

Načelo svobodne volilne pravice je posebej poudarjeno tudi v ustavi pri volitvah državnega zbora (80. člen), vendar je treba glede na naravo ustavne ureditve to načelo upoštevati kot splošno načelo, ki velja za vse volitve. Volilni zakon še posebej poudarja, da mora biti volivcu pri glasovanju zagotovljena svoboda glasovanja.
Svobodna volilna pravica je tudi kazenskopravno varovana. Nikogar zaradi glasovanja ni mogoče klicati na kazensko odgovornost. Kaznivo je prisiljevati volivca ali nanj vplivati, da glasuje ali ne, ali da glasuje za neki predlog ali proti njemu. Prav tako je kaznivo zahtevati od volivca, naj pove, kako je glasoval. Uresničevanje svobodne opredelitve je v praksi omogočeno s tehniko glasovanja na volišču, ki mora biti urejeno tako, da se dejansko lahko vsak svobodno odloča, za koga bo glasoval, in da ne more nihče na volišču vplivati na njegovo odločitev ali ga ovirati pri glasovanju. Na volišču tudi ni dovoljena agitacija za posameznega kandidata.
Načelo svobodne volilne pravice je tesno povezano z načelom tajnosti glasovanja. Tajnost glasovanja je eden temeljnih pogojev za uresničevanje svobode volitev, zato je skoraj nepogrešljiv element politične demokracije. Tajnost glasovanja ima prednost pred javnim glasovanjem, ker omogoča volivcu svobodno izbiro, saj tako nihče ne more nanj izvajati pritiska, za koga naj glasuje, niti ga ne more klicati na odgovornost.
Tajnost glasovanja je v našem volilnem sistemu določena že v ustavi (80. člen), natančneje pa razčlenjena v volilni zakonodaji. Glasovanje na volišču mora biti organizirano tako, da omogoča uresničevanje tega načela tudi v praksi.

9.1.2.3 Razdelitev mandatov

Volilni sistem v ožjem smislu pojmujemo kot sistem razdelitve mandatov. V svetu obstajata predvsem dva osnovna sistema, in sicer večinski sistem in sistem sorazmernega predstavništva. Vprašanje razdelitve mandatov je pomembno zlasti zato, ker je od načina razdelitve mandatov odvisna

zastopanost strank v predstavniškem telesu, kar ima izredno pomemben vpliv na delovanje predstavniškega telesa in na politično življenje nasploh.
Za večinski sistem razdelitve mandatov je značilno, da se o kandidatih na volitvah odloča z večino, ki je lahko absolutna, tj. nadpolovična, ali pa relativna večina. V prvem primeru je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil več kot polovico glasov volivcev, v drugem primeru pa tisti kandidat, ki je dobil več glasov od drugih kandidatov. Ker pa se v praksi glasovi volivcev navadno v večji ali manjši meri razdelijo med kandidate, se le redko zgodi, da je v sistemu absolutne večine izvoljen kateri od kandidatov. Zato je potrebno še ponovno glasovanje, na katerem nastopi manjše število kandidatov, največkrat samo dva - seveda tisti, ki so se najbolje obnesli pri prvem glasovanju.
Za razliko od večinskega sistema izhaja proporcionalni sistem iz načela, da morajo dodeljeni predstavniški mandati ustrezati dobljenim glasovom na volitvah. Mandati morajo torej biti razdeljeni med kandidate oziroma liste kandidatov tako, da so sorazmerni s podporo, ki jim jo dajo posamezne skupine volivcev na volitvah, kar naj bi zagotavljalo tudi, da so različni politični interesi oziroma stranke, ki jih predstavljajo, ustrezno predstavljeni v parlamentu. Po proporcionalnem sistemu se poslanski mandati delijo na različne načine, med katerimi je najbolj znan d'Hondtov sistem ali pravilo največjega povprečja.
V proporcionalnem sistemu običajno dobi sedeže v parlamentu večje število političnih strank. To pogosto povzroča nestabilnost delovanja predstavniškega telesa. Zaradi tega je ponekod proporcionalni sistem korigiran tako, da ne dopusti dodelitve mandatov tistim listam, ki ne dosežejo določenega pogoja, ki se običajno imenuje prohibitivna klavzula oziroma prag za vstop v parlament.
Proporcionalni sistem delitve mandatov v svoji najbolj čisti obliki pomeni, da lahko volivci izbirajo samo med listami kandidatov, ki so jih določile politične stranke. Mandati, ki jih pridobi stranka, se dodelijo kandidatom po vrstnem redu, kot so navedeni na listi. Zaradi tega so v mnogih proporcionalnih sistemih uvedli možnost t.i. preferenčnega glasovanja. Bistvo takega načina glasovanja je v tem, da volilec sicer glasuje za stranko, vendar pa lahko odloča

tudi o tem, katere osebe bodo izvoljene, če bo seveda stranka dobila dovolj glasov.

Način razdelitve mandatov ima izredno pomemben vpliv na politično življenje v državi. Celo pri enakih ali podobnih ureditvah razmerja med parlamentom in vlado lahko v praksi uporaba različnih volilnih sistemov privede do različnega delovanja teh razmerij v praksi. Poleg tega ima bistven vpliv na politično strukturiranost družbe in na razdelitev politične moči. Uporaba različnega volilnega sistema namreč lahko ob enaki politični volji volivcev da povsem različno volilno odločitev. Lahko omogoči popolno prevlado večine nad manjšino (večinski sistem) ali pa zagotovi tudi političnim manjšinam vpliv na odločanje v parlamentu (proporcionalni sistem).

Ustava ni ničesar določila glede načina volitev državnega zbora, pač pa je zakon o volitvah v državni zbor določil, da se poslanci volijo po načelu, da so v državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi, da se torej volitve izvajajo po proporcionalnem sistemu. Pri tem se poslanski mandati delijo na dveh ravneh, in sicer v volilni enoti ter na ravni celotne države. Uveden je tudi prag za vstop v državni zbor. Prav tako so tudi pri načinu glasovanja uvedene nekatere posebnosti, ki so sicer značilne za večinski sistem in naj bi omogočile volivcem večji vpliv na personalno izbiro, kot je v navadi v čistih proporcionalnih sistemih. Volivci namreč ne glasujejo o listah kandidatov v celoti, temveč o posameznih kandidatih z liste, in to v volilnih okrajih.

9.1.2.4 Volilne enote

Volilne enote so območja, na katera se pred volitvami razdeli celotno območje, na katerem se izvedejo volitve. Volilne enote se oblikujejo po pravilu, da se vsaki zagotovi približno enako število mandatov na določeno število prebivalcev, kar zahteva načelo enake volilne pravice. Volilne enote se med seboj razlikujejo predvsem po tem, ali se v njih voli po en poslanec (enomandatne volilne enote) ali pa po več poslancev (večmandatne volilne enote).

Po naši volilni zakonodaji je dosledno uveljavljeno načelo, po katerem se poslanci volijo tako, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev. Izjemo od tega načela pa pomeni določba, po kateri italijanska in madžarska narodna skupnost volita v državni zbor vsaka po enega poslanca.
Za volitve poslancev državnega zbora se oblikuje osem volilnih enot. V vsaki volilni enoti pa se voli enajst poslancev. Pri oblikovanju volilnih enot je treba upoštevati geografsko zaokroženost ter skupne kulturne in druge značilnosti teh. Vsaka volilna enota se razdeli na toliko okrajev, kolikor se v volilni enoti voli poslancev, torej na enajst okrajev. Zakon je namreč uveljavil načelo, da se v vsakem volilnem okraju glasuje za enega kandidata. Glede na posebnosti volitev poslancev narodnih skupnosti se na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, oblikujeta posebni volilni enoti. V vsaki od njih se voli po en poslanec.

9.1.2.5 Organizacija volitev

Organizacija volitev omogoča tehnično izvedbo volitev. Kljub temu pa je tudi to izredno pomemben element volilnega sistema, saj slaba in neučinkovita organizacija ne omogoča ustreznega uresničevanja volilne pravice in lahko poraja dvom v zakonitost volitev kot celote. Poglavitno vlogo pri organizaciji volitev imajo volilni organi.
Volilne organe je mogoče ločiti na volilne organe v ožjem in na volilne organe v širšem pomenu. Med prve bi lahko uvrstili tiste organe, ki so oblikovani izključno za volitve in ne opravljajo razen tega nobenih drugih funkcij, med druge pa organe, ki sicer opravljajo druge državne funkcije, imajo pa določene funkcije tudi pri volitvah (npr. razpis volitev, verifikacija mandata, sodno varstvo volilne pravice itd.).
Pri nas je uveljavljen sistem kolegijskih volilnih organov (volilnih organov v ožjem pomenu), to je volilnih komisij in volilnih odborov. Poleg njih pa imajo določene funkcije pri volitvah še drugi organi, zlasti državni zbor, predsednik republike, ustavno sodišče in vrhovno sodišče.

Organizacijo volitev v ožjem smislu, torej organizacijo glasovanja pri volitvah in glasovanja pri odpoklicu vodijo volilne komisije in volilni odbori, ki so pri svojem delu popolnoma neodvisni in delajo le na podlagi zakona in drugih na podlagi ustave in zakona izdanih predpisov. Volilne komisije skrbijo predvsem za tehnično izvedbo volitev ter za varstvo zakonitosti v volilnem postopku, in to ne samo pri glasovanju, temveč že v fazi kandidiranja. Imenujejo se posebej za vsake redne volitve in imajo štiriletno mandatno dobo; njihova mandatna doba traja, dokler traja mandatna doba na rednih volitvah izvoljenih poslancev državnega zbora. Volilne komisije se ustanovijo za državo, za volilno enoto in za volilni okraj. Za volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti se imenujeta volilni komisiji posebnih volilnih enot. Neposredno na voliščih pa vodijo volitve volilni odbori, ki se imenujejo za vsake volitve.
Volilni organ sestavljajo predsednik in člani ter njihovi namestniki.Za zakonito izvedbo volitev je izredno pomembno tudi sodelovanje oseb, ki zastopajo interese kandidatov oziroma predlagateljev list kandidatov pri volilnih opravilih (predstavniki in zaupniki list kandidatov).
Republiško volilno komisijo kot najvišji volilni organ imenuje državni zbor. Republiška volilna komisija pa imenuje volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije, ki imenujejo volilne odbore.

9.1.2.6 Evidenca volilne pravice

Za učinkovito uveljavljanje (aktivne) volilne pravice je nujno, da je ta ustrezno evidentirana. Namen evidence volilne pravice je omogočiti uveljavitev volilne pravice tistim, ki imajo to pravico, in onemogočiti volitve tistim, ki je nimajo. Evidenca volilne pravice torej omogoča dokazovanje te pravice.
V svetu sta znana predvsem dva načina evidentiranja oziroma registriranja volilne pravice: stalna in občasna registracija volilne pravice. V Sloveniji se uporablja kot osnova volilne evidence stalna evidenca volilne pravice, ki pa se kombinira z občasno volilno evidenco. Evidenca je torej dvojna: stalna

evidenca volilne pravice, ki se vodi v registru stalnega prebivalstva, in evidenca volilne pravice z volilnimi imeniki, ki se sestavljajo za vsake volitve.
Stalna evidenca volilne pravice državljanov Republike Slovenije se vodi v registru stalnega prebivalstva v občini in v centralnem registru prebivalstva Republike Slovenije ter v dopolnilnih sestavljajo za vsake volitve, za katere so v evidencah. Volilni imeniki pa se sestavljajo in veljajo samo za volitve, za katere so sestavljeni.
Volilni imeniki se delijo na splošni volilni imenik, posebni volilni imenik in volilni imenik pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. V splošnem volilnem imeniku se evidentira splošna volilna pravica slovenskih državljanov, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, v posebnem volilnem imeniku pa splošna volilna pravica tistih slovenskih državljanov, ki nimajo stalnega prebivališča v Sloveniji. Poseben volilni imenik (čeprav ga zakon ne označuje tako) se sestavi tudi za evidenco volilne pravice pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. V njem se torej evidentira samo volilna pravica pripadnikov teh narodnih skupnosti, ki je posebna volilna pravica, ker je nimajo drugi slovenski državljani.
Splošne volilne imenike in posebne volilne imenike sestavijo upravni organi, pristojni za vodenje stalne evidence volilne pravice. Volilni imenik italijanske in madžarske narodne skupnosti sestavi komisija samoupravne narodne skupnosti vsake narodne skupnosti, potrdi pa pristojni organ.
Volilni imenik je javna listina, zato se šteje, da so podatki v njem resnični, dokler se ne dokaže nasprotno. Vsak volivec ima pravico, da pregleda volilni imenik in da zahteva ustrezne popravke, če podatki v imeniku niso resnični oziroma popolni. Ne glede na to pa je pristojni upravni organ tudi po uradni dolžnosti dolžan po sestavi splošnih volilnih imenikov le-te sam pregledati in jih po potrebi popraviti.

9.1.2.7 Varstvo volilne pravice

Volilna pravica je kot ena temeljnih političnih pravic varovana s pravnimi sredstvi. Poleg tega je varstvo volilne pravice namenjeno zlasti kontroli nad ugotavljanjem volilnih rezultatov. Uveljavljanje varstva volilne pravice je po naši zakonodaji zagotovljeno v postopku pred volilnimi komisijami, pred državnim zborom, zagotovljeno pa je tudi sodno varstvo volilne pravice pred sodišči in pred ustavnim sodiščem.

V teh postopkih se lahko vlagajo pravna sredstva zoper nepravilnosti v postopku kandidiranja, zoper nepravilnosti pri delu volilnih odborov in okrajnih volilnih komisij pri volitvah ter zoper odločitve volilnih komisij. Značilno za te postopke je, da so roki za odločanje izredno kratki, kar je nujno, da ne pride do zavlačevanja volilne procedure, ker bi to lahko ogrozilo samo izvedbo volitev. Pravico vložiti ugovor zaradi nepravilnosti v postopku kandidiranja ima vsak kandidat oziroma predstavnik liste kandidatov. Ti subjekti imajo namreč neposreden interes, da ugovarjajo nepravilnostim v postopku kandidiranja bodisi znotraj lastne stranke ali pa v drugih strankah.

V naši ureditvi je varstvo volilne pravice dokaj podrobno urejeno ne samo v volilni zakonodaji, temveč tudi v kazenski zakonodaji. V kazenski zakonodaji je inkriminirana vrsta kršitev volilne pravice, ki zlasti glede svobodne volilne pravice in tajnosti glasovanja, torej najpomembnejših vrednot volilnega sistema. Kazniva dejanja so v republiški zakonodaji določena s kazenskim zakonom Republike Slovenije. Kazniva dejanja so: kršitev volilne pravice, kršitev proste odločitve volivcev, zloraba volilne pravice, kršitev svobodne opredelitve, uničenje volilnih listin, ponareditev volilnih rezultatov in kršitev tajnosti glasovanja. Ta kazniva dejanja se ne nanašajo samo na volitve, temveč tudi na glasovanje pri referendumu. Končno obsega pravno varstvo volilne pravice tudi prekrške, ki so določeni v volilnem zakonu in se storijo s kršitvami volilne procedure, zlasti na samem volišču.

9.1.2.8 Volilni postopek

Volilni postopek je sestavljen iz časovno določenih opravil, ki vodijo do njegovega končnega cilja, torej do izvolitve članov parlamenta, kar je hkratno dejanje, ki mora potekati na določen dan ali v določenem krajšem časovnem razdobju. Zato mora biti delovanje vseh udeležencev volilnega postopka med seboj časovno usklajeno.
Volilni postopek je sestavljen iz več faz. Prva faza volilnega postopka je kandidiranje, druga glasovanje in tretja ugotavljanje izida glasovanja. Pred začetkom volilnega postopka pa je treba točno začrtati časovni okvir postopka (volilni rokovnik).

Razpis volitev

Volilni postopek se začne ob točno določenem času, in sicer z razpisom volitev. Po novi ustavni ureditvi razpiše volitve v državni zbor predsednik republike. Razpišejo se sicer vsake volitve (tudi naknadne, ponovne in nadomestne), vendar imajo le splošne (pri katerih se hkrati volijo vsi poslanci) tak pomen, da jih razpiše predsednik republike. Ker je možno, da se državni zbor razpusti še pred potekom redne mandatne dobe, loči novi volilni zakon v okviru splošnih volitev redne volitve in predčasne volitve. Redne so tiste volitve, ki se izvedejo vsako četrto leto pred potekom mandatne dobe delegatov. Predčasne volitve pa se opravijo, če se državni zbor razpusti pred potekom redne štiriletne mandatne dobe, ki je določena v ustavi.
Razpis volitev pomeni časovno določitev začetka in tudi konca volilnega postopka. Zato je treba v aktu o razpisu volitev določiti dan razpisa volitev, kot dan začetka volilnega postopka, in dan glasovanja.

Kandidiranje

Kandidiranje je v sodobnih volitvah poseben element volilnega sistema, v katerem se na organiziran in vnaprej določen način postavljajo kandidati, med katerimi (in edinole med njimi) lahko izbirajo volivci svoje predstavnike v

parlamentu. Zaradi tega so navadno za kandidiranje določeni različni pogoji. Ponekod imajo pravico postavljati kandidate samo politične stranke, drugje mora biti kandidatura podprta s podpisi določenega števila volivcev ali poslancev ali pa mora kandidat predložiti določeno kavcijo. Od načina kandidiranja je odvisna tudi oblika in tehnika kandidature. Glede na to je lahko kandidiranje posamično ali pa skupinsko.
Po naši volilni zakonodaji lahko predlagajo kandidate bodisi politične stranke ali volivci.

Politična stranka lahko določi kandidate na tri načine:

- vloži liste kandidatov v vseh volilnih enotah, če jo podprejo s podpisi najmanj trije poslanci državnega zbora;
- vloži listo kandidatov v vsaki volilni enoti posebej. V tem primeru mora vsaka posamična lista kandidatov v vsaki volilni enoti izpolnjevati z zakonom določene pogoje, in sicer morajo listo določiti člani politične stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v volilni enoti. Poleg tega pa mora biti lista podprta tudi s podpisi najmanj 50 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti;
- vloži listo kandidat na podlagi podpore samih volivcev. V tem primeru pa mora listo podpreti s svojimi podpisi najmanj 100 volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Seveda pa je tak način kandidiranja možen samo v posamični volilni enoti.

Listo kandidatov lahko določijo tudi sami volivci in sicer tudi s podpisovanjem, pri čemer mora listo kandidatov v volilni enoti podpreti najmanj sto volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Tako listo je seveda mogoče vložiti samo v posamezni volilni enoti, ne pa v več volilnih enotah hkrati. Podpora volivca s podpisovanjem se po zakonu lahko da le enemu kandidatu ali eni listi kandidatov v isti volilni enoti.

V postopku kandidiranja, ki je ena najpomembnejših faz volilnega postopka, se pri volilni komisiji volilne enote vlagajo kandidature. Te morajo biti vložene na način in mora,jo imeti vse elemente, ki jih določa zakon. Zakonitost kandidacijskega postopka in kandidatur je odločilna za zakonitost vsega nadaljnjega postopka volitev. Zato imajo volilne komisije zahtevno in odgovorno nalogo, da ugotovijo, ali so predložene kandidature zakonite, kajti v nasprotnem primeru ne smejo več sodelovati v nadaljnjem postopku. Volilna komisija lahko listo potrdi ali pa jo zavrne. Zavrne jo lahko iz formalnih ali pa iz vsebinskih razlogov.

Glasovanje in ugotavljanje izida glasovanja

Glasovanje je dejanje, s katerim volivec izjavi svojo voljo, tako da odda svoj glas v korist kandidata (oziroma kandidatne liste), za katerega želi, da bo izvoljen. Z glasovanjem volivec uresničuje aktivno volilno pravico. Glasovanje se predvidoma odvija v posebej določenem času in na posebej določenih javnih mestih.

Tudi v našem volilnem sistemu je uveljavljeno načelo tajnega glasovanja in načelo osebnega glasovanja. Volivci lahko glasujejo samo osebno, kar pomeni, da nihče ne more glasovati po pooblaščencu. Le v primeru, da volivec ne more sam glasovati, ker ima kakšno telesno hibo ali pa je nepismen, mu lahko pri glasovanju pomaga nekdo drug. To pa ne pomeni, da deluje kot njegov pooblaščenec, temveč mu samo pomaga izraziti njegovo voljo. Osebi, ki je vpisana v volilni imenik, se ne sme odvzeti glasovalne pravice in tudi ne preprečiti glasovanja.

V fazi glasovanja se opravi dokončna izbira med predlaganimi kandidaturami, kar je temeljni namen volitev. Postopek glasovanja vodijo volilni odbori in se odvija na posebej za to določenih voliščih. Volivec lahko glasuje praviloma samo na tistem volišču, na katerem je vpisan v volilni imenik. Zakon določa, da volivec lahko glasuje samo za enega kandidata, in sicer tako, da na glasovnici obkroži zaporedno številko pred priimkom in imenom kandidata, za

katerega glasuje. Drugačen je način glasovanja pri volitvah poslanca narodne skupnosti.

Potem ko je glasovanje končano, se začne postopek ugotavljanja izida glasovanja. V tej fazi se ugotovi volja volivcev glede izbire kandidatov za poslance in na tej podlagi razdelijo poslanski mandati. Poglavitne funkcije pri ugotavljanju izida glasovanja imajo volilni organi na vseh ravneh postopka - od ugotovitve volje volivcev na posameznem volišču do ugotovitve volilnega izida za vso državo.

Po našem volilnem zakonu poteka ugotavljanje izida glasovanja organizacijsko in časovno ločeno v štirih fazah. Prva faza je ugotavljanja izida glasovanja na vsakem volišču, druga faza je ugotavljanje izida glasovanja v volilnem okraju, tretja faza je ugotavljanje volilnega izida v volilni enoti, četrta in zadnja faza pa je ugotavljanje izida glasovanja na ravni vse države.

V volilni enoti se že prvič delijo poslanski mandati, in sicer na podlagi volilnega količnika, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste kandidatov v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti (Harejev količnik). Število mandatov, ki pripada listi, pa se izračuna tako, da se z omenjenim količnikom deli število glasov za listo, in ugotovi, kolikokrat je količnik vsebovan v številu glasov za listo. Na ta način je po volilnih enotah razdeljenih toliko mandatov, kolikokrat so liste kandidatov dosegle volilni količnik. Pri tem lahko liste dobijo en ali več mandatov, ker so tolikokrat dosegle volilni količnik, preostali glasovi pa ostanejo neporabljeni. Neporabljeni so tudi glasovi list, ki sploh niso dosegle volilnega količnika. Vsi ti glasovi tvorijo ostanke glasov, ki se prenesejo naprej za delitev na državni ravni.

Mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, se torej razdelijo na ravni države. Pri tej delitvi pridejo v poštev vse liste kandidatov, razen liste kandidatov,ki so bile vložene samo v eni volilni enoti, in pa liste kandidatov, ki glede na volilni izid v celotnem volilnem telesu ne bi dobile treh mandatov (volilni prag).

Pri delitvi na ravni celotne države se mandati delijo na podlagi d'Hondtovega sistema. Vpliv volivcev na izbiro oseb, ki bodo izvoljene za poslance, se zagotavlja tako, da so z liste kandidatov (seveda glede na dobljene mandate) izvoljeni tisti kandidati, ki so imeli največji delež glasov v skupnem številu glasov v volilnih okrajih, v katerih so nastopili. To pravilo pa ne velja glede vseh kandidatov, ki so nastopili na volitvah. Največ polovica mandatov, ki se delijo na državni ravni, se namreč lahko dodeli kandidatom ne glede na njihov volilni uspeh v volilnih okrajih, temveč se dodeli po vrstnem redu kandidatov, ki ga določi politična stranka na kandidatni listi (nacionalna lista).
Izid volitev na državni ravni ugotovi republiška volilna komisija in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Republiška volilna komisija tudi izda izvoljenim poslancem potrdila o izvolitvi.

Naknadne, ponovne in nadomestne volitve

Ponovne volitve je potrebno opraviti, kadar se že opravljene volitve razveljavijo zaradi nepravilnosti pri volitvah. Pri ponovnih volitvah gre v bistvu za ponovitev glasovanja, ki je bilo sicer že opravljeno ob splošnih volitvah.
Naknadne volitve se opravijo, če v volilni enoti oziroma na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje na dan, ki je določen za glasovanje.
Nadomestne so za razliko od splošnih volitev tiste volitve, pri katerih je treba izvoliti enega ali več poslancev, ker je en ali več poslanskih sedežev ostalo zaradi prenehanja poslanskega mandata nezasedenih. Ker so volitve državnega zbora po novi volilni zakonodaji proporcionalne, je uveljavljeno pravilo, da se nadomestne volitve ne opravijo, ker postane v primeru, da poslancu preneha mandat, poslanec tisti kandidat z iste liste kandidatov, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen poslanec, ki mu je prenehal mandat. To pravilo pa pozna tudi več izjem.

9.1.3 SESTAVA IN MANDATNA DOBA DRŽAVNEGA ZBORA

Ureditev nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji izhaja iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. Za razliko od prejšnje skupščine ima državni zbor kot zakonodajno telo položaj splošnega predstavniškega telesa in izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov, torej državljanov kot takih, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo. Pač pa je zastopanje posebnih družbenih interesov zagotovljeno v državnem svetu.

V naši ustavni ureditvi torej opravlja zakonodajno funkcijo v celoti državni zbor, ki ima edini pravico sprejemati zakone. Določena pooblastila na področju zakonodajne funkcije pa ima tudi državni svet.

Državni zbor šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Posebej pa so v državnem zboru predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ker ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto - ne glede na število njenih pripadnikov.

Mandatna doba celotnega državnega zbora in tudi poslancev kot njegovih članov je štiri leta, kot je bila tudi mandatna doba republiške skupščine po prejšnji ustavni ureditvi.

Lahko je krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred potekom štiriletne mandatne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja. Mandatna doba na novo izvoljenega državnega zbora ne začne teči niti z izvolitvijo poslancev niti z verifikacijo poslanskih mandatov, temveč šele s prvo sejo zbora, ko se konča tudi mandatna doba prejšnjega državnega zbora.

9.1.4 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Razdelimo jih lahko zlasti na zakonodajno funkcijo (kamor štejemo tudi sprejemanje drugih pravnih in nepravnih splošnih aktov), volilno funkcijo in nadzorno funkcijo.

V okviru prve funkcije državni zbor zlasti:

- sprejema spremembe ustave,
- sprejema zakone in druge splošne akte,
- sprejema svoj poslovnik,
- sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna,
- ratificira mednarodne pogodbe,
- razpisuje referendum.

V okviru volilne funkcije državni zbor voli ter imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča in sodnike, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča itd.
V okviru svoje nadzorne funkcije državni zbor zlasti odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem.
Poleg tega je izredno pomembna pristojnost državnega zbora, da odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil. Državni zbor opravlja še nekatere druge pomembne naloge, zlasti verificira mandate

poslancev in odloča o imuniteti, ne samo poslancev, temveč tudi sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov.

9.1.5 POSLOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA

Za položaj parlamenta je izredno pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje. Gre torej za pravico parlamenta do samoorganiziranja (parlamentarna avtonomija). Pravica državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena že v ustavi (94. člen), ki določa tudi, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacija dela državnega zbora ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovniki delovnih teles.

Tako kot vsak kolegijski organ potrebuje tudi parlament vodstvo, ki ga sklicuje, vodi seje, odloča o proceduralnih vprašanjih - skratka, vodi poslovanje parlamenta. V naši ureditvi je pravica državnega zbora, da si sam izvoli predsednika, določena že v ustavi, ki določa, da ima državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev. Podrobneje pa so položaj, pristojnosti in volitve predsednika državnega zbora določene v poslovniku državnega zbora. Temeljna pristojnost predsednika državnega zbora je, da predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo. Predstavljanje državnega zbora pomeni predvsem skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z državnim svetom, predsednikom države, z vlado in drugimi državnimi organi. Pri vodenju dela državnega zbora pa predsednik predvsem sklicuje in vodi seje državnega zbora in skrbi za izvajanje njegovega poslovnika ter ima s tem v zvezi še vrsto drugih nalog. Predsednika izvoli državni zbor z večino glasov vseh poslancev s tajnim glasovanjem in je za svoje delo odgovoren državnemu zboru.

Poleg predsednika državnega zbora je poslovnik uvedel tudi podpredsednike državnega zbora, ki so lahko največ trije. Podpredsedniki pomagajo predsedniku pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja, v primeru njegove odsotnosti pa ga

lahko tudi nadomeščajo. Vsak podpredsednik je enako kot predsednik za svoje delo odgovoren državnemu zboru.

Tako predsednik državnega zbora kot tudi podpredsednik je lahko razrešen, če državni zbor ni zadovoljen z njegovim delom. Taka ureditev ni običajna v sodobnih parlamentih in skriva v sebi nevarnost, da pride do razrešitve zgolj zaradi spremenjene strankarske koalicije v parlamentu, kar je še posebej verjetno, če je v parlamentu večje število strank.

Pri uresničevanju funkcij parlamenta igrajo pomembno vlogo parlamentarni odbori in komisije, ker omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. Odbori in komisije so sestavljeni iz samih poslancev, in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem strankarska sestava parlamenta. Naloga odborov in komisij je predvsem, da pred vsako odločitvijo v parlamentu proučijo vsako zadevo, o kateri odloča parlament, zavzamejo o njej stališče, dajejo pripombe in usmeritve, kar vse pomaga poslancem k odločitvi. Odbori in komisije navadno sami ne odločajo o ničemer. Izjemomo imajo ponekod zakonodajno iniciativo, ponekod pa v določeni meri opravljajo celo zakonodajno funkcijo (npr. v Italiji in Avstriji).

V naši tradiciji se je uveljavil izraz delovna telesa kot skupni naziv za parlamentarne odbore in komisije. Delovna telesa preučujejo posamezna področja dela državnega zbora, pripravljajo predloge odločitev zbora o politiki na teh področjih in oblikujejo stališča do posameznih vprašanj ter pripravljajo, preučujejo in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora. O svojih stališčih in predlogih delovna telesa sproti dajejo poročila državnemu zboru. To velja za t.i. matično delovno telo, to je tisto delovno telo, v katerega področje sodi zadeva, ki jo obravnava. Druga delovana telesa, ki so morda obravnavala isto zadevo, praviloma poslujejo z državnim zborom prek matičnega delovnega telesa.

Državni zbor ima dve vrsti delovnih teles, in sicer odbore in komisije. Odbori opravljajo tipične naloge parlamentarnih odborov, medtem ko komisije opravljajo nekatere posebne naloge. Državni zbor ima komisijo za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, mandatno-imunitetno komisijo,

komisijo za poslovnik in komisijo za narodne skupnosti in še nekatere druge. Odbori so praviloma stalni, in to praviloma za enaka področja, za katera so ustanovljena v vladi ministrstva, lahko pa državni zbor ustanovi odbore tudi za posamezne naloge.

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, vendarle v sodobnih parlamentih igrajo odločilno vlogo politične stranke. Njihova stališča do posameznih vprašanj, ki se obravnavajo v parlamentu, so zato izredno pomembna za njegovo delo. Zato so se v sodobnih parlamentih začele uveljavljati poslanske skupine, kot skupine poslancev, ki pripadajo praviloma isti stranki. V poslanskih skupinah se obravnavajo zadeve, o katerih se odloča v parlamentu, zavzema stališča o njih, dajejo usmeritve poslancem za glasovanje itd.

Poslanske skupine imajo pomembno vlogo v delovanju državnega zbora, saj vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika državnega zbora pri organiziranju dela državnega zbora, pri pripravah na seje in pri drugih zadevah, ki se nanašajo na poslovanje državnega zbora.

9.1.6 POSTOPEK ODLOČANJA

9.1.6.1 Način odločanja

Sodobni parlamenti delajo na dalj časa trajajočih sestankih, ki jih imenujemo zasedanja. Tudi državni zbor deluje na rednih zasedanjih (pomladansko in jesensko zasedanje), mogoče pa ga je sklicati tudi na izredno zasedanje, če je to nujno. Redna zasedanja sklicuje predsednik državnega zbora, ki ima po ustavi za razliko od večine sodobnih ureditev pravico sklicati tudi izredno zasedanje. To pa mora storiti na zahtevo četrtine poslancev državnega zbora ali predsednika republike. Ustava ne določa začetka in trajanja rednega zasedanja, ampak to določa poslovnik državnega zbora, ki loči pomladansko in jesensko zasedanje. Znotraj rednega zasedanja dela državni zbor na sejah, ki potekajo na določene dneve v mesecu.

Podobno kot drugi sodobni parlamenti tudi državni zbor praviloma sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. To velja v vseh primerih, kadar je za sprejem odločitve predpisana navadna (absolutna ali relativna) večina, seveda pa ne more veljati, če je za sprejem odločitve predpisana kvalificirana absolutna večina. Državni zbor praviloma sprejema svoje odločitve z večino opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so bili izrecno dani za ali proti odločitvi, pri čemer pa se ne upoštevajo poslanci, ki so se vzdržali glasovanja (ki so se doslej upoštevali). To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo a1i z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina (86. člen ustave).

Za nekatere odločitve pa je določena drugačna večina, in sicer absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina in absolutna kvalificirana večina. Tako se npr. predsednik vlade voli z večino vseh poslancev, z enako večino se pri ponovnem odločanju sprejema vsak zakon, za katerega državni svet zahteva, naj državni zbor o njem ponovno odloči, z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se sprejema poslovnik državnega zbora in zakon o referendumu, zakon o volitvah v državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Z dvotretjinsko večino sprejme državni zbor tudi akt o spremembi ustave.

Odločitve v državnem zboru se sprejemajo z glasovanjem. Način glasovanja ureja predvsem poslovnik državnega zbora. Po poslovniku je glasovanje v državnem zboru praviloma javno in sicer na tri načine: z uporabo posebne glasovalne naprave, z vzdigovanjem rok ali s poimenskim izrekanjem. Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (npr. predsednika in podpredsednika državnega zbora) in pri nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so zlasti odločitev o obtožbi predsednika republike, o odločanju o zaupnici vladi in še v nekaterih drugih primerih, ki so izrecno navedeni v poslovniku. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in z uporabo glasovalne skrinjice.

Med odločitvami, ki jih sprejema državni zbor, ima posebno mesto sprejemanje zakonov. Državni zbor sicer sprejema poleg zakonov še vrsto drugih splošnih

pravnih aktov (proračun, odloki, sklepi itd.), kot tudi aktov, ki niso pravni akti, temveč se v njih izražajo stališča državnega zbora o pomembnih družbenih vprašanjih (deklaracije, resolucije in priporočila).

9.1.6.2 Zakonodajni postopek

Zakonodajni postopek poteka sicer v samem državnem zboru, vendar mora biti še pred tem opravljeno tisto dejanje, ki sproži zakonodajni postopek - to je zakonodajna iniciativa. Po naši ureditvi imajo zakonsko iniciativo subjekti, ki jo imajo navadno tudi v drugih parlamentarnih sistemih po svetu. Zakon torej lahko predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč volivcev. Sprejem zakonov pa lahko predlaga državnemu zboru tudi državni svet.
Ker gre pri sprejemanju zakona za najpomembnejše odločitve parlamenta, poteka v sodobnih parlamentih praviloma v več stopnjah ali fazah, kar omogoča, da je odločitev o zakonu čimbolj pretehtana. Navadno se torej zakon sprejme na podlagi več obravnav (razprav ali branj) predloga zakona, ki tvorijo različne faze zakonodajnega postopka. Krajši postopek je navadno izjema in dopusten le v primeru nuje. Zakonodajni postopek je torej skupek pravil, s katerimi so urejene posamične faze v postopku sprejemanja zakona ter pravice in dolžnosti udeležencev v tem postopku.
Pomembno vlogo v zakonodajnem postopku imajo parlamentarni odbori oziroma komisije, ki še pred razpravo v samem parlamentu obravnavajo predloženi zakon in dajejo k njemu pripombe, predloge in podobno. S tem je olajšano delo poslancev, ki jim stališča parlamentarnih odborov dajejo pomembno oporo za odločanje o zakonu.
Po poslovniku državnega zbora se zakonodajni postopek deli na tri faze, in sicer na prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona. Že za prvo fazo je treba predložiti v celoti izdelan, torej pravno redigiran predlog zakona. Predpisana je tudi vsebina predloga zakona, ki mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Uvod mora vsebovati oceno stanja na področju, ki naj bi ga uredil zakon, razloge za sprejem zakona, cilje in načela zakona, oceno

finančnih sredstev, ki jih bo za izvedbo zakona moral zagotoviti državni proračun, in druge posledice, ki naj bi jih imel sprejem zakona.
Že pred prvo obravnavo zakona oziroma še pred vložitvijo predloga zakona se lahko opravi predhodna obravnava zakona in sicer, o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih je treba urediti z zakonom.
V prvi obravnavi se še ne obravnavajo posamezne zakonske rešitve po posameznih členih, temveč se opravi samo splošna razprava o predlogu zakona. V njej predlagatelj zakona predstavi predlog zakona in se opravi razprava o temeljnih izhodiščnih vprašanjih, torej o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih in ciljih zakonskega predloga. Prva obravnava se lahko konča na dva načina - bodisi s sklepom državnega zbora, naj se postopek nadaljuje, bodisi s sklepom, da se zakon sploh ne sprejme, s čimer je postopek končan. Državni zbor lahko sklene,da se obravnava zakonskega predloga nadaljuje v predloženem besedilu, lahko pa sklene, da se predlog zakona za drugo obravnavo dopolni ali spremeni v skladu s stališči in sklepi, ki jih je državni zbor sprejel v prvi obravnavi. To mora opraviti predlagatelj sam, razen če državni zbor sklene, da to opravi sekretariat državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve.
Sklep, da se zakon ne sprejme, lahko sprejme državni zbor na lastno iniciativo, lahko pa tudi na iniciativo samega predlagatelja zakona, če ta predlaga umik predloga zakona, kar pa lahko predlagatelj stori samo po končani prvi ali drugi obravnavi, kasneje pa ne več.
V drugi obravnavi razpravlja državni zbor najprej posebej o vsakem členu zakona in končno še o naslovu zakona. Tudi glasuje se najprej o vsakem posameznem členu zakona in na koncu še o naslovu zakona. Vendar je z vidika ekonomičnosti postopka dopuščena možnost, da se obravnava ne opravi posebej o vsakem členu, temveč hkrati o več členih, lahko tudi o poglavjih ali celo o vseh poglavjih zakonskega predloga. V tej fazi se o zakonu nič več ne razpravlja na splošno, razen izjemoma, če to zahteva najmanj deset poslancev. Zato v tej fazi tudi ni več mogoče dajati v razpravi splošnih pripomb in predlogov, temveč se lahko besedilo predloga zakona dopolnjuje in spreminja

le z amandmaji, se pravi s predlogi za dopolnitev ali spremembo besedila posameznega člena zakona. V drugi fazi lahko vlagajo amandmaje poslanci, matično delovno telo in sam predlagatelj zakona, v vsakem primeru pa vlada, čeprav ni predlagatelj zakona.

V tretji obravnavi predloga zakona razpravlja državni zbor o predlogu kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona, in sicer le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji. Te tako kot v drugi fazi lahko vložijo predlagatelj zakona, matično delovno telo in vlada, ne pa več posamezni poslanci, temveč le najmanj deset poslancev in poslanska skupina.

Po končani razpravi v tretji obravnavi zakona se glasuje o predlogu zakona kot celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov, oddanih za, večje od števila glasov, oddanih proti, torej je zakon sprejet z večino opredeljenih glasov, razen seveda, kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina.

Ko je zakon sprejet v državnem zboru, še ne začne veljati takoj, temveč je za njegovo uveljavitev potrebna še razglasitev (promulgacija) zakona in njegova objava (publikacija). Po ustavi (91. člen) razglaša zakone predsednik republike, in sicer najkasneje v osmih dneh po njihovem sprejemu. Ustava (154. člen) tudi določa, da zakon (kot tudi drugi predpisi) začne veljati petnajst dni po objavi, razen če je v njem samem določeno drugače.

Poleg rednega zakonodajnega postopka je poslovnik uvedel tudi hitri postopek za sprejem zakona, ki pa naj bi se uporabljal le izjemoma, in sicer v primeru, kadar je treba hitro sprejeti zakon zaradi izrednih potreb države, zaradi obrambnih interesov ali zaradi naravnih nesreč. Možen pa je tudi skrajšani postopek, ki se uporablja, kadar gre za manj pomembne spremembe zakona.

Poleg rednega in hitrega postopka je v posebnih primerih potrebna tudi uporaba posebnega postopka za ponovno odločanje o zakonu. Ta pride v poštev le, če je državni svet vložil zoper že sprejeti zakon suspenzivni veto, torej zahteval, da državni zbor o zakonu ponovno odloča.

9.1.6.3 Drugi postopki v državnem zboru

Po enakem postopku, kot se sprejema zakon, se sprejema tudi nacionalni program. Prav tako se po načelno enakem postopku kot zakon sprejema poslovnik državnega zbora. Poseben postopek je predpisan tudi za obvezno razlago zakona. Državni proračun se v osnovi sprejema na podoben način kot zakon, vendar pa vsebuje postopek za sprejem proračuna nekatere posebnosti, ki so posledica drugačne vsebine in pravne narave proračuna.
Za sprejem drugih aktov državnega zbora, kot so resolucije, deklaracije in podobno (razen poslovnika in nacionalnega programa), velja postopek, ki se zgleduje po zakonodajnem postopku, vendar je dokaj poenostavljen.

9.1.7 ZAKONODAJNI REFERENDUM

Referendum je najpomembnejša oblika neposredne demokracije s pomočjo katere volivci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, odloku ipd.) ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Obstoj referenduma v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, temveč je v tej funkciji tudi ljudstvo. To nujno predpostavlja manjšo moč parlamenta, vpliva pa tudi na njegovo vlogo in položaj v zakonodajnem postopku.
Ustava Republike Slovenije ureja zakonodajni referendum zgolj načelno (90. člen), način uresničevanja referenduma, zlasti pa postopek njegove izvedbe ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi. Zakonodajni referendum je predviden le fakultativno; državni zbor ga lahko razpiše na svojo pobudo (predlog lahko da vsak poslanec) ali na zahtevo najmanj tretjine poslancev, državnega sveta ali 40.000 volivcev (pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, taka pobuda pa mora biti podprta s podpisi najmanj 200 volivcev).

V prvem primeru lahko državni zbor predlog sprejme ali zavrne, v drugem primeru pa je državni zbor dolžan razpisati referendum.
Zakonodajni referendum je lahko predhoden ali naknaden. Na predhodnem referendumu se volivci vnaprej izjavljajo o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (ta se lahko nanaša na vprašanje: ali naj se določeno vprašanje uredi z zakonom ali naj se uredi tako, kot je predlagano, ali drugače in kako naj se uredi, ali naj se uredi določeno vprašanje, ki v zakonu ni urejeno, in kako naj se uredi). Predlog oziroma zahteva za razpis predhodnega referenduma se lahko vloži od dneva, ko je predlog zakona predložen državnemu zboru, do začetka tretje obravnave. Rok za zbiranje podpisov za podporo zahtevi volivcev je odvisen od tega, ali je bila pobuda vložena pred ali po prvi obravnavi predloga zakona (v prvem primeru ta rok ne sme biti krajši od 45 in ne daljši od 60 dni, v drugem primeru pa ne krajši od 30 in ne daljši od 45 dni). V tem primeru državni zbor pred potekom tega roka ne sme začeti tretje obravnave predloga zakona. Državni zbor mora razpisati predhodni referendum najkasneje v 30 dneh po vložitvi zahteve za razpis referenduma.
Naknadni referendum pa je namenjen izjavljanju o zakonu (potrjevanju zakona), ki ga je državni zbor že sprejel. Pooblaščeni subjekti ga lahko zahtevajo najkasneje v 7 dneh po sprejemu zakona. Najmanj 40.000 volivcev lahko vloži zahtevo za razpis naknadnega referenduma v 30 dneh po sprejemu zakona pod pogojem, da pobudnik zahteve v 7 dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi (podprti s podpisi najmanj 200 volivcev) predsednika državnega zbora. Državni zbor mora razpisati naknadni referendum najkasneje v 7 dneh po vložitvi zahteve.
Akt o razpisu referenduma se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije in v javnih občilih. Od dneva razpisa do izvedbe referenduma ne sme preteči manj kot 30 dni in ne več kot 45 dni. Pravico glasovati na zakonodajnem referendumu imajo vsi državljani, ki imajo pravico voliti v državni zbor. Odločitev je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali (navadna relativna večina). Državni zbor je vezan na izid referenduma; eno leto po izvedbi referenduma državni zbor ne more sprejeti

zakona, ki bi bil v nasprotju z izidom referenduma, niti ponoviti referenduma o istem vprašanju. Odločitev, sprejeto na predhodnem referendumu, mora državni zbor upoštevati pri sprejemanju zakona.
Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi pooblašča državni zbor, da lahko razpiše tudi posvetovalni referendum. Tudi ta je, tako kot zakonodajni referendum, lahko le fakultativen (pobudo zanj lahko da vsak poslanec državnega zbora), vendar predhoden (preden državni zbor končno odloči o posameznem vprašanju). Predmet posvetovalnega referenduma so vprašanja iz pristojnosti državnega zbora, ki so širšega pomena za državljane, razpiše pa se lahko na celotnem območju države a1i na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega ožjega območja. Značilnost posvetovalnega referenduma je v tem, da državni zbor ni vezan na njegov izid.
Primeren je zlasti za preverjanje mnenja volivcev o posameznem pomembnem vprašanju, o katerem mora odločiti državni zbor.

9.1.8 PARLAMENTARNA PREISKAVA

Parlamentarna preiskava je namenjena raziskavi nepravilnosti (kršitve ustave, zakonov in drugih predpisov, nedopustno ravnanje, zloraba pooblastil ali funkcij ipd.), ki jih povzročijo nosilci javnih funkcij ali javnih pooblastil, vendar morajo imeti te nepravilnosti pomen za splošni interes (t.i. politične afere). Na podlagi parlamentarne preiskave se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve iz pristojnosti državnega zbora. Predmet preiskave pa ne morejo biti zadeve iz redne pristojnosti sodišč. Če pa v neki zadevi teče kazenski postopek, to ni ovira, da ne bi bila o njej izvedena tudi parlamentarna preiskava, vendar le v okviru pristojnosti državnega zbora.
Parlamentarna preiskava je v ustavi Republike Slovenije opredeljena zgolj načelno (93. člen), natančneje jo urejajo zakon in poslovnik o parlamentarni preiskavi. Državni zbor lahko odredi parlamentarno preiskavo na svojo pobudo

(večinska preiskava), mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev ali državnega sveta (manjšinska preiskava). Parlamentarno preiskavo vodi preiskovalna komisija, ki jo imenuje državni zbor (za vsako parlamentarno preiskavo mora imenovati posebno preiskovalno komisijo). Njeni člani so lahko izključno poslanci državnega zbora. Preiskovalno komisijo sestavlja predsednik in njegov namestnik ter najmanj pet članov.

Postopek parlamentarne preiskave obsega:
a) pripravljalna preiskovalna dejanja,
b) oblikovanje in sprejem dokaznega sklepa (v dokaznem sklepu - aktu, ki smiselno ustreza obtožnici v kazenskem postopku, - preiskovalna komisija določi način izvedbe preiskave in dokazila, praviloma pa tudi preiskovance),
c) izvajanje dokazov,
d) posvetovanje in sklepanje o ugotovitvah preiskave,
e) izdelavo in sprejem poročila za državni zbor (poročilo mora vsebovati opis poteka postopka, dokazila in bistvene ugotovitve preiskave ter predlog sklepov, ki naj jih sprejme državni zbor).

Državni zbor lahko pri obravnavi poročila preiskovalne komisije njene ugotovitve in ocene sprejme ali zavrne, lahko pa tudi zahteva dopolnitev postopka parlamentarne preiskave. Na predlog preiskovalne komisije lahko preiskavo prekine ali ustavi. Preiskava, ki ni bila končana v mandatni dobi državnega zbora, se šteje za zaključeno, novi državni zbor pa jo lahka ponovno uvede.
Parlamentarna preiskovalna komisija ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi. Preiskovanci, priče in izvedenci so se dolžni odzvati pisnemu vabilu preiskovalne komisije, v nasprotnem se jih lahko prisilno privedejo. Preiskovanec ne sme biti zaslišan kot priča, če pa pride v poštev njegovo zaslišanje, ima smiselno enak položaj, kot ga ima pri zaslišanju v kazenskem postopku obdolženec. Preiskovanec in

priča si imata pravico vzeti pravnega pooblaščenca, ki je lahko navzoč pri njunem zaslišanju. Pred pričetkom pričevanja je treba priče in izvedence opozoriti, da morajo izpovedati po resnici, kakor tudi na kazenskopravne posledice krive izpovedbe, priče pa tudi poučiti o njihovi pravici, da odklonijo odgovor na posamezno vprašanje (če je verjetno, da bi s tem spravile sebe a1i svojega bližnjega sorodnika v hudo sramoto, znatno materialno škodo ali v kazenski postopek). Priče in izvedenci se po sklepu preiskovalne komisije lahko zaslišijo tudi pred sodiščem.

Prisilni ukrepi zoper preiskovance, priče in izvedence (privedba, kazni, hišna in osebna preiskava in zaseg predmetov) se v postopku parlamentarne preiskave lahko izvajajo 1e prek sodišča. Sodišča so dolžna predložiti preiskovalni komisiji tiste dele svojih spisov, ki se nanašajo tudi na predmet parlamentarne preiskave. Vlada, upravni organi, organizacije, ki opravljajo javno službo in vsi nosilci javnih pooblastil, so dolžni dovoliti preiskovalni komisiji ali njenim pooblaščencem dostop do dokumentacije, izdati potrebna dovoljenja za pričevanje in predložiti spise. V postopku parlamentarne preiskave je zagotovljeno varstvo tajnosti pisem in drugih občil ter nedotakljivost človekove zasebnosti. Člani preiskovalne komisije so ves čas dela komisije in po njeni razpustitvi dolžni varovati tajnost zaupnih dejstev, s katerimi so se seznanili. Brez dovoljenja predsednika državnega zbora ne smejo pričati pred sodiščem ali pred drugimi organi.

9.1.9 POSLANSKI MANDAT

9.1.9.1 Pojem in oblike poslanskega mandata

Poslanski mandat označuje pooblastilo člana predstavniškega telesa, ki določa način in obseg njegove pravice, da zastopa svoje volivce. S tem pojmom opredeljujemo razmerje med volivci in izvoljenimi predstavniki. Glede na to razmerje razlikujemo dve obliki mandata članov predstavniških teles: imperativni in reprezentativni mandat.

Imperativni ali vezani mandat označuje tako delovno povezanost članov predstavniškega telesa s svojimi volivci, po kateri je izvoljeni predstavnik samo pooblaščen zastopnik volilnega telesa in mora v celoti ravnati po navodilih tega telesa. Za svoje delo je odgovoren volivcem, volivci imajo pravico nadzora nad njegovim delom in ne nazadnje pravico odpoklica, če z njegovim delom niso zadovoljni. Danes je klasični imperativni mandat presežen, saj ni več možno vezati poslancev v celoti na navodila volivcev, še manj pa ohraniti razmerje med volivci in poslanci kot pravno razmerje.

Reprezentativni (predstavniški) ali svobodni poslanski mandat izhaja iz načela o enotni in nedeljivi suverenosti naroda, po katerem izvoljeni člani predstavniškega telesa ne predstavljajo posameznih volivcev, ki so jih izvolili, niti volilne enote, v kateri so bili izvoljeni, temveč ljudstvo kot celoto. Izvoljeni predstavniki v času mandatne dobe pravno niso vezani na navodila in ne odgovarjajo volivcem za svoje delo, zato jih volivci tudi ne morejo odpoklicati. Reprezentativni mandat poslancu omogoča, da ravna v skladu s svojo vestjo in prepričanjem in da je pravno neodvisen. Ustavnopravno obstaja danes reprezentativni mandat v vseh državah s parlamentarno demokracijo (z redkimi izjemami na ravni federalnih enot in enot lokalne samouprave nekaterih držav).

V sodobnem strankarskem sistemu so se politične stranke vrinile med volivce in predstavniško telo. Politična stranka praviloma določa kandidate za poslance in vodi njegovo volilno kampanjo, ko pa je izvoljen, se je dolžan ravnati v skladu s programom stranke in je za njegovo uresničitev tudi politično odgovoren stranki. Politične stranke nadzorujejo in usmerjajo delo poslancev, zato poslanci niso več vezani na volivce (kot pri imperativnem mandatu) niti niso dejansko neodvisni (kakor bi morali biti po reprezentativnem mandatu). Za označitev takega poslanskega mandata se uveljavlja izraz strankarski ali partijski mandat; poslanec je sicer formalno pravno še naprej neodvisen in svoboden pri svojem delovanju in odločanju v predstavniškem telesu, dejansko pa odgovarja politični stranki, na listi katere je bil na volitvah izvoljen.

9.1.9.2 Poslanski mandat v Sloveniji

Ustava Republike Slovenije določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila (člen 82/1). Tako opredeljen mandat poslancev je torej reprezentativen, ker je ustava izrecno prepovedala pravno vezanost poslancev na navodila, kar posredno vključuje tudi ustavno prepoved odpoklica poslancev kot enega od elementov vezanega ali imperativnega mandata. Seveda pa se tudi naša praksa strankarske demokracije ni izognila izredno močnemu vplivu političnih strank na delovanje poslancev v državnem zboru. V tem primeru sicer ne gre za pravno, temveč za politično odgovornost. Ta je značilna tudi za razmerje med poslancem in volivci; volivci ga sicer ne morejo odpoklicati, če pa bi poslanec, ki je deloval v nasprotju s programom in pričakovanji volivcev, ponovno kandidiral, ga lahko na prihodnjih volitvah zavrnejo.

Kot posebnost naše ureditve velja omeniti vprašanje mandata predstavnikov narodnih skupnosti v državnem zboru. Za poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti ustava izrecno ne predvideva drugačnega mandata, kot ga ima ostalih 88 poslancev državnega zbora - torej reprezentativni mandat. Ker pa sta voljena na drugačen način in s strani samo predstavnikov teh skupnosti (v državnem zboru pa imata v zvezi s tem tudi nekatere posebne pravice), lahko sklepamo, da vsebuje njun mandat tudi elemente imperativnega mandata. Vendar v tem primeru ne moremo govoriti o formalnopravnih elementih imperativnosti, ker ni predpisana pravna vezanost na navodila volilnega telesa in možnost odpoklica, temveč le o strožji obliki politične vezanosti.

Tudi glede mandata članov državnega sveta ustava ne določa ničesar. Ker pa je državni svet interesno in ne splošno politično predstavništvo (njegovi člani so namreč predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov itd.), lahko ugotovimo, da je njihov mandat v veliki meri dejansko imperativen.

Vendar tudi zanje velja, da vezanost na elektorska telesa ni pravno zapovedana, torej je lahko le politična.

9.1.10 PRAVICE IN DOLŽNOSTI POSLANCA

Poslanec pridobi svoj položaj z izvolitvijo izvrševati pa ga lahko začne, ko mu je potrjen njegov mandat v državnem zboru. Za položaj poslanca je značilno, da ima podobne pravice in dolžnosti, kot jih imajo drugi nosilci javnih funkcij, po katerih pa se tudi razlikuje od nosilcev drugih javnih funkcij. Tako ima poslanec poslansko imuniteto, torej najširšo obliko imunitete, glede poslanske funkcije velja načelo nezdružljivosti funkcij in svojo funkcijo opravlja poklicno. Posebne pravice in dolžnosti pa ima poslance v parlamentu.
Kot večina drugih ustav tudi naša ustava izrecno določa, da poslanci državnega zbora dobivajo plačo ali nadomestilo, ki sta določena z zakonom. Zakon o poslancih je bil glede tega še določnejši in določa, da ima poslanec pravico do plače in do nadomestila. V vsakem primeru ima torej poslanec pravico, da dobiva za svoje delo plačo, katere višino določi državni zbor, kot tudi nadomestila in druge pravice, ki jih imajo zaposleni.
Temeljna pravica poslanca v parlamentu je, da z glasovanjem sodeluje pri odločanju parlamenta, pri čemer ima pravico glasovati za predlagano odločitev, proti njej ali pa se glasovanja vzdržati. Poslanec v parlamentu ima tudi vrsto drugih pravic, zlasti sam ali skupaj z drugimi poslanci predlagati odločitve, ki jih sprejema parlament, postavljati poslanska vprašanja itd.
Poslanec ima pravico zlasti sodelovati pri sprejemanju vseh odločitev, ki so v pristojnosti državnega zbora, kar pomeni, da ima pravico razpravljati o vseh vprašanjih, o katerih odloča državni zbora, in o njih odločati. Poleg tega ima pravico predlagati zakon (zakonska iniciativa) ali drug akt, razpis zakonodajnega referenduma in uvedbo parlamentarne preiskave. Skupaj z določenim številom poslancev pa ima pravico predlagati ali zahtevati še druge odločitve državnega zbora. Pri tem velja pravilo, da je potrebno za predlaganje težje odločitve večje število poslancev. Tako ima skupaj še z najmanj devetimi

poslanci pravico vložiti predlog za izvolitev novega predsednika vlade, sprožiti interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra in drugo. Skupaj še z najmanj devetnajstimi poslanci ima pravico vložiti predlog za začetek postopka za spremembo ustave, skupaj z najmanj devetindvajsetimi poslanci pa ima pravico zahtevati, naj državni zbor razpiše ustavnorevizijski in zakonodajni referendum, odredi parlamentarno preiskavo ali obtoži predsednika republike pred ustavnim sodiščem.

Poleg tega ima poslanec pravico dati poslanske pobude in postaviti poslanska vprašanja vladi ali posameznemu ministru. Pravica poslancev postavljati vprašanja vladi ali posamičnemu ministru je pomemben način izvajanja nadzora nad delom vlade in posamičnih ministrstev in s tem zagotavljanja odgovornosti vlade parlamentu. Poslansko vprašanje se postavi glede posameznega vprašanja iz pristojnosti vlade ali posamičnega ministrstva. Lahko se postavi ali ustno ali pisno. Pisno vprašanje predloži poslanec predsedniku državnega zbora, ki ga mora takoj poslati vladi ali ministru. Ustno vprašanje postavi poslanec na seji državnega zbora, kjer se praviloma obravnavajo na redni seji, lahko pa tudi na posebni seji, namenjeni samo obravnavi poslanskih vprašanj. Vlada in posamični minister sta na poslansko vprašanje dolžna odgovoriti. Na predlog poslanca, ki je postavil poslansko vprašanje, se lahko opravi razprava o odgovoru vlade, na zahtevo najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine pa se razprava mora opraviti.

Poslanec ima tudi pravico dati pobudo vladi ali posamičnemu ministru za ureditev določenih vprašanj ali za sprejem določenih ukrepov. Lahko pa da pobudo tudi glede dela samega državnega zbora.

Za razliko od poslanskih vprašanj in pobud je v ustavi posebej urejena pravica poslancev do interpelacije (118. člen ustave). Interpelacija je po svoji vlogi podobna poslanskim vprašanjem, vendar pa pomeni močnejše sredstvo nadzora nad delovanjem vlade in posamičnega ministra in ima večjo teže in pomen. Interpelacijo namreč lahko postavi le najmanj deset in ne kar posamičen poslanec, in sicer o delu celotne vlade ali posamičnega ministra.

Pomemben element položaja poslanca so tudi njegove dolžnosti. Najpomembnejša je gotovo dolžnost udeležbe poslanca in dolžnost sodelovanja na sejah državnega zbora in na sejah delovnih teles državnega zbora, katerih član je poslanec. Dolžnost udeležbe na sejah ni zgolj moralna, temveč je tudi pravno sankcionirana, kajti poslancu, ki se neupravičeno ne udeležuje sej, se lahko ustrezno znižajo plača in drugi osebni prejemki. Pomembna dolžnost poslanca je tudi, da kot član sodeluje v delu delovnih teles državnega zbora. Zato poslanec brez opravičenega razloga ne more odkloniti članstva v delovnem telesu. Te in druge dolžnosti poslanca niso pomembne zgolj glede njegovega položaja, temveč so predvsem nujni pogoj za nemoteno in učinkovito delo državnega zbora.

9.1.11 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE

Institut nezdružljivosti ali inkompatibilnosti funkcij onemogoča nosilcu javne funkcije, da bi hkrati opravljal več funkcij ali drugih dejavnosti. Namen teh omejitev je onemogočiti morebitno izkoriščanje položaja funkcionarja.
Poslanec državnega zbora opravlja svojo funkcijo poklicno, zato ne sme hkrati opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. Poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta, niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Prav tako ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalne samouprave (lahko pa je npr. župan, če to funkcijo opravlja nepoklicno). Funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, oziroma delo v državnem organu preneha z dnem potrditve mandata poslancu. Če je poslanec izvoljen za predsednika vlade ali imenovan za podpredsednika vlade ali ministra, v času, dokler opravlja to funkcijo, ne more opravljati funkcije poslanca (ta mu miruje).
Inkompatibilnost poslanske funkcije zajema tudi prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti, ki bi lahko vplivala na objektivno ali od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije. Poslanec (pa tudi vsak drug poklicni funkcionar), ki je pred nastopom funkcije kot lastnik sam upravljal

gospodarsko družbo, podjetje ali zavod, opravljal poklic ali drugo zasebno dejavnost, lahko za čas trajanja funkcije v skladu z zakonom poveri upravljanje gospodarske družbe, podjetja ali zavoda oziroma opravljanje poklica ali druge dejavnosti upravitelju. Ta prepoved pa ne velja za poslanca, ki je bil pred nastopom funkcije samostojni obrtnik; ta lahko za čas trajanja funkcije poveri vodenje obratovalnice enemu od zaposlenih delavcev ali družinskemu članu. Poslanec mora prenehati z opravljanjem te dejavnosti najkasneje v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata, sicer mu preneha mandat.

Zakon poslancu tudi prepoveduje sprejemanje daril in drugih ugodnosti v času opravljanja funkcije in ureja nadzorstvo nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Za opravljanje teh nalog je ustanovljena posebna komisija, kateri je poslanec dolžan takoj, najkasneje pa v enem mesecu po nastopu in prenehanju funkcije, sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju. Poslanec je v času trajanja mandata dolžan prijaviti premoženje vsaki dve leti, na zahtevo pristojnega organa pa tudi še v enem letu po prenehanju funkcije. Gospodarski družbi, podjetju ali zavodu, v katerem ima funkcionar, njegov zakonec a1i oseba, s katero živi v izvenzakonski skupnosti, ali njegovi družinski člani (s katerimi živi v skupnem gospodinjstvu) več kot 25% delež vrednosti, pa je prepovedano poslovanje z državo.

Nezdružljivost funkcije člana državnega sveta je ožje določena kot za poslance državnega zbora. To je tudi razumljivo, saj sta funkcija in položaj državnega sveta kot predstavniškega telesa in s tem tudi njegovih članov drugačna kot državnega zbora oziroma njegovih članov. Člani državnega sveta (z izjemo posameznih funkcionarjev) namreč svoje funkcije ne opravljajo poklicno. Ustava določa, da član državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v državnem zboru, zakon o državnem svetu pa tudi, da ne sme opravljati druge funkcije v državnih organih. Državnemu svetniku, ki nastopi funkcijo, ki je nezdružljiva s funkcijo člana državnega sveta, preneha mandat z dnem, ko nastopi to funkcijo. Glede nezdružljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo pa za člane državnega sveta veljajo omejitve, ki se nanašajo na nepoklicne

funkcionarje (nepoklicni funkcionar lahko opravlja pridobitna dejavnost v zasebne namene, če ta ne vpliva na izvrševanje njegove funkcije).

9.1.12 POSLANSKA IMUNITETA

Poslanska imuniteta zagotavlja pogoje za svobodno delovanje članov predstavniškega telesa pri opravljanju funkcije, v katero so bili izvoljeni, s tem pa predstavniškemu telesu omogoča tudi neodvisno in nemoteno delo. Zato praviloma vse sodobne ustave priznavajo (čeprav ne povsod v enakem obsegu) imuniteto kot jamstvo pravne varnosti in neodvisnosti poslanca pri opravljanju njegove funkcije, zlasti pred možnimi arbitrarnimi postopki izvršnih organov, pa tudi posameznikov in neutemeljenim preganjanjem poslancev. Imuniteta pomeni svojevrsten kompromis, ker nekatere ustavne vrednote (npr. načelo pravne enakosti) v določenem smislu omeji v prid svobodi in neodvisnosti delovanja predstavniškega telesa oziroma njegovih članov. Imuniteta ne predstavlja osebne pravice poslanca, temveč je v interesu njegove funkcije oziroma predstavniškega telesa, torej v javnem interesu. Iz tega tudi izhaja, da se člani parlamenta praviloma ne morejo odreči svoji poslanski imuniteti.
S pojmom poslanska imuniteta opredeljujemo pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost članov predstavniškega telesa za določena kazniva dejanja. Glede na obseg imunitete razlikujemo materialno (poklicno) in procesnopravno (nepoklicno) imuniteto. Ustava Republike Slovenije določa obe obliki poslanske imunitete (83. člen); poleg poslancev državnega zbora uživajo enako imuniteto tudi člani državnega sveta (o njihovi imuniteti odloča državni svet sam) in sodniki ustavnega sodišča (o njihovi imuniteti odloča državni zbor).

1. Poklicna imuniteta (imuniteta neodgovornosti, materialnopravna imuniteta) poslancu omogoča, da lahko svobodno in neovirano nastopa v parlamentu, govori, kritizira delo vlade in drugih državnih organov, izraža svoja mnenja in glasuje, ne da bi bil za to poklican na odgovornost, priprt ali kaznovan.

Poklicna imuniteta izključuje kazensko odgovornost poslanca, vendar le za dejanja, ki jih stori pri opravljanju svoje poslanske funkcije (zato poklicna imuniteta). Ustava Republike Slovenije predpisuje, da poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Poslanec torej ni kazensko odgovoren 1e za tista kazniva dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma z izjavo in izražanjem svojega mnenja, in če stori tako dejanje na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles (ne pa tudi drugje). Poklicna imuniteta je absolutna, ker izključuje kazensko odgovornost poslanca tako v času opravljanja poslanske funkcije kot tudi po izteku poslanskega mandata. Njej se poslanec ne more odreči.

2. Nepoklicna imuniteta (procesnopravna imuniteta, imuniteta nedotakljivosti) varuje poslanca pred odvzemom svobode in kazenskim postopkom za storjena kazniva dejanja, ki neposredno niso povezana z opravljanjem poslanske funkcije. Tudi ta imuniteta je namenjena zagotavljanju nemotenega dela poslanca in s tem parlamenta, vendar pa se z njo ne izključuje kazenska odgovornost poslanca za storjeno kaznivo dejanja (zanj je kazensko povsem odgovoren), temveč le možnost odvzema prostosti ali uvedbe kazenskega postopka zoper poslanca brez dovoljenja predstavniškega telesa. Ustava Republike Slovenije določa, da poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora. Tako dovoljenje pa ni potrebno, če se poslanec nanjo ne sklicuje (pravica poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje, je posebnost naše ureditve) ali če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. Vendar pa lahko državni zbor naknadno prizna imuniteto tudi takemu poslancu. Naknadno priznanje imunitete je poslovnik državnega zbora omogočil tudi poslancu, ki je bil priprt ali je bil zoper njega začet kazenski postopek še pred potrditvijo njegovega mandata. Za razliko od poklicne je nepoklicna imuniteta relativna (poslanca varuje le toliko časa, dokler mu traja mandat v državnem zboru), poleg tega pa se imuniteta nanaša

le na pripor in kazenski postopek (ne pa tudi na prekrške, civilne delikte, disciplinske postopke ipd.).

9.2 DRŽAVNI SVET

9.2.1 DVODOMNOST V SVETU IN PRI NAS

Sodobna predstavniška telesa so pogosto dvodomna, kar še posebej velja za večje države. Pri tem je drugi dom (ob splošnem političnem predstavništvu) nastal iz zelo različnih razlogov. V Veliki Britaniji je lordska zbornica kot zgornji parlamentarni dom ostanek tradicije oz. zastopstva fevdalne in cerkvene gospode. Ta, zgornji dom, je imel do 19. stoletja močnejši položaj od spodnjega doma, medtem ko je danes njegova vloga v mnogočem obrobnega pomena (v zadnjih letih se je veliko ukvarjal z britanskim vključevanjem v evropske integracije), vse pogostejše pa so tudi zahteve za odpravo oz. dodatno omejevanje njegove vloge in sestave. V današnjem času je dvodomna ureditev največkrat posledica federativne ureditve, v kateri je drugi parlamentarni dom predstavnik federalnih enot oz. držav članic federacije (npr. senat v ZDA, bundesrat v Nemčiji in Avstriji).
V nekaterih parlamentih je drugi dom zastopstvo posebnih teritorialnih (zlasti regionalnih) in funkcionalnih interesov ali pa je oblikovan kot nekakšen svet modrecev zato, da bi prispeval k sprejemanju bolj pretehtanih in kakovostnih zakonodajnih in drugih odločitev. Od sosednjih držav ima Madžarska enodomni parlament, Avstrija dvodomnega, zasnovanega na federativni ureditvi, Italija in Hrvaška pa dvodomnega, zasnovanega na regionalizmu. Pri tem je italijanski senat enakopraven poslanski zbornici (popolna dvodomnost), županijski dom hrvaškega sabora pa ima precej omejene pristojnosti. Drugi dom je praviloma voljen (to seveda ne velja za britansko lordsko zbornico), v nekaterih primerih pa del članov drugega doma imenuje šef države ali so v njem po položaju (hrvaški županijski dom). Volilni sistem za drugi dom se

pogosto razlikuje od tistega za poslansko zbornico (strožji pogoji za pridobitev pasivne volilne pravice, na primer višja starost, strožja vezanost na smernice ipd.).

Razlikujemo popolno in nepopolno dvodomnost. O prvi govorimo takrat, kadar sta oba domova medsebojno enakopravna, in sicer pri sprejemanju zakonodajnih in drugih odločitev, v razmerju do vlade (oblikovanje vlade, izrekanje nezaupnice) in takrat, ko je zaradi nujnosti sprejema odločitve treba preseči nasprotna stališča med domovoma. O nepopolni dvodomnosti govorimo, kadar ima drugi dom ožje pristojnosti ali/in manjše možnosti vpliva na sprejemanje odločitev od prvega doma (zakonska iniciativa, odložni veto, enakopravno sprejemanje odločitev o omejenem krogu vprašanj, pravica zahtevati zakonodajni referendum in parlamentarno preiskavo itd.).

Slovenija je imela od 1953. do 1963. leta dvodomno (republiški zbor in zbor proizvajalcev), pozneje pa celo večdomno predstavniško telo. Kljub temu da je imela republiška skupščina do 1974. leta celo pet zborov (republiški, gospodarski, prosvetno - kulturni, socialnozdravstveni, organizacijsko-politični), je odločala po načelu dvodomnosti: o vsaki zadevi je odločal republiški zbor, kot splošnopristojni, z enim od ostalih zborov. Poleg tega je imel republiški zbor močnejšo vlogo tudi v razmerju do izvršnega sveta.

Po letu 1974 je bila republiška skupščina trodomna (zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor), pri čemer so bili posamezni zbori oblikovani na različen način, imeli so različne pristojnosti in različno število članov (zbor združenega dela -150, družbenopolitični zbor -50, v zboru občin pa je imela vsaka občina in skupnost občin po enega delegata). V tej ureditvi je imel zbor združenega dela položaj prvega, najpomembnejšega oz. splošnopristojnega zbora.

V prehodnem obdobju (od 1990. do 1993. leta) so bili vsi trije zbori medsebojno enakopravni in enako številčni (imeli so po 80 članov), izvoljeni so bili na različen način (zbor združenega dela po enokrožnem sistemu relativne večine, zbor občin po dvokrožnem sistemu absolutne večine in družbenopolitični zbor po proporcionalnem volilnem sistemu), o spornih

vprašanjih pa so odločali s preglasovanjem na skupni seji vseh treh zborov. Kljub temu je prihajalo do pogostih zastojev zaradi različne usmerjenosti večine poslancev v zboru občin in zboru združenega dela.

9.2.2 DVODOMNOST V OSNUTKU USTAVE

V osnutku ustave je bil ob državnem zboru opredeljen državni svet kot drugi dom parlamenta, ki naj bi po vzoru bavarskega senata predstavljal funkcionalne in lokalne interese. Kot alternativa takšni zamisli je bila ponujena zamisel o zboru regij kot nepopolnem drugem domu. Ta bi se oblikoval kot poseben dom, ali pa bi se predstavniki regij izločali v poseben dom takrat, ko bi bila na dnevnem redu vprašanja posebnega pomena za lokalne in regionalne skupnosti (proračun, razvojna politika, promet in zveze, urbanizem in prostorski razvoj, infrastruktura, ekologija, socialna politika, družbene dejavnosti, mednarodni odnosi). Končno je bila sprejeta rešitev o državnem svetu, v katerem pa so predstavniki lokalnih interesov dobili večino sedežev in s tem pomembnejši položaj, kot jim ga je določal osnutek ustave in kot ga imajo v bavarskem senatu. Po sprejemu ustave se je večkrat ponovil predlog o oblikovanju zbora regij (pokrajin) namesto državnega sveta.

9.2.3 USTAVNI POLOŽAJ DRŽAVNEGA SVETA

Ustava obravnava državni svet v poglavju o državni ureditvi, in sicer takoj za državnim zborom in pred predsednikom republike in vlado. Čeprav ustava izrecno ne opredeljuje državnega sveta kot predstavniškega zakonodajnega organa, izhaja iz ustavnih določb, da gre za nepopolni drugi parlamentarni dom. Nekateri menijo, da ima Slovenija enodomen parlament in da gre pri državnem svetu za specifičen državni posvetovalni organ, ki mu ne gre pripisovati položaja parlamentarnega doma. To stališče ni prepričljivo. Ustava opredeljuje številne vezi med državnim zborom in državnim svetom, medtem

ko lahko govorimo samo o posrednih komunikacijah med državnim svetom ter predsednikom republike in vlado. Državnega sveta ne moremo uvrstiti v izvršno vejo oblasti. Večina pristojnosti državnega sveta se nanaša na zakonodajno funkcijo (predlaganje zakonov, odložni veto, zahteva za razpis zakonodajnega referenduma, zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave, dajanje mnenj državnemu zboru). Čeprav državni svet sam neposredno ne sprejema nobenega zakona, lahko prepreči ali vsaj odloži sprejem zakona in vpliva na njegovo vsebino.

Državni svet ne more aktivno posegati v ustavnorevizijski postopek, niti nima možnosti neposredno vplivati na sestavo, delovanje in nadzor nad delom vlade. Glede razmerja do vlade je do neke mere upravičena trditev, da državni svet ni parlamentarni dom. Toda državni svet lahko posredno doseže, na primer prek odložnega veta, zahtevo za razpis referenduma, s sprožitvijo postopka za preverjanje ustavnosti zakonov, da niso sprejeti oz. uveljavljeni zakoni, ki jih predlaga vlada ali na katere vlada celo veže vprašanje zaupnice v državnem zboru. Oboje, pomemben vpliv na zakonodajno funkcijo in možnost posrednega vpliva na delovanje in obstoj vlade, govori za to, da je državni svet parlamentarni dom. Seveda pa gre za nepopolno dvodomnost, ker lahko le prvi dom, državni zbor, sprejema ustavo in zakone ter odloča o sestavi in odgovornosti vlade.

Po sprejemu ustave je prišlo do prestižnih spopadov med državnim zborom in državnim svetom, ker je prvi poskušal čim bolj omejiti z ustavo opredeljene možnosti vpliva drugega na zakonodajno funkcijo, drugi pa razširiti področje svojega delovanja zunaj ustavnih meja. Po ustavi je namreč državni svet "zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov" in ne splošno politično. predstavniško telo, kot velja za državni zbor. V skladu s tem člani državnega sveta tudi niso predstavniki vsega ljudstva, kot velja za poslance državnega zbora, čeprav imajo glede nekaterih vprašanj podoben položaj, ki gre poslancem kot splošnim političnim predstavnikom (nezdružljivost funkcij, imuniteta). Ustava članom državnega sveta ne določa izrecno predstavniškega (svobodnega) mandata, kot je določen za poslance.

Očitno je, da so v večji meri kot poslanci vezani na tiste družbene skupine, ki jih volijo. Kljub temu da ustava o tem ne govori, obstoje pri članih državnega sveta elementi imperativnosti (vezanega mandata), saj je njihova naloga, da zastopajo posebne oz. skupne interese organizacij in skupnosti s področja socialnih, gospodarskih, poklicnih ali lokalnih interesov.

Možnosti kandidirati za člane državnega sveta nimajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico, temveč le tisti, ki opravljajo ustrezno dejavnost oz. so v delovnem razmerju; ko gre za predstavnike lokalnih interesov, pa tisti, ki imajo stalno bivališče v posamezni volilni enoti. Za razliko od državnega zbora imajo za volitve državnega sveta aktivno volilno pravico tudi tisti tujci, ki opravljajo v Sloveniji ustrezno dejavnost oz. so v delovnem razmerju. To je razumljivo, saj podlaga za oblikovanje državnega sveta ni splošen politični interes ampak posebni oz. skupni interesi zaposlenih v določenih delavnostih. Tudi to ilustrira razliko med državnim zborom kot splošnim političnim predstavništvom, ki je pridržano državljanom Slovenije, in državnim svetom kot zastopstvom posebnih oz. skupnih interesov, glede katerih državljanski status ni ključnega pomena. Poleg tega so člani državnega sveta izvoljeni posredno, kar krepi vezi med njimi in tistimi organizacijami in skupnostmi, ki jih v državni svet volijo. Ustava pa ne določa možnosti uveljavljanja odgovornosti članov državnega sveta (odpoklic), ki ne bi uspešno zastopali interesov svojih volivcev. Za razliko od poslancev člani državnega sveta po ustavi in zakonu ne opravljajo svoje funkcije poklicno. Funkcija člana državnega svet je častna, zakon pa določa, da za njeno opravljanje dobivajo nadomestilo izgubljenega zaslužka (v višini 1/3 poslanske plače).

V primerjavi z državnim zborom imajo v državnem svetu manj pomembno vlogo tudi politične stranke. Medtem ko se v državnem zboru poslanci povezujejo v poslanske skupine glede na to, na listi katere stranke so kandidirali, se člani državnega sveta povezujejo v skupine glede na to, katere interese so dolžni v državnem svetu zastopati. Na prvih volitvah 1992. leta je bila večina članov državnega sveta (zastopniki lokalnih interesov) izvoljenih na neposrednih volitvah, na katerih so imele politične stranke podobno vlogo,

kot jo imajo na državnozborskih volitvah. Izvoljeni so bili na podlagi enokrožnega sistema relativne večine, ki naj bi bil po mnenju nekaterih celo trdnejši temelj za zastopanje splošnih političnih interesov kot pa proporcionalni volilni sistem, ki je v veljavi za državni zbor. Zaradi takšnega načina izvolitve je način dela državnega sveta v prvem mandatu (1992-1997) v večji meri spominjal na delovanje državnega zbora kot splošnega političnega predstavništva, kot pa bi bilo to upravičeno glede na ustavno ureditev njegovega položaja.

V nasprotju z zapleteno trodomno strukturo republiške skupščine, ki je v mnogočem onemogočala učinkovito uveljavljanje zakonodajne funkcije, bi enodomno predstavniško telo lahko vodilo do prehitrega in premalo pretehtanega sprejemanja zakonov. Zato je vloga državnega sveta posebej dragocena v vseh tistih primerih, ko opozarja na neupoštevanje nekaterih posebnih in skupnih interesov, nespoštovanje ustave in druge pomanjkljivosti ter z vložitvijo odložnega veta terja od državnega zbora ponoven premislek o ustreznosti sprejetih odločitev. S tega vidika je slabo, da poslovnik državnega zbora poskuša zmanjšati pomen odložnega veta na ta način, da na njegovi podlagi državni zbor le ponovno glasuje o zakonu (brez razprave), čeprav ustava govori o tem, da na zahtevo državnega sveta o zakonu ponovno "odloča". Državni zbor pri ponovnem glasovanju tudi ne more spremeniti v zakonu tistega, zaradi česar je prišlo do veta, ampak lahko le ponovno sprejme ali ne sprejme zakona. Takšna ureditev je večkrat privedla do nesprejema zakona zaradi posamezne sporne določbe ali pa do tega, da je v zakonu ostala takšna neprimerna določba, ki je bila pozneje razveljavljena na podlagi ustavnega spora, ki ga je sprožil državni svet. Kljub temu večkratni poskusi spremembe poslovnika glede obravnave veta niso bili uspešni, vsaj deloma pa je bil dograjen postopek odločanja o vetu (predstavnik sveta lahko obrazloži veto, besedo dobita tudi vlada in matično delovno telo, poslanci lahko obrazložijo svoj glas).

Mnoge dileme v zvezi s položajem državnega sveta bi bile razrešene, če bi ga ustava opredelila kot drugi dom parlamenta, ki ga sestavljata državni zbor in

državni svet, pri čemer bi bil predsednik državnega zbora lahko istočasno tudi na čelu celotnega dvodomnega parlamenta.

9.2.4 SESTAVA IN NAČIN VOLITEV

Državni svet sestavlja 40 zastopnikov socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki se volijo za petletno mandatno dobo. Ta doba je leto dni daljša od mandatne dobe državnega zbora in enaka mandatni dobi predsednika republike. Če ne bo prišlo do predčasnih volitev državnega zbora, se bodo volitve državnega zbora in državnega sveta opravljale istočasno zopet 2012 leta (vsakih 20 let).

Zakon o državnem svetu je določil skupna pravila za volitve vseh članov državnega sveta: vsi člani državnega sveta se volijo na posrednih volitvah. Pri tem jih volijo člani predstavniškega organa tiste organizacije oz. skupnosti, ki jo v državnem svetu zastopajo; kadar pa zastopajo več organizacij oz. skupnosti hkrati, jih volijo posebej za to izvoljeni predstavniki (elektorji, volilni možje). Slednji se volijo po pravilih, ki jih same določajo s svojimi pravili interesne organizacije oz. skupnosti. S temi pravili se določa tudi način kandidiranja kandidatov za člane državnega sveta. Končno kandidatno listo sestavi pristojna volilna komisija. Volitve se lahko opravijo, če je volilni zbor sklepčen. V primeru nesklepčnosti se volitve opravijo na ponovnem zboru po 7 dneh, in sicer ne glede na to, ali je takrat podana sklepčnost ali ne. Volitve potekajo po enokrožnem sistemu relativne večine (izvoljeni so kandidati, ki so dobili največ glasov, v primeru enakega največjega števila glasov pa o izvolitvi odloči žreb). Voli se tajno z glasovnicami.

Od 40. članov državnega sveta jih je 22 zastopnikov lokalnih interesov. Prvikrat so bili izvoljeni na neposrednih volitvah 1992. leta, poslej pa bodo voljeni posredno, če ne bo sprejet predlog o uvedbi dvokrožnega volilnega sistema absolutne večine. Razlog za uporabo neposrednih volitev pri prvih volitvah državnega sveta je bil v tem, da reforma lokalne samouprave še ni bila izvedena. Pred drugimi volitvami v letu 1996 že obstoji nova mreža občin,

ne pa tudi pokrajine, ki bi bile najbolj primeren okvir za volitve zastopnikov lokalnih interesov v državnem svetu.

Zastopnike lokalnih interesov volijo po zakonu o državnem svetu lokalne skupnosti. Če kateri od njih pripada samostojno mesto v državnem svetu, potem volitve opravi svet (mestne) občine. V nasprotnem primeru pa občinski sveti izvolijo posebne elektorje, ki volijo skupnega člana državnega sveta za več lokalnih skupnosti. Pri tem izvoli vsaka lokalna skupnost najmanj po enega elektorja, številnejše pa dobijo po enega elektorja na 5000 prebivalcev. Kandidatov za člane državnega sveta ne morejo več določati politične stranke ali državljani neposredno, ampak le še sveti lokalnih skupnosti, pri čemer lahko vsaka predlaga največ toliko kandidatov, kot se v volilni enoti voli članov državnega sveta. Volilne enote določa zakon.

Zastopnike delodajalcev (štiri) volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev za območje države, pri čemer voli vsaka od njih po enega elektorja na 10 000 članov.

Zastopnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev (štiri) volijo njihove poklicne organizacije za območje države (zbornice, društva, zveze ipd.). Vsaka organizacija ima po enega elektorja, dodatnega elektorja pa dobi glede na določeno število članov (pri kmečkih organizacijah na 1000 članov, pri obrtniških na 500 članov in pri organizacijah samostojnih poklicev na 100 članov).

Zastopniki negospodarskih dejavnosti (šest) volijo univerze ter visoke in višje šole, poklicne organizacije pedagoških delavcev, organizacije raziskovalcev, organizacije kulturnih in športnih delavcev, organizacija zdravstvenih delavcev in sodelavcev, organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva in druge poklicne organizacije (zbornice, združenja, društva, zveze ipd.).

9.2.5 PRISTOJNOSTI IN NJIHOVO IZVAJANJE

Državni svet je nastal pod vplivom različnih idej in pristopov glede tega, kakšen naj bo drugi dom. Prva je ideja o senatu, svetu modrecev. Državni svet ima torej, kot pove tudi njegovo ime, predvsem svetovalno funkcijo. Druga je ideja o zastopstvu raznih posebnih in skupnih funkcionalnih interesov. Je torej zastopnik socialnih, gospodarskih in poklicnih interesov. Tretja je ideja o regionalnem predstavniškem telesu. V državnem svetu imajo večino člani, ki zastopajo lokalne, občinske interese, v perspektivi (po uvedbi pokrajin) pa naj bi bili v ospredju regionalni interesi.

Med najpomembnejše pristojnosti državnega sveta spadajo zahteva za razpis zakonodajnega referenduma, odložni zakonodajni veto, zahteva za presojo ustavnosti zakonov, zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave in dajanje mnenj državnemu zboru.

V prvem mandatnem obdobju je državni svet le enkrat uveljavil zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma. Predlagal je kompromisen, mešani volilni sistem, povzet po nemškem, ki pa ni dobil večinske podpore volivcev. Zakaj ima ravno ta pristojnost državnega sveta potencialno največjo težo? Zato, ker je neke vrste grožnja državnemu zboru, da bo prišlo do zahteve za razpis referenduma, če ne bodo upoštevane pripombe, ugovori, predlogi in veto državnega sveta. V tem primeru ima namreč državni svet pravico terjati, da se državljani na vseljudskem glasovanju opredeljujejo, ali imajo stališča državnega sveta večinsko podporo volivcev. Glede na to, da lahko državni svet izbira temo in čas izvedbe referenduma in glede na to, da državni zbor nima možnosti preprečiti njegove izvedbe, je referendum tisto najmočnejše, skrajno sredstvo za uveljavljanje stališč državnega sveta. Glede na pomen referenduma, je razumljivo, da mora državni svet po ustavi odločitev o tem, da zahteva razpis referenduma, sprejeti z večino vseh svojih članov (torej z najmanj 21 glasovi). O drugih zadevah iz svoje pristojnosti odloča državni svet praviloma z večino opredeljenih glasov, le poslovnik o svojem delu sprejema z večino vseh svojih

članov. Državni svet pa nima možnosti zahtevati razpis referenduma o ustavnih spremembah.

Veliko pogosteje prihaja do odložnega veta. V svojem prvem mandatnem obdobju je državni svet več kot 30 - krat zahteval ponovno odločanje državnega zbora o že sprejetem zakonu in v približno petini primerov z vetom tudi uspel (na ponovnem odločanju zakon ni dobil potrebne večinske podpore). Zakoni se običajno sprejemajo v državnem zboru z večino opredeljenih glasov, medtem ko je mogoče veto državnega sveta preseči tako, da za zakon pri ponovnem glasovanju glasuje večina vseh poslancev (najmanj 46 glasov). Kadar državni svet sklene, da naj državni zbor ponovno odloča o že sprejetem zakonu ima tako njegova odločitev (pogojno) razveljavitveni oziroma odložni učinek. Pri ponovnem odločanju je zakon sprejet samo, če je dosežena strožja večina, večina vseh poslancev. Kadar ni dosežena, zakon ni bil sprejet (ni bil potrjen njegov sprejem), zakonodajni postopek o njem pa je s tem končan. V tem primeru je državni svet s svojim vetom povzročil razveljavitev že sprejete odločitve državnega zbora o sprejemu zakona (če veto ne bi bil vložen, bi prišlo do razglasitve zakona in njegove uveljavitve). Če je pri ponovnem odločanju dosežena predpisana strožja večina, se šteje, da je bil zakon dokončno sprejet šele takrat, ko je državni zbor o njem odločal drugič. Ponovni odločitvi državni svet ne more ugovarjati. V tem primeru ima veto državnega zbora odložilni učinek.

Večina, določena za sprejem zakona na podlagi veta državnega sveta, je dokaj zahtevna (takšno večino določa ustava na primer za izvolitev predsednika vlade), kar lahko privede do tega, da zakon ni sprejet. Če bi se veto nanašal na zakon, ki se sprejema z dvotretjinsko večino prisotnih (npr. zakon o referendumu in ljudski iniciativi) oziroma vseh poslancev (npr. zakon o volitvah državnega zbora in zakon o volitvah državnega sveta), se z enako večino odloča tudi na ponovnem glasovanju na podlagi veta državnega sveta. Seveda mora biti v vsakem primeru istočasno najmanj 46 poslanskih glasov za ponovni sprejem zakona (ker je dvotretjinska večina prisotnih poslancev ob slabi udeležbi poslancev lahko tudi manj zahtevna). Državni svet pri vložitvi

veta ni omejen na nobene posebne pogoje, čeprav bi bilo logično, da mora biti motiv za spodbijanje zakona povezan s tistimi interesi, ki jih po ustavi državni svet zastopa. Zlasti v začetnih mesecih svojega obstoja je državni svet precej široko pristopal k vlaganju veta, državni zbor pa je kot po tekočem traku veto zavračal, ponavadi celo z veliko bolj prepričljivo večino, kot je bila večina, dosežena ob prvem odločanju o zakonu. To velja pripisati temu, da so poslanci državnega zbora, tudi opozicijski, praviloma negativno nastrojeni do vmešavanja državnega sveta v sprejemanje zakonov. Po odločitvi ustavnega sodišča državni svet ne more vložiti veta zoper proračun.

V prvem mandatnem obdobju je bil državni svet zelo uspešen v tistih primerih, ko se je po neuspešnih drugih poskusih (negativna mnenja in predlogi v različnih fazah zakonodajnega postopka, veto) odločil, da pred ustavnim sodiščem dokazuje neskladje zakonskih rešitev z ustavo (zakon o lastninskem preoblikovanju, zakon o referendumu in ljudski iniciativi, zakon o lokalni samoupravi, zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji, zakon o visokem šolstvu, zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih opravljale občine itd.).

Doslej državni svet še ni predlagal uvedbe parlamentarne preiskave, zelo malo uspeha pa je imel tudi, kadar se je odločil za to, da državnemu zboru predlaga sprejem zakona. Državni zbor se doslej tudi ni odločal za to, da bi od državnega sveta terjal mnenja, čeprav mu ustava to možnost daje. Mnenja, ki jih državnemu zboru posreduje državni svet samoiniciativno, pa se bolj redko upoštevajo, čeprav jim v zadnjem času matična delovna telesa posvečajo večjo pozornost kot poprej.

Pričakujemo lahko, da se bo državni svet v drugem mandatnem obdobju (1997 - 2002) bolj uveljavil kot specifično zastopstvo posebnih in skupnih interesov in nepopolni drugi parlamentarni dom. K temu utegnejo pozitivno prispevati posredne volitve zastopnikov lokalnih interesov, pa tudi preseganje začetnih prestižnih napetosti med državnim zborom in državnim svetom. Poleg tega je mogoče pričakovati, da bo vloga državnega sveta vplivnejša ali vsaj odmevnejša v obdobjih, v katerih bo imela večji vpliv na njegovo delovanje opozicija od

vladne večine v državnem zboru. Ni izključeno, da bo v času druge mandatne dobe državnega sveta prišlo do delne rekonstrukcije državnega sveta ali celo do oblikovanja zbora pokrajin namesto državnega sveta.

9.3 PREDSEDNIK REPUBLIKE

9.3.1 POJEM

Šef države (državni poglavar) ima v sodobnih ustavnih sistemih zelo različen položaj, funkcijo in pristojnosti. Gre za individualni ali kolektivni organ, ki predstavlja državo doma in nasproti drugim državam in meddržavnim organizacijam ter opravlja druge izvršilne državne zadeve.
Funkcija šefa države se je zgodovinsko razvila iz absolutne monarhije, v kateri je imel njen nosilec v svojih rokah celotno vrhovno državno oblast, ki jo je izvajal neposredno in prek podrejenih državnih uslužbencev. V sodobnih ustavnih sistemih ima šef države le omejene možnosti neposrednega poseganja v zakonodajno funkcijo (ta je v rokah predstavniškega organa), zelo različen pa je obseg njegovih izvršilnih državnih pristojnosti.
Ena skrajnost je ureditev, po kateri ima šef države v mirnem času zelo omejene, pretežno reprezentativne (protokolarne) pristojnosti. Druga skrajnost pa je ureditev, v kateri je šef države sočasno vrhovni nosilec izvršne oblasti (vladne funkcije), predstavnik države doma in v tujini, poveljnik njenih oboroženih sil in ima tudi pomembne možnosti vpliva na odločanje zakonodajnega organa (zakonska iniciativa, veto, sklicevanje predstavniškega organa, razglašanje zakonov, razpust predstavnišega organa, imenovanje članov predstavniškega organa oziroma njegovega zgornjega doma itd.). Še pomembnejši položaj, ki spominja na absolutnega monarha, ima šef države v vojaških diktaturah in enopartijskih sistemih. Tudi v teh primerih pa se oblast večkrat deli, in sicer med revolucionarni oziroma vojaški svet in redno vlado.

Zanimivo je, da ima šef države v sodobnih monarhijah praviloma ožje pristojnosti in bolj omejena pooblastila kot v republikah, v katerih je funkcija šefa države zasnovana na demokratičnih temeljih (neposredne volitve) in so se odločile za vzpostavitev predsedniškega sistema. Toliko bolj, ker je ameriški predsedniški sistem nastal kot zavestna negacija sistema, v katerem je imel monarh zelo poudarjeno vlogo. Ob nastanku ZDA so se očetje njene ustave zavzeli za mnogo bolj omejeno izvršno oblast, kot jo je imel v tistem času angleški kralj, za prevlado zakonodaje nad rigorozno omejeno izvršno oblastjo ("kongresna vladavina"). Medtem ko je z razvojem vloga angleškega monarha vse bolj slabela in njegova moč prehajala na parlament oziroma njegov spodnji dom in še zlasti na vlado oziroma njen ožji kabinet, se je funkcija ameriškega predsednika vse bolj krepila.

9.3.2 ŠEF DRŽAVE V PARLAMENTARNEM SISTEMU

V angleškem parlamentarnem sistemu opravlja funkcijo šefa države monarh (kralj oziroma kraljica). Kralj je formalno vrhovni nosilec državne oblasti, tako zakonodajne, ki jo uresničuje njegov (njen) parlament, izvršne, ki jo opravlja njegova (njena) vlada oziroma ožji kabinet, in sodne, ki jo opravljajo njegova (njena) sodišča. Resnična moč kralja pa je zelo omejena in je v mnogočem prešla na parlament in upravne funkcionarje, ki delujejo v imenu kralja.
Kralj sicer formalno imenuje prvega ministra, v resnici pa je dolžan dati mandat predsedniku tiste stranke, ki je na volitvah dobila večino sedežev v spodnjem domu. Večji vpliv na imenovanje prvega ministra in na delovanje kabineta ima kralj samo v tistih primerih, kadar zaradi ravnotežja političnih sil v spodnjem domu nobena stranka nima absolutne večine. Vsekakor pa kralj ne more oblikovati vlade po svojih lastnih zamislih, ker zaradi svoje nestrankarske narave (strankarske nepristranosti) ne sme vsiljevati volje spodnjemu domu parlamenta. V vsakem primeru je kralj v bolj ali manj stalnem stiku s prvim ministrom in kljub svoji nepristranosti ohranja pravico do komentiranja, postavljanja vprašanj in svetovanja, še zlasti, kadar gre za

večje spremembe v vladni politiki. Kraljev vpliv na kabinet je pomembnejši samo v obdobjih izenačenih moči strank in ob slabotnem prvem ministru (Laski, 1952:262). Ureditev razmerij med kraljem in njegovim kabinetom spada v nepisani del angleške ustave, izoblikovan na podlagi prakse dolgih desetletij.
Vlada je v celoti odvisna od večine v spodnjem domu parlamenta. Parlament nadzoruje delo vlade, ji določa finančne okvire in sprejema zakone, za katerih izvrševanje je vlada odgovorna. Na prvi pogled je torej celotna oblast z monarha prešla na parlament, zlasti na njegov spodnji dom. V praksi pa temu ni tako. Prvi minister in njegov kabinet (vlada v ožji sestavi) sta izbrana izmed poslancev vladne večine. Šef vlade je sočasno predsednik stranke, ki je na volitvah dobila večino sedežev v spodnjem domu. Zato lahko prek strankarske discipline in z grožnjo, da bo razpustil spodnji dom, obvladuje večino v spodnjem domu. Tako postaja resnični center angleškega parlamentarnega sistema kabinet in ga zato vse pogosteje imenujejo tudi "kabinetni sistem".
Za angleški parlamentarni sistem je značilno, da v njem parlamentarne volitve pravzaprav pomenijo izbiro med različnimi možnimi kabineti oziroma kandidati za prvega ministra. Večinski volilni sistem in dvostrankarski sistem sta spremenila parlament v spopad dveh discipliniranih vojska, večinske, katere naloge je zadržati vlado, in manjšinske (opozicija njenega veličanstva), katere temeljna naloga je diskreditirati vlado nasprotne stranke, da bi jo lahko nadomestila.
Najpomembnejši nosilec izvršne oblasti v angleškem parlamentarnem sistemu ni šef države, ampak od njega ločen prvi minister. Če ameriški predsedniški sistem počiva predvsem na strogi ločitvi in nasprotju med nosilci zakonodajne in izvršne ter sodne oblasti, je za angleški parlamentarni sistem značilno sodelovanje nosilcev različnih delov oblasti. V angleškem parlamentarnem sistemu prispevajo stranke k temu, da si prvi minister lahko kot vodja stranke prek strankarske discipline podreja večino v parlamentu. Takšne vloge ameriške stranke nimajo. Strankarska solidarnost in disciplina v ZDA ne dosegata niti približno takšne stopnje kot v Veliki Britaniji. Ena od temeljnih razlik med angleškim parlamentarnim in ameriškim predsedniškim sistemom

pa je nedvomno v tem, da ima v slednjem šef države, ki je sočasno tudi predsednik vlade, bistveno pomembnejši položaj in vlogo.

V francoskem ustavnem sistemu je po letu 1958 predsednik republike najpomembnejši politični organ državne oblasti. Predsednik republike je od leta 1962 dalje izvoljen na neposrednih volitvah (dvokrožni večinski sistem). Neposredna izvolitev predsednika republike, njegove širše pristojnosti in dejstvo, da njegovi akti veljajo tudi, če jih ne sopodpiše predsednik vlade oziroma pristojni minister, dajejo predsedniku republike v Franciji drugačen položaj in vlogo, kot je to običajno v parlamentarnem sistemu. Zato ureditev francoske V. republike označujejo kot parlamentarni sistem s poudarjeno vlogo predsednika republike oziroma kot polpredsedniški sistem.

Predsednika vlade imenuje predsednik republike. Na predlog presednika vlade imenuje predsednik republike tudi ministre in državne sekretarje. Vlada pa mora imeti sočasno tudi zaupnico oziroma večinsko podporo v ljudski skupščini. Naloga predsednika vlade, ministrov in državnih sekretarjev (kabinet) je, da pripravljajo seje ministrskega sveta (vlade), katerega delo vodi predsednik republike. V francoskem parlamentarnem sistemu ima torej predsednik republike podobno samostojen in vpliven položaj kot predsednik ZDA, pri čemer pa so predsednik vlade, ministri in državni sekretarji vendarle v samostojnejšem in od parlamenta bolj odvisnem položaju, kot to velja za ameriški predsedniški sistem. Kljub tej razliki je v francoski V. republiki za časa de Gaulla predsednik republike imel takšno vlogo, da se je lahko primerjala z vlogo predsednika v ameriškem sistemu.

Francoski polpredsedniški sistem lahko uspešno deluje samo, če obstaja trojni konsenz: konsenz med predsednikom republike in predsednikom vlade, med vlado in večino v ljudski skupščini in med predsednikom republike in ljudsko skupščino. Do okrepljene vloge parlamenta in zmanjšane vloge predsednika republike pa je prišlo takrat, ko je ob predsedniku Mitterandu, ki je bil izvoljen kot kandidat socialistične stranke, večino v narodni skupščini dobila desnica. V takšnih razmerah so se pristojnosti predsednika republike v praksi zožile na

funkciji šefa države v mednarodnih odnosih in vrhovnega poveljnika oboroženih sil.

9.3.3 RAZVOJ V SLOVENIJI

1. Nekakšen zametek bodočega šefa slovenske države in vlade je bil izvršni odbor Osvodobilne fronte, potem ko je bil 16. septembra 1941 konstituiran Slovenski narodnoosvobodilni odbor. Čeprav izvršni odbor OF ni bil izvoljen, ampak so ga sestavljali predstavniki ustanovnih skupin OF, je bil to izvršni organ Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora, ki naj za časa osvobodilne borbe "edini predstavja, zastopa, organizira in vodi slovenski narod na vsem njegovem ozemlju". Ta organ je spomladi leta 1942 sprejel odlok o postavitvi narodne oblasti na osvobojenem ozemlju. Upravljal je z razlaščenimi gozdovi, usmerjal gibanje civilnega prebivalstva, zagotavljal prehrano za vojsko, prebivalstvo itd. Sprejel je odloke o poslovanju šolstva, odlok o poslovanju župnijskih uradov in odlok o sklicu zbora odposlancev narodnoosvobodilnih odborov.
Na zboru odposlancev slovenskega naroda oktobra 1943 v Kočevju sta bila izvoljena Slovenski narodnoosvobodilni odbor in njegovo 10-člansko predsedstvo, ki se je po svoji sestavi še vedno pokrivalo s sestavo izvršnega odbora OF. Predsedstvo SNOO opravlja večkratne funkcije: obenem je vodstvo SNOO, šef države, zametek vlade in organ, ki predstavlja novo ljudsko oblast v Sloveniji.
Na prvem zasedanju je Slovenski narodnoosvobodilni odbor v Črnomlju februarja 1944 ustanovil nacionalni komite osvoboditve Slovenije, ki pa takrat ni bil vzpostavljen. Tako ostane "izvršni odbor Osvobodilne fronte: predsedstvo parlamenta, predsedstvo države in vlada, hkrati pa tudi vodilni izvršni organ Osvobodilne fronte, torej značilni razvojni organ nove državnosti". Ob koncu vojne je bila 5. maja 1945 oblikovana prva narodna vlada. Imenovalo jo je predsedstvo Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta, potem, ko je sprejelo zakon o narodni vladi Slovenije. Vlada je bila podrejena

Slovenskemu narodnoosvobodilnemu svetu in njegovemu predsedstvu. Na ta način sta bili ločeni funkciji šefa države (predsedstvo SNOS) in vlade, ki sta bili dotlej združeni v predsedstvu.

2. Z ustavo LR Slovenije iz leta 1947 je bila organizacija oblasti urejena na enak način kot organizacija oblasti v federaciji. Vrhovni državni organ LR Slovenije je bila ljudska skupščina, uresničevanje izvršne oblasti pa je bilo poverjeno prezidiju ljudske skupščine, vladi republike in njej podrejenim republiškim organom državne uprave. Takšna ureditev močno spominja na sovjetsko ureditev, ki je ob vrhovnem sovjetu poznala prezidij, vlado in organe državne uprave.
Prezidij ljudske skupščine LR Slovenije je imel predsednika, enega ali dva podpredsednika, sekretarja in največ 20 članov. Volila ga je ljudska skupščina LR Slovenije, kateri je bil za svoje delo tudi odgovoren. Prezidij ljudske skupščine ni bil samo kolektivni šef države, ampak je obenem predstavljal tudi vodstvo skupščine in nadzorni organ nad delovanjem vlade (med zasedanji ljudske skupščine). Poleg tega je bilo v njegovi pristojnosti obvezno tolmačenje republiških zakonov, izvrševanje pravice pomilostitve, podeljevanje priznanj in častnih naslovov, razpis referenduma itd. Nekatera dodatna pooblastila je dobil prezidij tudi z zakonom, med njimi tudi takšna, ki so pomenila poseganje v zakonodajno funkcijo (odločanje o tem, da se lahko uporabljajo posamezna pravna pravila iz zakonov, veljavnih na dan 6. aprila 1941, sprememba meja med kraji itd.).

3. Z ustavnim zakonom iz leta 1953 je bil ukinjen prezidij ljudske skupščine, vendar se namesto njega ni ustanovil novi individualni šef države, kot je veljalo za federacijo. Funkcije prezidija ljudske skupščine so bile samo deloma prenesene na predsednika skupščine, večinoma pa na republiško skupščino in njen izvršni svet. Izvršnemu svetu je bilo med drugim zaupano tudi predstavljanje ljudske republike, torej tipična funkcija šefa države.

Ljudska republika Slovenija po 1953. letu torej nima več posebnega organa, ki bi opravljal funkcijo šefa države. To je bila posledica prepričanja, da takšna funkcija v ljudskih republikah ni potrebna, ker so področja, na katerih ima predsednik republike v federaciji najpomembnejše pristojnosti (mednarodni odnosi, narodna obramba), v izključni pristojnosti. Temeljna razloga za ukinitev posebnega organa, ki v republiki opravlja funkcijo šefa države, sta podcenjevanje nacionalnega vprašanja oziroma zoževanje pristojnosti republik in doslednejša uveljavitev načela enotnosti oblasti in sistema skupščinske vladavine z ustavnim zakonom iz 1953. leta.

4. Po letu 1963 se postopno uveljavi v funkciji šefa države predsedstvo Skupščine SR Slovenije. Ta organ je bil uveden s poslovnikom Skupščine SR Slovenije leta 1963. Sestavljajo ga predsednik in podpredsednika skupščine ter predsedniki njenih zborov. V začetku je imel le posvetovalno funkcijo in nalogo, da koordinira delovanje zborov in delovnih teles Skupščine SR Slovenije, pozneje pa je začel dobivati tudi posamezne funkcije, ki so tipične za šefa države. S poslovnikom iz leta 1967 mu je bila npr. poverjena funkcija sodelovanja s skupščinami drugih družbenopolitičnih skupnosti (občine, federacija), leta 1969 pa je dobil zelo pomembne funkcije za primer vojne in neposredne vojne nevarnosti.
Predsedstvo Skupščine SR Slovenije dobi pomembnejši položaj potem, ko se okrepi položaj republike kot federalne članice v jugoslovanski federaciji. Z amandmajem LI k ustavi SR Slovenije, sprejetim leta 1971, dobi predsedstvo skupščine nekatere pristojnosti, tipične za šefa države (razglašanje zakonov, podeljevanje odlikovanj, predlaganje mandatarja za sestavo izvršnega sveta, pristojnosti na področju ljudske obrambe, zlasti za primer vojnega stanja itd.). Predsedstvo republiške skupščine je tudi skrbelo za neposredno sodelovanje z drugimi republikami in organi federacije.
Zanimivo je, da je predsedstvo skupščine prevzelo tudi nekatere pristojnosti, ki jih je do tedaj opravljal (pretežno zunajsistemsko in neustavno) republiški politični aktiv pri CK ZKS, da bi takšno delovanje postalo bolj odgovorno in

javno. Amandma LI k ustavi SR Slovenije je tudi izrecno določil, da predsedstvo Skupščine SR Slovenije predstavlja republiko, obravnava vprašanja splošnega političnega pomena in predlaga skupščini programsko osnovo za njeno delo. Predsedstvo predlaga mandatarja za sestavo izvršnega sveta, kandidate za predsednika in sodnike ustavnega sodišča, razlaga določbe poslovnikov skupščine in njenih zborov ter sprejema stališča o drugih vprašanjih. Predsedstvo je bilo odgovorno republiški skupščini, v praksi pa se je uveljavilo kot pomembno politično telo znotraj skupščine in pri povezovanju z drugimi republiškimi organi.

5. Z ustavo SR Slovenije iz 1974. leta je ustanovljeno Predsedstvo SR Slovenije kot kolektivni šef države, ki predstavlja republiko in ima pomembne pristojnosti na področju ljudske obrambe, mednarodnih odnosov in zagotavljanja enakopravnosti narodov in narodnosti. Obravnava lahko tudi druga temeljna politična vprašanja in skrbi za sodelovanje s Predsedstvom SFRJ. Zanimivo je, da je ustava SR Slovenije določila predsedstvu pomembnejši položaj in širše pristojnosti, kot je to veljalo za ustave drugih republik jugoslovanske federacije. Predsedstvo SR Slovenije je tudi predlagalo kandidate za predsednika izvršnega sveta ter kandidate za predsednika in sodnike ustavnega sodišča, razglašalo zakone, podeljevalo odlikovanja, odločalo o pomilostitvah in opravljalo še druge z ustavo določene zadeve.
Poseben položaj ima predsednik predsedstva, ki predstavlja predsedstvo in v njegovem imenu tudi SR Slovenijo. V predsedstvu sta poleg predsednika in šestih članov po položaju še predsednik CK ZKS in predsednik RK SZDL Slovenije. V njegovem delu pa je sodeloval tudi predsednik republiške skupščine. Predsedstvo so volile občinske skupščine, s čimer sta mu bila dana poseben položaj in samostojna vloga. Upoštevati namreč velja, da so po ustavi iz 1974. leta občinske skupščine sodelovale pri izvolitvi tudi vseh treh zborov republiške skupščine. Tako je predsedstvo republike dobilo podobno volilno osnovo kot skupščina, kar je poudarjalo njegov samostojni in od skupščine relativno neodvisni položaj. Predsedstvo je bilo sicer mogoče odpoklicati,

vendar le, če za odpoklic glasuje večina vseh delegatov v vseh treh zborih republiške skupščine in 2/3 občinskih skupščin. Predsedstvo se je vsaj do neke mere uveljavilo tudi kot nadzorni organ nad izvršnim svetom, ki je dolžan predsedstvu poročati o vprašanjih iz svoje pristojnosti. Ustavni položaj predsedstva je bil torej zelo stabilen in neobičajno poudarjen za sistem skupščinske vladavine.

6. Z amandmaji k ustavi SR Slovenije iz leta 1989 je bilo odpravljeno članstvo po položaju v predsedstvu republike, število članov je bilo zoženo na štiri in uvedene so bile neposredne volitve predsednika in članov predsedstva. Pri tem se predsednik voli po dvokrožnem večinskem sistemu, pri čemer je za izvolitev potrebna večina veljavnih oddanih glasovnic, člani predsedstva pa se volijo po enokrožnem sistemu relativne večine. Predsednika in člane predsedstva je mogoče odpoklicati v primeru, če ne delujejo v skladu z ustavo in zakoni. Ko je v 80-tih letih prišlo do teženj po ponovni centralizaciji jugoslovanske federacije, se je med drugim pojavila tudi pobuda za ukinitev predsedstev republik in avtonomnih pokrajin. Predsedstvi avtonomnih pokrajin sta bili ukinjeni s spremembo ustave SR Srbije, medtem ko je SR Slovenija preprečila odpravo 147. člena ustave SFRJ o oblikovanju predsedstev v republikah.

9.3.4 ŠEF DRŽAVE V OSNUTKU NOVE USTAVE

Že prve zamisli o državni ureditvi v novi slovenski ustavi so temeljile na dosledni uveljavitvi načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno. To načelo naj ne bi zanikalo načela ljudske suverenosti, ampak zagotavlja, da ne pride do odtujevanja oblasti njegovemu nosilcu. Takšno izhodišče v načelu ne izključuje niti predsedniškega niti parlamentarnega niti mešanega oziroma polpredsedniškega sistema. Osnutek ustave Republike Slovenije iz oktoba 1990 pa je opustil možnost, da bi v Sloveniji uvedli predsedniški sistem v čisti obliki. Razčlenil pa je drugi dve možnosti: parlamentarni sistem z reprezentativno

vlogo šefa države in kombinirani parlamentarno-predsedniški sistem z močnejšo vlogo šefa države.

Zagovorniki parlamentarno-predsedniškega modela so poudarjali, da se javno mnenje zavzema za neposredne volitve predsednika republike, kar naj bi bilo tudi v nasprotju z zgolj reprezentativno in protokolarno funkcijo šefa države v parlamentarnih sistemih. Zato bi bilo smiselno zagotoviti pretežni vpliv volivcev na oblikovanje vlade prek predsedniških in ne prek parlamentarnih volitev. Takšna rešitev bi onemogočila koncentracijo zakonodajne in izvršne oblasti v rokah istega političnega bloka. V takšnem modelu bi imeli volivci prevladujoč vpliv na oblikovanje vlade prek predsedniških volitev, dodatni nadzor nad vlado pa tudi prek državnega zbora. Pristaši tega modela so opozarjali, da lahko uveljavitev parlamentarnega sistema v razmerah velikega števila parlamentarnih strank ter v razmerah socialne in ekonomske krize privede do močno nestabilne, šibke in bolj ali manj kratkotrajne koalicijske vlade. Veliko močnejšo, stabilnejšo vlado lahko postavi predsednik republike, izvoljen na neposrednih volitvah, na katerih lahko s svojim kandidatom uspe le močna strankarska koalicija.

Bistvena značilnost parlamentarno-predsedniškega sistema, kot je bil opredeljen v osnutku ustave Republike Slovenije, je, da je neposredno izvoljeni predsednik republike sočasno šef države in najvišji nosilec vladne funkcije. Predsednik republike namreč imenuje predsednika vlade in na njegov predlog ministre. Vlada, ki jo postavi predsednik republike, ni odvisna od večinske podpore v državnem zboru. Pač pa lahko državni zbor izglasuje nezaupnico vladi z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Takšna ureditev bi po eni strani zagotovila mnogo stabilnejšo izvršno oblast, po drugi strani pa bi pomenila usodno odstopanje od temeljnega načela parlamentarnega sistema, po katerem mora imeti vlada večinsko podporo v parlamentu.

Pristaši parlamentarnega modela so pudarjali, da pomeni parlamentarni sistem korak naprej v demokratizaciji državne oblasti v primerjavi s predsedniškim, ker zagotavlja, da je izvršna oblast pod neposrednim nadzorstvom ljudskega predstavništva. Zagovorniki parlamentarnega modela pa priznavajo, da je

temeljna nevarnost tega modela v nestabilnosti vlad, zlasti v primerih velike strankarske razcepljenosti parlamenta in šibkih koalicij. Proti takšni nevarnosti pa ni edino možno sredstvo uveljavljanje elementov predsedniškega sistema, ampak je mogoče stabilnost vlade doseči tudi na drugačen način. Osnutek ustave Republike Slovenije je ponujal v ta namen institut t.i. konstruktivne nezaupnice, povzet po nemškem ustavnem sistemu. Druga korekcija parlamentarnega sistema je uvedba možnosti manjšinske vlade, postavljene z večino opredeljenih glasov poslancev državnega zbora. Zagovorniki parlamentarnega modela tudi poudarjajo, da bi lahko parlamentarno-predsedniški sistem vodil do še hujše politične nestabilnosti in neučinkovitosti sistema kot parlamentarni, kadar bi prišlo do političnih nasprotij med usmeritvijo neposredno izvoljenega predsednika republike in njegove vlade na eni strani ter zakonodajnega telesa na drugi strani.

Osnutek ustave Republike Slovenije je sicer razčlenil oba modela, vendar se je ustavna komisija še pred javno razpravo opredelila za to, da podpre parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države. Po tem modelu voli predsednika vlade državni zbor z večino glasov vseh poslancev in s tajnim glasovanjem, ministre pa imenuje in razrešuje predsednik republike na predlog predsednika vlade. Državni zbor lahko vladi izreče le t.i. konstruktivno nezaupnico, kar bistveno krepi stabilnost vlade in onemogoča njeno prepogosto menjavanje. Po oceni Matevža Krivica so tako ublaženi možni negativni učinki spreminjanja strankarskih koalicij v parlamentu na delo vlade, hkrati pa tudi ohranjen položaj parlamenta, kakršen je značilen za parlamentarni sistem.

Osnutek ustave Republike Slovenije je predvidel dokaj pomembne pristojnosti predsednika republike tudi v primeru, da bi bil uveljavljen parlamentarni model, še zlasti, če bi predsednik republike kot šef države predstavljal Republiko Slovenijo in njeno nacionalno enotnost. Pomembne pristojnosti bi imel zlasti na področju meddržavnih odnosov in obrambe, še posebej v izrednih razmerah ali v vojni. Predsednik republike bi lahko tudi razpuščal državni zbor, in sicer na predlog predsednika vlade. Po osnutku ustave je lahko

za predsednika republike izvoljen samo državljan Slovenije, ki je star najmanj 35 let.

V javni razpravi o osnutku ustave Republike Slovenije se je velika večina zavzela:

- za neposredne volitve predsednika republike,
- za parlamentarni sistem in reprezentativno funkcijo predsednika republike, ki ne bi smel imeti širokih pooblastil,
- proti temu, da bi lahko predsednik republike razpuščal državni zbor,
- proti določanju spodnje starostne meje pri volitvah predsednika republike in
- proti temu, da bi predsednik republike izražal nacionalno enotnost.

Ob sprejemanju ustave v Srbiji 1990. leta je bilo precej ugovorov zoper preširoke pristojnosti predsednika republike. Nosilci teh kritik so poudarjali, da je predsednik republike vsemogočen na zakonodajnem in obrambnem področju. Zlasti so nasprotovali suspenzivnemu vetu in pravici predsednika, da razpusti ljudsko skupščino. Predsednik republike postaja vsemogočen vojak in zakonodajalec. Tudi javna razprava o osnutku hrvaške ustave 1990. leta je nasprotovala preširokim pooblastilom predsednika republike kot "državnega poglavarja", češ da so preveč zožene pristojnosti sabora, da gre za povzemanje ureditve iz latinsko-ameriških držav in poskus uvedbe superpredsedniškega sistema, ki spominja na posnemanje Titove karizme. Ugotovimo lahko, da so bile pripombe na preveč poudarjen položaj predsednika republike v večji meri upoštevane na Hrvaškem kot v Srbiji, v obeh primerih pa bistveno manj kot v Sloveniji. Ustava Republike Hrvaške je nekatere funkcije, ki so bile prvotno namenjene predsedniku republike, prenesla na zbor županij, npr. suspenzivni veto in predlaganje sodnikov ustavnega sodišča. V ustavi Republike Makedonije iz 1991. leta sta ti pristojnosti poverjeni predsedniku republike.

Javna razprava o osnutku ustave Republike Slovenije se je torej večinoma opredelila za model, v katerem je nosilec zakonodajne oblasti izključno

predstavniško telo, nosilec izvršne oblasti pa vlada, ki je vezana na večinsko podporo v predstavniškem telesu. V takšnem modelu ima predsednik republike v glavnem reprezentativno funkcijo in tiste pristojnosti, ki so nujne za nemoteno izvajanje deljene oblasti. Pri tem je bilo upoštevano tudi mnenje zagovornikov predsedniškega sistema, ki so se zavzeli za uvedbo konstruktivne nezaupnice vladi v primeru, da ne bi bila sprejeta odločitev o uvedbi predsedniškega sistema ali polpredsedniškega sistema po vzoru V. francoske republike.

9.3.5 USTAVNI POLOŽAJ IN PRISTOJNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE

1. Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla parlamentarni sistem, v katerem ima predsednik republike funkcijo predstavljanja države in vrhovnega poveljnika njenih obrambnih sil. Položaj predsednika republike in njegova vloga sta primerljiva z drugimi sodobnimi parlamentarnimi ureditvami.
V nasprotju z dosedanjo ustavnopravno tradicijo Republike Slovenije je ustava iz leta 1991 opredelila individualnega nosilca funkcije šefa države.
S sprejemom ustave iz 1991. leta se je Slovenija uvrstila v krog tistih srednjeevropskih držav s parlamentarnim sistemom, ki opredeljujejo realativno šibak ustavni položaj predsednika države (Nemčija, Avstrija, Italija, Češka itd.). V teh državah ima predsednik države reprezentativno funkcijo in funkcijo vrhovnega poveljnika oboroženih sil (v Nemčiji po ustavi ni vrhovni poveljnik). Ne glede na to, ali je neposredno izvoljen kot v Sloveniji in Avstriji ali ga voli parlament (v razširjeni sestavi oziroma po posebno zahtevnem postopku), se šteje, naj bi s svojim delovanjem in neformalnim vplivom skrbel predvsem za varovanje temeljnih ustavnih vrednot in za čimbolj usklajeno delovanje državnega mehanizma. Samo italijanska ustava izrecno opredeljuje, da predsednik predstavlja enotnost države. Izvoljeni so za mandatno dobo od 5 do 7 let in ne morejo biti izvoljeni več kot dvakrat zaporedoma. Pogosto je določena posebna spodnja starostna meja za pridobitev pasivne volilne pravice (od 35 let v Avstriji do celo 50 let v Italiji).

V omenjenih državah imajo šefi držav posebej pomembno vlogo za primer izrednih razmer in vojne, kadar se parlament ne more sestajati, v mirnem času pa samo takrat, ko pride do oblikovanja šibkih vladnih koalicij in vladnih kriz (v teh primerih ima lahko tudi odločilen vpliv na razpust parlamenta in s tem na razpis predčasnih volitev in na izbiro kandidatov za predsednika vlade). Različno je urejeno vprašanje razglasitve zakonov, ki je lahko le formalna, lahko je odvisna od tega, ali je parlament spoštoval predpisano proceduro sprejema zakona, ali pa tudi od vsebine zakona (morebitna protiustavnost). Formalne pravice odločilnega veta predsednik države običajno nima (izjema je Češka, kjer je na primer predsednik Havel v konkretnem primeru uspel z vetom na carinski zakon, ki je poskušal poslance oprostiti plačevanja carinskih obveznosti). Predsednik države je po formalnih in neformalnih poteh vsestransko informiran o delovanju parlamenta in vlade, mnoge odločitve, zlasti na obrambnem in mednarodnem področju, pa dobi na vpogled pred njihovim sprejemom. Kolikor ima predsednik pravico imenovanja najvišjih državnih uradnikov, jo v praksi pogosto prenaša na pristojne ministre. Največji vpliv imajo v sodobnem času predsedniki držav prek svojih javnih nastopov, mednarodnih obiskov in poslanic parlamentu. Marsikje se bolj ali manj redno sestajajo z ministri, poslanskimi skupinami in političnimi strankami.

Operativne dolžnosti, kolikor jih imajo, zlasti na obrambnem področju, predsedniki držav pogosto poverjajo v izvajanje vladi oziroma ministrom. Njihovi akti praviloma nimajo pravne moči, če jih ne sopodpišejo pristojni ministri, kar seveda ne more veljati za odločitve, ki se nanašajo na sestavo vlade ali razpust parlamenta. Neformalno rangiranje državnih funkcionarjev jih vedno uvršča na najvišje mesto, nad predsednike parlamentov in vlad, enako velja tudi za njihove plače in druge materialne ugodnosti. Predsednika države je mogoče obtožiti pred ustavnim sodiščem zaradi kršitve ustave, sicer pa je odgovornost za dejanja, ki jih storijo pri opravljanju svoje funcije, pogosto tudi omejena (v Nemčiji ima na primer zvezni predsednik imuniteto, enako, kot velja za poslance).

2. Posebnost ureditve v ustavi iz 1991. leta je, da se predsednik republike, ne glede na dokaj restriktivno določene pristojnosti, voli na neposrednih volitvah. Volitve, ki jih razpisuje predsednik državnega zbora, so urejene tako, da se voli po dvokrožnem večinskem sistemu, po katerem je izvoljen kandidat, ki dobi večino oddanih veljavnih glasov. Takšen način volitev predsednika republike nedvomno krepi njegov položaj in vlogo, ki pa sta v večji meri odvisna od njegovih pristojnosti kot od načina izvolitve. Predsednik republike se voli za dobo petih let in ne more biti izvoljen več kot dvakrat zaporedoma za to funkcijo. Ustava prepoveduje, da bi predsednik republike istočasno opravljal drugo javno funkcijo ali poklic. Predsednik republike po izvolitvi priseže pred državnim zborom. Kadar je to potrebno, nadomešča predsednika republike predsednik državnega zbora.
Materialne pravice predsednika republike so začasno urejene v zakonu o poslancih in so v glavnem izenačene s pravicami predsednika državnega zbora. Organizacijo in delovanje svojih služb določa predsednik republike sam.

3. Kljub temu da so pristojnosti predsednika republike restriktivno določene, pa nikakor niso nepomembne. Pri tem ne gre le za njegovo temeljno funkcijo (predstavljanja države in poveljevanja obrambnim silam), ampak tudi za celo vrsto drugih pristojnosti, ki jih ustava poverja predsedniku republike. Še zlasti so pomembne njegove pristojnosti, ki so vezane na izredno stanje in vojne razmere. Posebej velja opozoriti na pristojnosti, ki jih ima predsednik republike v takšnih razmerah, kadar se državni zbor ne more sestati, zlasti na njegovo pravico, da sprejema uredbe z zakonsko močjo.
Prav tako ne gre podcenjevati vloge predsednika republike pri oblikovanju vlade. Res je sicer, da je vlada odvisna od večinske podpore v parlamentu in da mora predsednik republike pri predlaganju kandidata za predsednika vlade, po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin, upoštevati, katera stranka oziroma koalicija obvladuje večino v državnem zboru. Toda v primeru velikega števila političnih strank v parlamentu in kadar bo prihajalo do političnih zastojev in

težav pri sklepanju vladnih koalicij, bo lahko osebni vpliv predsednika republike na oblikovanje vlade precejšen.
Ustava je učinkovito omejila možnosti, da bi predsednik republike v praksi posegal v pristojnosti drugih državnih organov. O sporih, ki bi v zvezi s tem nastali med parlamentom, predsednikom in vlado, odloča ustavno sodišče, pred katerim lahko zaradi kršitev ustave in hujših kršitev zakona obtoži predsednika republike tudi državni zbor. Ustava določa, da lahko ustavno sodišče odloči o odvzemu funkcije predsedniku republike z dvotretjinsko večino vseh sodnikov ustavnega sodišča. Zakon o ustavnem sodišču pa je določil, da državni zbor obtoži predsednika republike z večino vseh svojih članov in da se tudi odločitev o tem, ali je obtožba utemeljena, sprejema z dvotretjinsko večino vseh sodnikov ustavnega sodišča.
Predsednik republike nima imunitete in je zoper njega mogoče sprožiti kazenski postopek. V ustavi in zakonodaji tudi ni nobenih omejitev, da predsednik republike ne bi bil povabljen na zaslišanje (kot priča ali preiskovanec) pred parlamentarno preiskovalno komisijo, čeprav nekateri menijo, da lahko državni zbor uveljavlja odgovornost predsednika republike le po postopku za obtožbo pred ustavnim sodiščem.
Predsednik republike razpisuje volitve za državni zbor, skliče državni zbor na prvo zasedanje, lahko zahteva, da se državni zbor sestane na izredni seji, in prevzema del funkcij državnega zbora v vojnem ali izrednem stanju, kadar se ta ne more sestati. Predsednik republike ne more razpustiti državnega zbora, razen povsem izjemoma, če državni zbor po večkratnih poskusih ne more oblikovati vlade, ki bi v njem dobila večinsko podporo ali vsaj večino opredeljenih glasov (manjšinska vlada). Kadar državni zbor tako zahteva, je predsednik države po ustavi dolžan podati mnenje o posameznem vprašanju. Poslovnik državnega zbora pa določa, da se brez odločanja uvrsti na dnevni red državnega zbora mnenje, ki ga želi predsednik republike na lastno željo predstaviti državnemu zboru.
Predsednik republike razglaša zakone, ki mu jih je državni zbor dolžan predložiti v razglasitev, osmi dan po sprejemu, če državni svet ni zahteval

ponovnega odločanja o zakonu. Predsednik republike predlaga državnemu zboru kandidate za sodnike ustavnega sodišča in za pet članov sodnega sveta. Zakon o varuhu človekovih pravic pa je določil, da tudi kandidata za nosilca te funkcije predlaga državnemu zboru predsednik republike.
Na zunanjepolitičnem področju opravlja predsednik republike razen pristojnosti, ki so povezane s predstavljanjem Republike Slovenije, še: imenovanje veleposlanikov, sprejemanje poverilnih pisem tujih diplomatskih predstavnikov in izdajanje listin o ratifikaciji. Predsednik republike tudi odloča o pomilostitvah ter podeljuje odlikovanja in častne naslove.

4. Po sprejemu ustave v 1991. letu in prvih volitvah predsednika republike v 1992. letu je prihajalo do različnih tolmačenj in zapletov v zvezi s pristojnostmi predsednika republike. To je bilo deloma razumljivo v času, ko so ustavne določbe o funkciji predsednika republike že veljale, obenem pa še niso bili usklajeni z ustavo zakoni, ki so določali pristojnosti predsedstva republike na posameznih področjih (obramba, zunanje in notranje zadeve itd.). Zakon o obrambi je bil na primer sprejet pred osamosvojitvijo in pred sprejemom ustave, torej v času, ko je funkcijo šefa države opravljalo predsedstvo republike. Ustavni zakon za izvedbo ustave je določil, da do izvolitve predsednika republike opravlja njegove ustavne funkcije predsedstvo republike. Po izvolitvi predsednika republike pa se je v javnosti večkrat postavilo vprašanje, ali in katere funkcije, ki jih je opravljalo poprej predsedstvo republike, niso združljive z novo ustavno funkcijo in položajem predsednika republike. Zakon o obrambi in zaščiti iz 1991. leta namreč precej široko opredeljuje pristojnosti predsedstva na obrambnem področju (spremljanje in ocenjevanje stanja obrambnih priprav, ocenjevanje političnovarnostnih razmer, sprejemanje obrambnega načrta in načrta opremljanja in oboroževanja, vodenje in poveljevanje teritorialni obrambi itd.). Z novim zakonom o obrambi, sprejetim konec 1994. leta, so bile ožje opredeljene pristojnosti predsednika republike kot poveljnika obrambnih sil. Zakon povzema ustavno določbo o tem, da je predsednik republike vrhovni

poveljnik obrambnih sil, ki jih zakon poimenuje Slovenska vojska. Poleg tega zakon razčlenjuje ustavno določbo o pristojnostih, ki jih opravlja predsednik republike med vojno oziroma v času izrednega stanja, če se državni zbor ne more sestati (razglasitev izrednega in vojnega stanja, sprejemanje uredb z zakonsko močjo, odločanje o uporabi Slovenske vojske, uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter splošne mobilizacije). Vse bistvene pristojnosti na obrambnem področju so dane vladi, ministru za obrambo in generalštabu. Predsednik republike povišuje le najvišje častnike (brigadir, admiral), na predlog ministra in po predhodnem soglasju vlade. Pripombe dela poslancev, da so pristojnosti predsednika republike v zakonu preveč restriktivno določene, niso bile upoštevane. Prav tako ne mnenje predsednika republike, podano na zahtevo državnega zbora v postopku sprejemanja zakona, da naj bi imel predsednik republike take pristojnosti, da bo pri opravljanju funkcije vrhovnega poveljnika "mogel varovati ustavne vrednote, za kar mu daje podlago tudi neposredna izvolitev", da naj ima pravico podeljevati tudi prvi častniški čin, imenovati načelnika generalštaba in da bi moral načelnik generalštaba ponuditi svoj odstop novoizvoljenemu predsedniku republike. Predsednik republike meni, da te in nekatere druge pristojnosti izhajajo iz ustavne določbe o tem, da je predsednik republike vrhovni poveljnik, in opozarja, da daje zakon nekatere od njih šefu države tudi v tistih državah, v katerih nima te ustavne funkcije.

Predsednik republike ne more uspešno opravljati svojih funkcij v mirnem času in se pripravljati na morebitne vojne razmere, če ga pristojni organi izčrpno ne informirajo o stanju in svojem delovanju. Poslovnik državnega zbora na primer določa, da je predsednik državnega zbora dolžan obveščati predsednika republike o dejstvih, pomembnih za izvrševanje njegovih pristojnosti (zlasti v zvezi s predlaganjem kandidata za predsednika vlade, razpisom volitev in razglašenjem zakonov). Predsednik republike dobiva vsa gradiva, ki so na dnevnem redu državnega zbora. Predsednik republike je po ustavi dolžan razglasiti zakon najkasneje osem dni po njegovem sprejemu. Obenem pa je v ustavi in poslovniku državnega zbora na takšen način urejeno ponovno

odločanje o zakonu na podlagi veta državnega sveta (svet mora o vetu odločiti v sedmih dneh), da predsedniku republike ostaja pogosto le nekaj ur za razglasitev zakona. To še dodatno poudarja formalni značaj akta razglasitve zakona (nikjer niso navedeni razlogi, zaradi katerih bi lahko predsednik republike odklonil razglasitev zakona). V praksi pa je predsednik republike odložil razglasitev zakona, za katerega je menil, da ni v skladu z ustavo.
Zakon o obrambi zagotavlja, da je predsednik republike ustrezno seznanjen s stanjem bojne pripravljenosti in drugimi zadevami, pomembnimi za obrambo države, saj minister za obrambo določa pogoje in postopke takšnega seznanjanja po predhodnem soglasju predsednika republike.
Drugače kot pri ustavi Republike Srbije in ustave Republike Hrvaške iz leta 1990 so bila stališča strokovne in širše javnosti zoper široka pooblastila predsednika republike in zoper uvajanje elementov predsedniškega sistema v največji možni meri upoštevana, tako da ima predsednik republike v Sloveniji ustavni položaj, ki je značilen za večino sodobnih evropskih parlamentarnih sistemov s pretežno reprezentativno vlogo in restriktivno določenimi pristojnostmi šefa države. V Sloveniji je še posebej restriktivna ustavna ureditev vloge predsednika republike pri imenovanju vlade in razpustu parlamenta ter zakonska ureditev na obrambnem področju. To pa ne pomeni, da predsednik republike ne bi mogel igrati pomembne politične vloge, še zlasti v obdobjih šibkejših vladnih koalicij. Veliko je odvisno tudi od osebnih lastnosti nosilca te funkcije (Ribarič, 1993:693).

9.4 VLADA

9.4.1 POLOŽAJ VLADE

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države - tako

klasična represivna funkcija kot tudi socialne in ekonomske funkcije države. V različnih sistemih organizacije državne oblasti so nosilci izvršilne oblasti različni državni organi. Različen je tudi njihov položaj v sistemu organizacije državne oblasti in razmerja do drugih organov oblasti, zlasti njihovo razmerje do zakonodajne oblasti.

V parlamentarnem sistemu sicer izvajata izvršilno oblast skupaj predsednik države in vlada, upravni del izvršilne oblasti pa upravni organi, vendar je temeljni nosilec izvršilne oblasti vlada kot kolegijski organ. Vlada je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave. V prvem pogledu je vlada obrnjena nasproti parlamentu, v drugem pa nasproti državni upravi.

Naša ustavna ureditev je z uveljavitvijo načela delitve oblasti in parlamentarnega sistema (vsaj na načelni ravni) uvedla povsem drugačen položaj in drugačno organizacijo izvršilne oblasti kot v prejšnjem skupščinskem sistemu. Po sedanji ureditvi opravljata izvršilno oblast predsednik republike (kot nominalni šef izvršilne oblasti) in vlada kot dejanski nosilec izvršilne oblasti.

V naši ureditvi je položaj vlade v temeljih urejen že v ustavi, zlasti način njenega oblikovanja in njena odgovornost državnemu zboru, podrobneje pa z zakonom o vladi, poslovnikom državnega zbora Slovenije in poslovnikom Vlade Republike Slovenije.

Za položaj vlade v organizaciji državne oblasti in še posebej za njeno razmerje do parlamenta pa so pomembni tudi drugi vidiki in ne samo vprašanje vpliva parlamenta na oblikovanje vlade in odgovornost vlade v parlamentu. Glede na načelo delitve oblasti ima namreč vlada tudi v parlamentarnem sistemu dokaj samostojen položaj. Dokler ima podporo v parlamentu, je vlada samostojen ustvarjalec politike, ki pa jo je glede najpomembnejših vprašanj dolžna preverjati v parlamentu - zlasti prek zakonskih predlogov, ki jih daje parlamentu. Ravno nasprotno je v skupščinskem sistemu, kjer izvršilni organ zgolj izvršuje odločitve skupščine.

Ne glede na ustavno ureditev je treba ugotoviti, da vloga in položaj slovenske vlade v precejšnji meri odstopata od vloge in položaja vlada v parlamentarnem

sistemu, kakršen je uveljavljen po svetu. Gre zlasti za nekatere določbe zakona o vladi, ki postavljajo vlado v položaj, ki je bolj značilen za izvršni svet v skupščinskem sistemu kot pa za vlado v parlamentarnem sistemu. V isti smeri podrobneje urejajo razmerja med vlado in državnim zborom poslovnik skupščine in poslovnik vlade. Vsi ti akti postavljajo vlado v položaj zgolj izvrševalca odločitev državnega zbora, ne pa (relativno) samostojnega faktorja odločanja.

Poleg teh razmerij je pomembno tudi sodelovanje med vlado in državnim zborom, ki je v parlamentarnem sistemu nujno zelo intenzivno in raznovrstno. Tako zakon o vladi določa, da mora vlada in vsak minister odgovarjati na poslanska vprašanja in zavzeti stališča do pobud in predlogov državnega zbora in posameznih poslancev. Vlada mora sodelovati pri delu državnega zbora in njegovih delovnih teles pri sprejemanju zakonov ali drugih predpisov, ki jih sama predlaga. Ima pa pravico dati mnenje k vsakemu zakonu ali drugemu akta, ki ga ni sama predlagala. Parlamentarni poslovnik pa določa, da vlado v državnem zboru predstavljajo predsednik vlade in ministri.

Za položaj vlade je poleg razmerja do državnega zbora prav gotovo pomembno tudi razmerje do državnega sveta, ki pa se od prejšnjega bistveno razlikuje. Državni svet namreč ne sprejema nobenih končnih odločitev, vendar pa ima lahko dokaj močan vpliv na odločanje v državnem zboru, s tem pa posredno tudi na delovanje vlade. Iz ustavne ureditve sicer izhaja, da med državnim svetom in vlado ni nobenega ustavno določenega razmerja, kljub temu pa so ustavne pristojnosti državnega sveta take, da vendarle silijo vlado vzpostavitev določenih razmerij do državnega sveta.

9.4.2 OBLIKOVANJE VLADE

Vlada v parlamentarnem sistemu se praviloma oblikuje tako, da šef države (predsednik republike, monarh) podeli mandat za sestavo vlade vodji tiste politične stranke, ki je na volitvah dobila večino v parlamentu, oziroma vodji

ene od strank, ki tvorijo strankarsko koalicijo, ki ima večino v parlamentu. Mandatar sestavi vlado in se z njo predstavi v parlamentu, ki mu mora izreči zaupnico (investituro), da lahko vlada začne delovati. Ponekod pa mandatar predloži predlog članov vlade v imenovanje šefu države, ki ga zgolj formalno potrdi oziroma imenuje predlagane člane vlade. Člani vlade ponekod morajo biti izbrani izmed poslancev, drugje pa to ni nujno, temveč lahko postane član vlade tudi oseba, ki sicer ni bila izvoljena za poslanca. Ponekod pa je celo izrecno določena nezdružljivost funkcije poslanca s funkcijo člana vlade.

Usoda vlade je torej v celoti odvisna od parlamenta, kateremu je odgovorna. Ker pa imenuje vlado, ima vendarle tudi predsednik nekaj vpliva na njeno personalno zasedbo, čeprav je njegov vpliv praviloma zgolj formalne narave.

Oblikovanje vlade v naši ustavni ureditvi v marsičem odstopa od klasičnega parlamentarnega modela in se v veliki meri zgleduje po posebnostih nemške ureditve, za katero je značilno, da skuša okrepiti stabilnost vlade. V skladu z nemškim vzorom torej predsednika vlade voli državni zbor, in sicer na predlog predsednika republike, ki se mora pred tem posvetovati z vodji poslanskih skupin v državnem zboru. Predsednik vlade je praviloma izvoljen z večino glasov vseh poslancev, in sicer s tajnim glasovanjem. Če kandidat ni izvoljen, lahko v štirinajstih dneh predsednik republike predlaga ponovno istega ali pa drugega kandidata, lahko pa svojega kandidata predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Šele če tudi v tem primeru ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Vendar pa je možen še en poskus, da se prepreči razpust državnega zbora. Državni zbor namreč lahko v oseminštiridesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene izvesti ponovne volitve predsednika vlade. Ta je v tem primeru izvoljen že z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kar omogoča tudi vzpostavitev manjšinske vlade. Če propade tudi ta poskus, seveda pride do razpusta državnega zbora in predčasnih volitev.

Nedvomno se je že z zgledovanjem po nemškem modelu parlamentarnega sistema slovenska inačica parlamentarnega sistema v dobršni meri oddaljila od

klasičnega parlamentarnega modela, vendar pa ni ostalo pri tem, temveč je bilo uvedenih še nekaj posebnosti v isti smeri. V nemškem modelu izvoljeni šef vlade predlaga ministre v imenovanje šefu države. V naši ureditvi jih mora predložiti v imenovanje državnemu zboru, kar pomeni mnogo pomembnejši odmik od klasičnega parlamentarnega sistema kot v nemškem primeru. To našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo predstavniško telo oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. S tem pa se tudi slabi in zamegljuje ustavno določeno načelo delitve oblasti. Poleg tega taka ureditev omogoča pretiran vpliv parlamenta na personalno zasedbo vlade, kar mandatarju oziroma izvoljenemu šefu vlade onemogoča (ali vsaj bolj ali manj otežkoča) sestaviti vladno ekipo po lastni volji in izbiri. V naši ureditvi državni zbor ne samo imenuje ministre, temveč se mora pred tem vsak minister posebej predstaviti pristojni komisiji državnega zbora, kar še dodatno povečuje negotovost imenovanja posameznega ministra.

V skladu z ustavo podrobneje določa način oblikovanja vlade zakon o vladi. Zakon je skušal postopek imenovanja ministrov urediti tako, da daje čim več možnosti za imenovanje ministrov in oblikovanje vlade kot celote, čeprav slabosti ustavne ureditve seveda ni mogel odpraviti. Predsednik vlade mora predlagati imenovanje ministrov najkasneje v petnajstih dneh po svoji izvolitvi. Če tega ne stori v tem roku ali pa ne v dodatnem roku, ki mu ga lahko določi državni zbor, mu preneha funkcija predsedniku vlade.

Po zakonski ureditvi se šteje, da je vlada nastopila svojo funkcijo le, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov. Razumljivo pa je, da takšno stanje ne more trajati dalj časa. Če torej državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, državni zbor ugotovi, da je funkcija predsednika vlade in ministrom prenehala. Čeprav tega niti ustava niti zakon posebej ne določata, bi bilo najbrž treba v takem primeru razpustiti državni zbor, saj je v takem primeru očitno, da vlada nima potrebne podpore v parlamentu.

Vlada v parlamentarnem sistemu je sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo - na eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, na drugi strani pa

so predstojniki ministrstev. Ministri vodijo posamezne upravne organe, lahko pa so v vladi tudi ministri, ki nimajo upravnega resorja (t.i. ministri brez listnice) in so navadno zadolženi za splošna politična vprašanja. Ponekod pa tvorijo vlado še drugi člani, kot so razni predsedniki vladnih komisij in odborov, predstojniki direkcij, državni sekretarji in podobno. Člani vlade praviloma ne morejo hkrati opravljati tudi drugih državnih funkcij (npr. funkcijo sodnika, tožilca in podobno). Izjema velja ponekod samo glede poslanske funkcije (npr. v Veliki Britaniji).

Tudi po naši ustavni ureditvi sestavljajo vlado predsednik vlade in ministri, kar pomeni tudi, da vlada nima ožje in širše sestave, kot jo ima ponekod, temveč je enotno kolegijsko telo. Zakon določa, da vlado sestavljajo ministri, ki vodijo posamezne resorje, ki jih tudi našteje. Poleg teh ministrov ima lahko vlada določeno število ministrov brez resorja.

Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Strokovna delo na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva vodijo državni sekretarji, ki jih imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, ki mu je državni sekretar odgovoren za svoje delo. Organe v sestavi ministrstva vodijo predstojniki teh organov, ki imajo v osnovi enak položaj kot državni sekretarji. Prav tako jih imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, kateremu so odgovorni. Tako državnemu sekretarju kot tudi predstojniku organa v sestavi preneha funkcija z odstopom ali z razrešitvijo. Z dnem prisege ministra, torej z nastopom funkcije ministra, pa mora državni sekretar ponuditi svoj odstop novemu ministru.

V naši ureditvi je nezdružljivost ministrske funkcije določena v zakonu. Ta določa, da predsednik vlade in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s

funkcijo člana vlade. Člani vlade torej tudi ne morejo biti hkrati poslanci državnega zbora niti člani državnega sveta. Po naši ureditvi pa poslancu, če postane član vlade, ni treba odstopiti, temveč v tem času samo ne more opravljati te funkcije, kar pomeni, da mu poslanska funkcija v tem času miruje in jo lahko pridobi nazaj, če preneha biti član vlade.

9.4.3 PRISTOJNOSTI VLADE

Vlada ima povsod v parlamentarnih sistemih dvojno funkcijo. Na eni strani opravlja politično izvršilno funkcijo, na drugi strani pa tudi upravno funkcijo. V okviru prve funkcije predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte (iniciativna funkcija) ter skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru druge funkcije deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (koordinativna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje upravnih organov. Prek ministrov kot članov vlade pa tudi neposredno vodi posamezne upravne organe. Delo vlade vodi šef vlade, ki ima različne nazive (prime minister, premier, Kancler itd.) in tudi različen položaj v posameznih državnih ureditvah.

Vlada ima praviloma zakonsko iniciativo, ponekod pa tudi pravico sama izdajati zakone oziroma akte z zakonsko močjo po pooblastilu parlamenta (delegirana zakonodaja). Slednje je značilno zlasti za angleško ureditev. V Franciji pa ima vlada že neposredno na podlagi ustave pooblastilo, da ureja mnoga vprašanja, ki običajno sodijo v zakonodajno področje, sicer ne v obliki zakona, temveč s posebno vrsto uredb.

Funkcije vlade v naši ustavi niso opredeljene, pač pa jih je določil zakon. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Njene funkcije po zakonu so predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, ter izvajanje zakonov in drugih aktov državnega zbora. V okviru prve funkcije vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa državni zbor. V okviru druge funkcije pa bodisi sama sprejema ali pa predlaga državnemu zboru sprejem političnih, pravnih,

ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih. Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru ustave in v skladu z zakonom.

Pravica vlade, da predlaga zakone v sprejem predstavniškemu telesu, ki je značilna za vlado v parlamentarnem sistemu, je določena že v naši ustavi pa tudi v zakonu, po katerem lahko vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte ter določitev politike za posamezna družbena področja.

Vlada je po zakonu pooblaščena tudi sama izdajati splošne kot tudi posamične pravne akte. Splošni akt vlade, ki ga izda za izvrševanje zakona, je uredba. Čeprav ustava tega posebej ne določa, izhaja pravica vlade, da izdaja izvršilne predpise iz njene temeljne funkcije, to je iz funkcije izvrševanja zakonov. Z uredbo vlada podrobneje ureja in razčlenjuje razmerja, ki so sicer določena z zakonom, pri čemer je pri ureditvi posameznega vprašanja vezana na namen zakonske ureditve in merila, določena z zakonom. Za take uredbe vlada po zakonu ne potrebuje posebnega pooblastila. Pač pa ga potrebuje za izdajo uredbe, s katero ureja način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb. Poleg uredb lahko izdaja vlada tudi odloke.

Svojo notranjo organizacijo in delo ureja vlada s poslovnikom in s sklepi, o posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti pa izdaja vlada odločbe kot posamične pravne akte. Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep.

Vlada vodi in usmerja državno upravo prek ministrov. Pri tem nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje funkcije. V okviru nadzorstva nad delom ministrstev ima vlada kot celota ali njen predsednik pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister. Vlada pa odloča tudi o kompetenčnih sporih med posameznimi ministrstvi.

Vlada kot kolegijsko telo deluje praviloma na sejah, ki jih sklicuje predsednik vlade vlade in jim tudi predseduje. Način dela vlade je v temeljih določen že z zakonom o vladi, podrobneje pa ga navadno uredi vlada s svojim poslovnikom.

Tako kot drugje ima predsednik vlade tudi po naši ureditvi močan položaj, ki se lahko primerja s položajem šefa vlade v drugih parlamentarnih sistemih. Že ustava določa, da predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov (prvi odstavek 114. člena ustave). Po zakonu predsednik usmerja in vodi delo vlade, pri čemer skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. pri tem ima predsednik vlade pravico dajati ministrom tudi obvezujoče napotke za njihovo delo. Predsedniku vlade pomaga pri delu podpredsednik vlade, ki ga določi sam predsednik vlade izmed ministrov.

Vlada dela in odloča na sejah, pri čemer velja pravilo, da lahko veljavno sklepa, če je na seji navzoča večina njenih članov, odloča pa z večino glasov vseh članov (absolutno večino). Način dela vlade podrobneje določa njen poslovnik. Vprašanja, o katerih razpravlja in odloča vlada, se predhodno obravnavajo na vladnih odborih, komisijah in drugih delovnih telesih, ki izdajo o tem poročila, v katerih dajejo k obravnavanim zadevam stališča in predloge.

Strokovne in druge naloge za vlado opravljajo urad predsednika vlade in druge vladne službe (Služba vlade za zakonodajo, Služba vlade za reformo lokalne samouprave in druge službe).

Predlogi predpisov, ki jih bodisi sprejema sama vlada bodisi jih predlaga v sprejem državnemu zboru, kot tudi predlogi drugih aktov oziroma odločitev, ki jih sprejema vlada, se praviloma pripravijo v pristojnih ministrstvih a1i pa v vladnih službah. V praksi se največkrat pripravijo v ministrstvih, predvsem zato, ker službe vlade večinoma nimajo posebnih znanj in podatkov s posameznega področja, ki jih imajo pristojna ministrstva.

9.4.4 ODGOVORNOST VLADE

9.4.4.1 Odgovornost vlade v parlamentarnem sistemu

Za parlamentarni sistem je značilno, da vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Politična odgovornost vlade se kaže ravno v tem ali še ima podporo v parlamentu ali ne (pri čemer sploh ni pomembno ali vlada deluje dobro ali slabo). To se kaže na dva načina - z glasovanjem v parlamentu bodisi o zaupnici vladi bodisi o nezaupnici vladi. Posledica tako izglasovane nezaupnice kot tudi neizglasovane zaupnice je, da mora vlada odstopiti, ker je izgubila podporo v parlamentu, ali pa izposlovati razpustitev parlamenta in nove volitve, pri čemer pa seveda tudi njej preneha funkcija. Razlikujeta pa se med seboj zlasti po tem, kdo sproži glasovanje v parlamentu o podpori vladi.

Zahteva po glasovanju o nezaupnici poteka iz samega parlamenta, pri čemer je navadno določeno, kolikšno število poslancev lahko zahteva glasovanje o nezaupnici. Nasprotno pa lahko glasovanje o zaupnici zahteva šef vlade, da s tem preveri, ali ima vlada še podporo parlamenta. Taka poteza je seveda dokaj tvegana, saj lahko pride do tega, da zaupnica ni izglasovana, zaradi česar mora vlada odstopiti. Na drugi strani pa izglasovana zaupnica okrepi položaj vlade. Glasovanje o zaupnici se navadno zahteva, če vlada izgublja podporo v parlamentu, kar se kaže zlasti v tem, da vlada ne dobi dovolj podpore za svoje predloge, zlasti zakonske predloge, kar ji seveda otežkoča delo. Največkrat je vzrok za tako stanje nedisciplinirano poslancev vladne stranke ali strank vladne koalicije oziroma razhajanja med strankami vladne koalicije. Izglasovana zaupnica v takem primeru pomeni, da se je notranja povezanost in trdnost vladne večine v parlamentu ponovno okrepila.

Posebna oblika uveljavljanja odgovornosti vlade oziroma posamičnih ministrov parlamentu je interpelacija. Interpelacija se običajno šteje za posebno obliko poslanskega vprašanja. Interpelacija in poslansko vprašanje sta si namreč v mnogočem podobna, vendar pa se med seboj tudi pomembno razlikujeta. Tudi namen poslanskih vprašanj je politično nadzorstvo nad delom vlade in posamičnih ministrov. Vendar pa interpelacija pomeni mnogo bolj resen pritisk na vlado, če parlament ni zadovoljen z njenim delom. saj povzroči posebno obravnavo in glasovanje. Namen interpelacije je torej v tem, da se

začne razprava o politični odgovornosti vlade kot celote ali posameznega ministra ter glasuje o njihovi odgovornosti. Pri tem sicer ni nujno, da se glasovanje konča z izrekom nezaupnice, lahko zgolj z neko izjavo parlamenta, ki nima za posledico padca vlade.
V večstrankarskem parlamentu je pogost pojav, da se koalicije menjajo, z njimi vred pa padajo vlade. Zato je stabilnost vlade največji problem parlamentarnega sistema z večstrankarskim parlamentom. V evropskih ustavnih ureditvah sta najbolj znana dva različna poskusa, kako okrepiti stabilnost vlade v parlamentarnem sistemu. To sta nemški sistem konstruktivne nezaupnice in francoski model mešanega parlamentarnega predsedniškega sistema. Nemški in francoski sistem se sicer močno razlikujeta med seboj, vendar pa jima je skupno to, da poskušata dati odgovor na isto temeljno zahtevo, namreč kako okrepiti stabilnost vlade.

9.4.4.2 Odgovornost vlade v naši ureditvi

Odgovornost vlade je v naši ustavi dokaj podrobno opredeljena. Vsa ureditev nezaupnice jasno kaže na namen ustavodajalca, da vzpostavi sistem, ki naj bi v čim večji meri okrepil stabilnost vlade. Tako je po nemškem vzoru v naši ustavni ureditvi prevzet sistem konstruktivne nezaupnice. Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Med vložitvijo predloga za izvolitev novega predsednika vlade in volitvami mora preteči najmanj oseminštirideset ur, razen če državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev ne sklene drugače ali če je država v vojnem ali izrednem stanju. Z izvolitvijo novega predsednika vlade je dotedanji predsednik vlade razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem članom vlade. Da pa ne bi prišlo do brezvladja, določa ustava, da mora dotedanja vlada opravljati do prisege nove vlade tekoče posle. Nekoliko drugače je urejena konsktruktivna nezaupnica v primeru, da je bil dotedanji predsednik vlade izvoljen zgolj z večino glasov opredeljenih poslancev. V takem primeru mu je tudi nezaupnica

izrečena v bistvu na enak način, kot je bil on sam izvoljen. Za izvolitev novega predsednika vlade torej zadošča večina opredeljenih glasov navzočih poslancev.

Do glasovanja o nezaupnici pride lahko ne samo na prej opisani način, temveč tudi posredno, na podlagi interpelacije. Interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra lahko vloži najmanj deset poslancev (prvi odstavek 118. člena ustave). Razprava o interpelaciji se lahko konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra, lahko pa se nadaljuje z glasovanjem o nezaupnici vladi kot celoti ali posameznemu ministru. Vendar pa je mogoče nezaupnico vladi izreči samo, če se hkrati izvoli nov predsednik vlade. Glede tega je sicer ustavna določba nejasna, vendar jo je treba tolmačiti skupaj z ostalimi ustavnimi določbami, ki se nanašajo na odgovornost vlade državnemu zboru. Lahko pa se posebej glasuje o nezaupnici posameznemu ministru. Če mu je izglasovana nezaupnica, se šteje, da je s tem tudi razrešen.

Ali ima vlada še večinsko podporo v parlamentu, lahko preveri tudi predsednik vlade, ki lahko zahteva glasovanje v državnem zboru o zaupnici vladi. Med zahtevo za glasovanje o zaupnici in glasovanjem mora poteči najmanj oseminštirideset ur. Predsednik vlade lahko zahteva glasovanje o zaupnici posebej, lahko pa vprašanje zaupnice postavi tudi ob sprejemanju zakona ali druge odločitve v državnem zboru in vprašanje zaupnice veže na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru. V prvem primeru se o zaupnici posebej glasuje v državnem zboru, v drugem primeru pa se glasuje samo o zakonu ali drugi odločitvi, in če ta ni sprejeta v skladu s predlogom predsednika vlade, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica, v nasprotnem primeru pa, da je bila vladi izglasovana nezaupnica.

Tudi pri glasovanju o zaupnici vladi na zahtevo predsednika vlade ne pride avtomatično do razpusta državnega zbora, če vladi ni izglasovana zaupnica. V tem primeru sta možni dve rešitvi - ali državni zbor v tridesetih dneh izvoli novega predsednika vlade ali pa v tem času pri ponovljenem glasovanju o zaupnici izglasuje zaupnico dotedanjemu predsedniku vlade, torej stari vladi. Šele če se ne zgodi ne eno ne drugo, razpusti predsednik republike državni

zbor in razpiše nove volitve. Seveda bi bilo neprimerno, da bi se ponovno glasovanje o zaupnici dotedanjemu predsedniku vlade v takem primeru večkrat ponovilo, zato se lahko ponovno glasuje samo še enkrat.

9.4.4.3 Odgovornost ministrov

Dvojnost položaja in vloge ministrov kot članov vlade in kot šefov ministrstev se jasno kaže tudi v njihovi odgovornosti, zlasti v politični odgovornosti. Ta je prav tako dvojna: kolektivna in individualna. Vsak minister kot član vlade odgovarja za delo vlade kot celote. V tem primeru gre torej za kolektivno odgovornost ministrov za delo vlade kot celote. Ta se kaže v tem, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade, ne glede na to, ali se strinja z odločitvijo vlade, in celo v primeru, da je glasoval proti sprejeti odločitvi. Svoje odgovornosti za odločitve vlade se lahko reši le, če odstopi s funkcije ministra. Sicer pa nima pravice kritizirati vlade, temveč je celo dolžan podpirati vse njene odločitve ne glede na to, ali se strinja z njimi. Posledica kolektivne odgovornosti ministra se kaže v tem, da je minister na svojem položaju lahko le toliko časa, dokler je na položaju vlada, katere član je, če vlada pade, padejo z njo tudi vsi ministri, kar seveda ne pomeni, da ne more biti minister iz prejšnje vlade tudi minister v novi vladi.

Individualna odgovornost ministra se kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren tudi za delo ministrstva, ki ga vodi, in seveda tudi za svoje lastno dela. Ta odgovornost ima lahko različne posledice, zlasti razrešitev ali odstop. V ureditvah, v katerih poznajo institut obtožbe ministra za kršitev ustave oziroma zakona, pa ima odgovornost ministra za njegova lastno delo lahko za posledico tudi odvzem funkcije na podlagi obtožbe, ki jo zoper njega sproži parlament.

Odgovornost ministra je torej politična, ki se kaže kot kolektivna in individualna odgovornost, ter kazenska odgovornost, ki se izraža prek obtožbe ministra.

Načelo kolektivne in individualne odgovornosti je določeno tudi v naši ustavni ureditvi. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva. Zakon še podrobneje določa, da so ministri odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti.
Kolektivna odgovornost ministrov se kaže zlasti v tem, da jim preneha funkcija s prenehanjem funkcije vlade oziroma predsednika vlade. Individualna odgovornost pa se kaže v tem, da lahko preneha funkcija tudi vsakemu posameznemu ministru bodisi z razrešitvijo bodisi s tem, da sam odstopi. Po zakonu predsednik vlade lahko predlaga razrešitev posameznega ministra. Sam predsednik vlade ali posamezen minister pa ima pravico odstopiti in svoj odstop tudi obrazložiti v državnem zboru.
Individualna kazenska odgovornost ministra se izraža prek posebne obtožbe predsednika vlade ali ministre namreč lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži zaradi kršitve.

9.5 UPRAVA

9.5.1 SPLOŠNO O DRŽAVNI UPRAVI

Državna uprava je med državnimi organi tista, ki se ukvarja z neposrednim izvrševanjem zakonov. Izvršilna funkcija kot ena od oblastnih funkcij države je namreč sestavljena iz dveh delov, in sicer iz politično izvršilnega dela ter izvršilno upravnega dela. Pri tem politični del izvršilne funkcije predstavlja vlada, strokovno upravni del pa opravlja uprava, ki neposredno izvršuje zakone. Vsebina upravne funkcije je predvsem vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Upravno funkcijo opravljajo upravni organi, ki kot posebni državni organi sodijo med organe izvršilne veje oblasti.

Obstajajo različne vrste upravnih organov, kot so nižji in višji, centralni in decentralizirani oziroma lokalni upravni organi, individualni in kolegijski upravni organi itd.

Državna uprava je po svetu tradicionalno organizirana tako, da se deli vertikalno po različnih vsebinsko zaokroženih področjih. Državna uprava se lahko tudi decentralizira ali pa dekoncentrira. V prvem primeru gre za takšno organizacijo državne uprave, po kateri je državna uprava organizirana na centralni državni ravni in na ravni nižjih teritorialnih enot (občin, okrajev, oblasti, pokrajin in podobno), ki imajo v večji ali manjši meri samostojen položaj v razmerju do centralnih organov državne uprave. Za razliko od decentralizacije pa dekoncentracija ostaja pri centralni organizaciji državne uprave, ki se sicer izvaja v izpostavah na lokalni ravni, vendar le kot del centralne državne uprave. Pri tem deli državne uprave, ki izvajajo njene naloge na lokalni ravni, nimajo nikakršne samostojnosti.

Pri izvajanju svoje funkcije uprava izdaja upravne akte, s katerimi ureja oziroma določa pravna razmerja. Ta so lahko splošni pravni akti (izvršilni predpisi), ki so v hierarhiji pravnih predpisov nižji od zakona (podzakonski akti), in pa posamični pravni akti, ki se kažejo predvsem v obliki upravnih odločb. Poleg teh pa so v praksi pomembni tudi upravni akti, ki nimajo pravne narave, t.i. materialni akti.

Upravno delovanje je praviloma podvrženo nadzoru zakonitosti delovanja, in sicer notranjemu in zunanjemu nadzoru. Notranji nadzor se odvija znotraj same uprave in ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi. Zunanji nadzor izvajajo sodišča, gre torej za sodni nadzor nad upravnim delovanjem, katerega namen je predvsem varovanje pravic posameznika.

9.5.2 DRŽAVNA UPRAVA V NAŠI UREDITVI

Ustava ne določa niti organizacijo državne uprave niti njenih funkcij, temveč to ureditev v celoti prepušča zakonu. Ustava določa le, da organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Sama

ustava pa neposredno določa samo nekaj najpomembnejših načel na tem področju. Tako je določeno v ustavi, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Dalje ustava določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij, s čimer je določen sistem upravnosodnega nadzora nad delom upravnih organov.

Glede organizacije upravnih organov ustava določa samo, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Zakon pa lahko da samoupravnim skupnostim, podjetjem in drugim organizacijam in posameznikom javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

Ustava določa še, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ta ustavna določba uvaja sodobno načelo, po katerem se državni uradniki praviloma zaposlujejo na podlagi javnega natečaja (konkurzat, kar pomeni pomemben element demokratizacije in dostopnosti državnih služb.

Ustava posebej ureja sodni nadzor nad delovanjem državne uprave. Določa namreč, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti kot tudi nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Upravni spor je mogoč tudi glede zakonitosti materialnih dejanj in ne le o zakonitosti pravnih aktov uprave, vendar le v primeru, da gre za poseg v ustavne pravice posameznika in če ni že sicer zagotovljeno drugo sodno varstvo. Sodno nadzorstvo nad splošnimi upravnimi akti ne opravljajo redna sodišča, temveč ustavno sodišče, ki lahko protiustaven ali nezakonit splošni akt uprave odpravi ali razveljavi.

Organizacije državne uprave podrobneje ureja zakon o upravi. V skladu z ustavo je državna uprava organizirana po resorjih, torej po ministrstvih. Ministrstva se ustanovijo lahko samo z zakonom, in sicer za posamezno upravno področje ali za več med seboj povezanih področij. Za izvrševanje nalog posameznega ministrstva na posameznih področjih pa se lahko z

zakonom ustanovijo upravni organi kot tudi upravne organizacije v sestavi ministrstva. Upravni organi v sestavi so praviloma uprave, uradi in inšpektorati. Upravne organizacije pa so lahko direkcije in agencije.

Nekatere funkcije državne uprave se lahko izvajajo tudi prek javnih pooblastil. Po zakonu se lahko da javno pooblastilo v primeru, da se na ta način zagotovi bolj smotrno in učinkovito opravljanje upravnih nalog. Vendar pa zakon to možnost omejuje tako, da javno pooblastilo ne sme obsegati inšpekcijskega nadzorstva, za katero so lahko zadolženi in so tudi zanj ustrezno usposobljeni samo organi državne uprave.

Po zakonu o upravi se državna uprava ne decentralizira, temveč zgolj dekoncentrira. Na posameznih območjih države, in sicer za območje ene ali več lokalnih skupnosti, so namreč organizirane upravne enote, ki opravljajo posamezne naloge državne uprave. Znotraj take upravne enote pa se organizirajo notranje organizacijske enote za posamezna upravna področja.

Funkcije uprave po zakonu so, da izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora kakor tudi predpise in akte vlade. Uprava izvršuje svoje naloge na podlagi in v mejah ustave in zakonov ter drugih predpisov in drugih aktov ter je pri svojem delu samostojna. Pri tem uprava izdaja upravne predpise, upravne in druge akte ter opravlja materialna dejanja. Za upravne splošne akte (predpise) velja temeljna zahteva, da morajo biti v skladu z ustavo in zakoni (načelo zakonitosti). Upravni in drugi akti (posamični in konkretni pravni akti) pa morajo celo neposredno temeljiti na zakonu ali drugem predpisu.

Splošne pravne akte za izvrševanje zakonov (izvršne predpise oziroma podzakonske akte) lahko izdajajo samo ministri. Ti akti so pravilnik, odredba in navodilo. S pravilnikom se razčlenijo posamezne določbe zakona, drugega predpisa ali njegovo izvrševanje, z odredbo se določajo ukrepi, ki imajo splošen pomen, z navodilom pa se predpisuje način ravnanja za izvršitev posameznih določb zakona, drugega predpisa ali akta. Za izdajo takega akta mora imeti minister posebno pooblastilo v zakonu ali ustreznem aktu vlade.

V sodobnih državah navadno država del upravnih nalog lahko prenese na organe lokalne samouprave. Pa naši ustavni ureditvi je to praviloma mogoče samo s soglasjem, razen glede mestnih občin, na katere lahko država z zakonom prenese nekatere svoje naloge, vendar samo tiste, ki se nanašajo na razvoj mest.

V skladu z ustavo zakon določa tudi, da ministrstva v okviru svojega področja opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti. Glede državnih pristojnosti, ki so prenesene na lokalno skupnost, pa opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela organov lokalnih skupnosti. Znotraj nalog uprave ima še posebno težo t.i. inšpekcijsko nadzorstvo, s katerim uprava najbolj neposredno skrbi za to, da se zakoni uresničujejo oziroma se ne kršijo. Seveda pa ni pomembna samo represivna funkcija državne uprave, temveč tudi njena socialna funkcija. Uprava je namreč dolžna pospeševati gospodarski, socialni, kulturni, ekološki in družbeni razvoj na sploh, in sicer z lastnimi ukrepi kot tudi s predlaganjem ukrepov vladi ter drugim organom.

Ministrstvo vodi in predstavlja minister. Organe oziroma organizacije v sestavi upravnega organa vodi direktor, razen inšpektorata, ki ga vodi glavni inšpektor. Predstojniki organov in organizacij v sestavi upravnega organa niso člani vlade, zato tudi ne morejo samostojno nastopati v vladi in državnem zboru, temveč v takem primeru predstavlja organ v sestavi pristojni minister. Za svoje delo in za delo organa v sestavi odgovarja predstojnik takega organa ministru. Predstojnika imenuje vlada na predlog ministra.

Ker je politični vrh uprave vlada, se morajo ministrstva pri svojem delu ravnati po političnih usmeritvah vlade (seveda v okviru ustave in zakona) in ji poročati o svojem delu. Prav tako minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva, pri čemer jim lahko daje tudi obvezna navodila za delo.

9.6 OBRAMBA DRŽAVE

Ustava Republike Slovenije ureja le temeljna izhodišča obrambe države (123. in 124. člen), ureditev vrste, obsega in organizacije obrambne nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja pa je prepustila zakonu o obrambi. Na obrambno področje pa posegajo tudi druge določbe ustave, kot npr. o vrhovnem poveljniku obrambnih sil, razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, uporabi obrambnih sil, prepovedi ustanavljanja vojaških sodišč v mirnem času, prepovedi včlanjevanja poklicnih pripadnikov obrambnih sil v politične stranke ipd. Ustava določa, da pri zagotavljanju varnosti izhaja država predvsem iz mirovne politike ter kulture miru in nenasilja.

9.6.1 DOLŽNOST SODELOVANJA PRI OBRAMBI DRŽAVE

Po ustavi je obramba države za državljane obvezna v mejah in na način, ki ga določa zakon. Zakon o obrambi je državljanom predpisal vojaško, delovno in materialno dolžnost.

Vojaška dolžnost se uresničuje v slovenski vojski in enotah za zveze. Ta dolžnost, ki jo v miru in v vojni izvršujejo moški in le izjemoma ženske, obsega naborno dolžnost, dolžnost služiti vojaški rok in dolžnost služiti v rezervnem sestavu. Naborna dolžnost velja za vse moške državljane, dolžnost služenja vojaškega roka ter služenja v rezervnem sestavu pa za tiste, ki so sposobni za vojaško službo. Ustava določa, da je treba državljanom, ki zaradi svojih religioznih, filozofskih ali humanitarnih nazorov niso pripravljeni sodelovati pri opravljanju vojaških obveznosti, omogočiti, da sodelujejo pri obrambi na drug način. Državljan, ki mu je priznan ugovor vesti vojaški dolžnosti, sodeluje pri obrambi države tako, da opravlja nadomestno civilno službo ali pa služi vojaški rok brez orožja.

Delovna dolžnost se uresničuje z opravljanjem del, ki so nujna za oskrbo slovenske vojske, prebivalstva, delovanje državnih organov, organov lokalne samouprave in druge obrambne potrebe. To dolžnost izvajajo državljani v

vojnem ali izrednem stanju, če tako odloči državni zbor. Materialna dolžnost pa se uresničuje z dajanjem vozil, strojev, objektov in drugih sredstev za vojsko, državne organe ter druge obrambne potrebe. Tej dolžnosti so zavezane fizične in z nekaterimi omejitvami tudi pravne osebe, seveda s pravico do nadomestila za uporabo sredstev. Izvršuje se v vojnem ali izrednem stanju, če tako odloči državni zbor, v miru pa le zaradi pregledov in vaj.
Zakon o obrambi ureja tudi druge dolžnosti državljanov pri obrambi države, kot npr. dolžnost usposabljanje, varovanje skrivnosti in zglasitve, omejitev prostega gibanja, varstvo pri opravljanju obrambnih dolžnosti in z njim povezane pravice do odškodnine in varstvo osebnih podatkov. Med pomembne pravice šteje tudi pravice samoobrambe v vojnem stanju. Državljani, ki se na tej vključijo v obrambo države, so statusno izenačeni z vojaškimi osebami.

9.6.2 OBRAMBNI UKREPI IN OBRAMBNI SISTEM

Obrambni ukrepi obsegajo ukrepe za pripravljenost (s katerimi se zagotavlja postopen in organiziran prehod slovenske vojske in izvajalcev civilne obrambe na delovanje v vojnem stanju), mobilizacija (s katero slovenska vojska in državni organi preidejo na delovanje v vojnem stanju, ostali izvajalci civilne obrambe in civilna zaščita pa v stanje pripravljenosti za izvajanje nalog v vojni) in ukrepe za varnost (varovanje obrambnih podatkov in objektov ter strokovne obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne naloge).
Obrambo države sestavljata vojaška in civilna obramba, ki tvorita celoto. Vse oblike vojaške in civilne obrambe temeljijo in se izvajajo v skladu z načeli mednarodnega
vojnega prava oziroma sprejetimi mednarodnimi obveznostmi.

1. Vojaška obramba je obramba države z orožjem in drugimi vojaškimi sredstvi. Vojaško obrambo izvajajo obrambne si1e, ki jih sestavlja slovenska vojska. Slovenska vojska je klasična oborožena komponenta. Ob temeljni nalogi, to je vojaški obrambi ob napadu na državo, izvaja slovenska vojska tudi

vojaško usposabljanje za oborožen boj in druge oblike vojaške obrambe, zagotavlja bojno pripravljenost, sodeluje pri zaščiti in reševanju ob naravnih in drugih nesrečah in izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah. Prepovedana pa je uporaba slovenske vojske za politično ali strankarsko dejavnost ali namen.
Slovenska vojska ima stalno, mirnodobno in vojno sestavo. Sestavljajo jo generalštab (kot organ v sestavi ministrstva za obrambo), vojaška teritorialna poveljstva, operativna poveljstva, enote in njihova poveljstva ter zavodi. Organizacija vojske je enotna in obsega naslednje rodove: pehoto, oklepne enote, letalstvo, pomorstvo, artilerijo, zračno obrambo, inženirstvo, radiološko kemično in biološko obrambo ter zveze. Na čelu generalštaba je načelnik, ki ga imenuje vlada na predlog ministra. Poveljnike in njihove namestnike imenuje minister na predlog načelnika generalštaba, druge starešine pa imenujejo poveljniki.
Vrhovni poveljnik slovenske vojske je predsednik republike. Minister za obrambo ga seznanja s stanjem bojne pripravljenosti vojske in drugimi zadevami, pomembnimi za obrambo države. Minister za obrambo odreja preko generalštaba potrebne razvojne, organizacijske, tehnične in druge ukrepe, ki jih izvršuje načelnik generalštaba in podrejeni poveljniki, določa planiranje in opremljanje vojske, po predhodnem mnenju predsednika republike pa določa generalštabu letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za uporabo vojske. Vojaško poveljevanje s podrejenimi poveljstvi, enotami in zavodi je v pristojnosti načelnika generalštaba in drugih poveljnikov.

2. Civilna obramba obsega najnujnejše obrambne in zaščitne ukrepe ter dejavnosti, s katerimi se z nevojaškimi sredstvi podpira in dopolnjuje vojaški ter krepi nevojaški odpor agresorju. Civilna obramba zajema (a) gospodarsko obrambo (delovanje gospodarskih in drugih organizacij, katerih dejavnost je po odločitvi vlade posebnega pomena za obrambo), (b) obrambne ukrepe državnih in drugih organov (za zagotovitev nepretrganosti njihovega delovanja

v vojni), (c) psihološko obrambo (delovanje množičnih medijev v vojni ter propagandno in psihološko delovanje zoper agresorja) in (č) druge nevojaške oblike obrambe (neoborožen odpor, s katerim se agresorju preprečuje nadzor institucij civilne družbe).

9.6.3 VODENJE IN NADZOR OBRAMBE DRŽAVE

Nadzor nad izvajanjem obrambe države je po ustavi v pristojnosti državnega zbora. Državni zbor določa temeljne usmeritve za organizacijo in izvajanje obrambe in pri tem zlasti na predlog vlade razglasi izredno stanje (kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države) in vojno stanje (če je izvršen napad na državo), odloči o uveljavitvi delovne in materialne dolžnosti in o splošni mobilizaciji in uporabi slovenske vojske v izrednem stanju. Kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, sprejema te ukrepe predsednik republike na predlog vlade, vendar mora te odločitve predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

Razen navedenih je državni zbor pristojen tudi za sprejem splošnih dolgoročnih programov razvoja in opremljanja obrambnih sil, preko pristojnega delovnega telesa pa določa tudi strateške smeri delovanja obveščevalno varnostne službe ministrstva za obrambo. Neposredno a1i preko pristojnih delovnih teles nadzira organizacijo, priprave in izvajanje obrambe države. Med različnimi oblikami demokratičnega nadzora nad obrambnimi silami je parlamentarni nadzor nedvomno eden najpomembnejših. Bistveni sestavini takega nadzora sta nadzor nad obrambnim delom državnega proračuna in politični nadzor nad obrambnimi silami. Slednji bi moral biti omogočen ne le parlamentu oziroma njegovim delovnim telesom, predsedniku republike in vladi, temveč tudi pomembnejšim političnim strankam, varuhu človekovih pravic, vodilnim družbenim skupinam ipd. (t.i. civilni nadzor).

Na obrambnem področju ima pomembne funkcije tudi vlada, ki usklajuje organizacijo, priprave in vodi izvajanje vojaške in civilne obrambe, neposredno vodi civilno obrambo in skrbi za izvajanje nujnih ukrepov po razglasitvi

izrednega ali vojnega stanja in odloča o sodelovanju slovenske vojske pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah. V funkciji nadzora mora minister za obrambo delovnemu telesu državnega zbora, pristojnemu za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb, omogočati stalni nadzor nad delom obveščevalno varnostne službe ministrstva za obrambo ter vojaške policije in ga enkrat letno redno obveščati o delu teh služb ter o uporabi posebnih operativnih sredstev. Inšpekcijo na obrambnem področju izvaja inšpektorat za obrambo, ki je organ v sestavi ministrstva za obrambo.

9.7 SODSTVO

9.7.1 SPLOŠNO O SODSTVU

Poleg zakonodajne in izvršilne funkcije obstoji po tradicionalni delitvi oblastnih funkcij države tudi tretja funkcija, to je sodna funkcija. Skupek organov, ki neposredno opravljajo sodno funkcijo, se imenuje sodstvo. Širše pa sodelujejo pri opravljanju sodne funkcije tudi drugi organi, ki skupaj tvorijo pravosodje. Izraz pravosodje pa se uporablja tudi za označitev področja delovanja, ki se nanaša na različne dejavnosti v zvezi z izvajanjem sodne funkcije. Sklop pravosodnih organov imenujemo tudi pravosodni sistem, ki zajema sodišča in nekatere druge organe in službe, ki so trajno povezani z delovanjem sodne funkcije. Navadno se v ožjem pomenu šteje za pravosodje samo sodstvo, torej organi, ki izvajajo sodno funkcijo. V širšem pomenu pa štejemo za pravosodje tudi vse druge subjekte, ki delujejo na področju pravosodja, kot so tožilstva, odvetniki in organi pravosodne uprave, pri nas pa tudi organe za postopek o prekrških in javno pravobranilstvo.
V svojem razvoju si je sodna funkcija priborila tudi pravico nadzorovati delo državne uprave (upravna sodišča) in celo zakonodajo (ustavnosodna funkcija)

ter razreševati spore o pristojnosti (kompetenčne spore) med različnimi državnimi organi.
Sodno funkcijo opravljajo posebni državni organi - sodišča, znotraj sodišč pa jo izvajajo sodniki. Sodno funkcijo torej opravljajo sodniki, organizirana pa je preko sodišč. Sodnike navadno imenuje šef države (monarh, predsednik države) ali pa pristojni minister. Sodišča pa so povezana z izvršilno oblastjo oziroma natančneje z državno upravo tudi prek t.i. pravosodne uprave. Da se zagotovi strokovnost sodnikov, pogosto predlagajo sodnike posebna telesa, v katerih imajo pomemben ali celo odločilen vpliv sami sodniki. Ponekod taka telesa celo sama imenujejo sodnike.

9.7.2 USTAVNA NAČELA

9.7.2.1 Temeljna načela za delovanje sodstva

Temeljno načelo za delovanje sodstva je nedvomno načelo neodvisnosti. To načelo se povezuje z načelom zakonitosti, po katerem je sodnik pri odločanju vezan samo na ustavo in zakon. Sodnik lahko nepristransko odloča samo, če je pri svojem delu popolnoma neodvisen od drugih državnih organov pa tudi od samih strank. Zato se noben državni organ ne sme vmešavati v sojenje in dajati sodniku nobenih navodil. Neodvisnost sodstva je nujno potrebni pogoj tudi za uveljavljanje načela pravne države. Načelo neodvisnosti se povezuje z nekaterimi drugimi načeli, kot so zlasti trajnost sodniške funkcije, nepremakljivost sodnikov, sodniška imuniteta in nezdružljivost funkcij.
Kolegičnost (zbornost) sodstva se kaže v tem, da sodniki sodijo praviloma v senatih, ki so sestavljeni iz več sodnikov. Laičnost sodstva pa pomeni, da pri sojenju lahko sodelujejo tudi državljani, ne samo poklicni sodniki.
Načelo javnosti pomeni, da je delo sodišč javno, da so obravnave javne in da se tudi sodbe izrekajo javno. Vendar pa je treba pri zagotavljanju javnosti v čim

večji meri spoštovati načelo neodvisnosti sodstva kot tudi varstvo osebnih pravic in svoboščin.
Načelo instančnosti zagotavlja, da o pravici do pravnega sredstva vselej odloča višje sodišče, kar pomeni, da morajo biti sodišča organizirana vsaj v dveh stopnjah.
Sodišča kot državni organi lahko delujejo le v okviru svojih z zakonom določenih pristojnosti. Pristojnost sodišč se deli na stvarno in na krajevno pristojnost. S stvarno pristojnostjo se določa predmet oziroma zadeva, za katero je pristojno sodišče, s krajevno pristojnostjo pa je določeno sodišče glede na kraj, ki je povezan z zadevo. S vidika funkcionalne pristojnosti lahko sodišča delimo na splošna in specializirana sodišča.

9.7.2.2 Ustavna ureditev

Položaj sodstva v sedanji ustavni ureditvi izhaja iz temeljnega načela državne ureditve, po katerem se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. V skladu s tem načelom se različne oblasti med seboj nadzorujejo, omejujejo, pa tudi medsebojno sodelujejo.
Ustava ne ureja podrobneje tega področja, temveč določa samo temeljno zasnovo sodstva in nekatere najpomembnejše garancije položaja sodnikov, druga vprašanja pa prepušča zakonski ureditvi. Ustava tudi ne določa vrste sodišč, temveč je tudi to vprašanje prepuščeno zakonski ureditvi, pač pa izrecno prepoveduje ustanavljanje izrednih sodišč, v mirnem času pa tudi ustanavljanje vojaških sodišč.
Ustava tudi ne določa organiziranosti sodstva, temveč določa edino položaj in temeljne pristojnosti najvišjega sodišča. V ustavi je namreč določeno, da je najvišje sodišče v državi Vrhovno sodišče, ki kot tako zadnje odloča o rednih in izrednih pravnih sredstvih ter opravlja druge zadeve, ki jih določa zakon.
Ustava vsebuje tudi nekatera najpomembnejša temeljna načela za delovanje sodstva, nekatera temeljna načela pa so določena tudi v zakonodaji, ki ureja to

področje, zlasti v zakonu o sodiščih. Tako ustava določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni (načelo neodvisnosti) in da so pri tem vezani samo na ustavo in zakon (načelo zakonitosti). Obe načeli se povezujeta tudi z načelom nepristranskosti sodišča oziroma sodnika. Vsa ta tri načela so v zgoščeni obliki izražena v določbi 23. člena ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi pa mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom (pravica do zakonitega sodnika). Načelo nepristranosti sojenja zagotavlja tudi ustavna garancija, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo pravic pred sodiščem.

Po naši ustavni ureditvi sodniki niso imenovani, temveč so voljeni, in sicer jih voli državni zbor na predlog sodnega sveta. Sodni svet je poseben organ, ki zagotavlja sodelovanje med zakonodajno in sodno oblastjo pri postavljanju sodnikov. Temu služi tudi njegova sestava in način oblikovanja. Sodni svet namreč sestavlja enajst članov, od katerih jih pet izvoli na predlog predsednika republike državni zbor in sicer izmed univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov, drugih šest članov pa izvolijo sami sodniki izmed sebe.

Za neodvisnost sodstva je pomemben ne samo način pridobitve sodniške funkcije, temveč predvsem trdnost in stalnost te funkcije. Zato je veljavna ustava uvedla načelo trajnosti sodniške funkcije, po katerem sodnik, potem ko je izvoljen, opravlja svojo funkcijo trajno vse do upokojitve. Ustava sama ne določa starostne meje za upokojitev, temveč prepušča to ureditev zakonu.

Ne glede na načelo trajnosti pa se sodnik lahko razreši, vendar samo v primeru, da pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon. Postopek za razrešitev je podoben postopku za izvolitev sodnika. Razreši ga namreč lahko le sam državni zbor, in to samo na predlog sodnega sveta. Državnemu zboru je v tem primeru prepuščeno, da oceni, ali gre za tako hude kršitve, ki bi onemogočale sodniku, da še naprej opravlja svojo funkcijo. Pač pa ga mora razrešiti, če stori naklepno kaznivo dejanje z zlorabo sodne funkcije,

če je seveda to ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo, pri čemer ni potreben predlog sodnega sveta. V takem primeru je seveda jasno, da tak sodnik ni več primeren za opravljanje sodniške funkcije. Sodniku lahko preneha funkcija še v drugih primerih, ki jih določa zakon. Tu ne gre za posebne razloge za prenehanje sodniške funkcije, temveč za splošne razloge, ki se nanašajo na njegovo službeno razmerje.

Neodvisnost sodnika krepi tudi sodniška imuniteta. Ta se izraža v tem, da nikogar, ki sodeluje pri sojenju, ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju v sodišču. Sodnik tudi ne sme biti priprt, niti ne sme biti brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začet kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije (drugi odstavek 134. člena ustave). Po ustavi ima torej sodnik tako materialno kot tudi procesno imuniteto, vendar obe v mejah poklicne imunitete.

Za krepitev neodvisnosti sodstva je pomembno tudi ustavno načelo o nezdružljivosti sodniške funkcije. Sodniška funkcija namreč ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank. Zakon pa lahko določi še druge funkcije kot tudi dejavnosti, ki niso združljive s sodniško funkcijo. Sodnik torej ne more opravljati tistih funkcij kot tudi dejavnosti, ki niso združljive s sodniško funkcijo. Če te prepovedi ne spoštuje, mu sodniška funkcija preneha.

Pomembno za delovanje sodstva je tudi načelo javnosti, po katerem je delo sodišč javno. V ustavi je namreč določeno, da so sodne obravnave javne in da se tudi sodbe obravnavajo javno. V določenih primerih (npr. sojenje mladoletnim osebam) pa je treba javnost izključiti, vendar lahko izjeme od načela javnosti določi samo zakon.

Iz ustave izhaja tudi načelo laičnosti sodstva, po katerem pri izvajanju sodne oblasti sodelujejo ne samo poklicni sodniki, temveč tudi državljani. Primere in oblike sodelovanja državljanov pri izvajanju sodne oblasti določa zakon.

9.7.3 ZAKONSKA UREDITEV SODSTVA

9.7.3.1 Temeljna izhodišča

Sodstvo ureja zakon o sodiščih, ki pretežno ureja organizacijo sodišč, ob tem pa tudi podrobneje ureja nekatera vprašanja, ki so v temeljih urejena že v ustavi. Gre zlasti za ureditev položaja sodstva, njegove funkcije in njegovega razmerja do drugih nosilcev državne oblasti. V tem okviru zakon ureja tudi temeljna vprašanja položaja sodnika. Zakonodaja o sodstvu obsega poleg zakona o sodiščih še nekatere druge zakone, ki podrobneje urejajo nekatere pomembne sestavine sodstva (zakon o sodniški službi, zakon o delovnih in socialnih sodiščih in še nekateri drugi zakoni).

Nosilec sodne oblasti je po zakonski ureditvi sodnik, kar izhaja iz ustavne ureditve. Izvaja pa se sodna oblast na sodiščih, v mejah pristojnosti sodišč, kot so določene z zakonom. Sodišča so organizirana po stvarni pristojnosti in po krajevni pristojnosti. Prva se nanaša na zadeve, o katerih je sodišče pristojno odločati, druga pa na ozemlje, na katerem izvaja svojo oblast. Poslovanje sodišč urejata zakon in sodni red.

Zakon o sodiščih tudi podrobneje določa izvajanje načela zakonitega sodnika, in sicer tako, da se zadeve iz sodne pristojnosti dodeljujejo posameznim sodnikom (v okviru njihovega pravnega področja) po dnevnem zaporedju vložitve začetnega procesnega akta, upoštevaje abecedni red začetnic priimkov sodnikov. Podrobnejša pravila za dodeljevanje zadev sodnikom pa določa sodni red.

Za razmerje med sodno in izvršilno oblastjo je pomembno vprašanje pravosodne uprave, določneje, v kolikšni meri upravlja sodstvo izvršilna oblast, ki to običajno izvaja prek pravosodnega ministrstva, in v kolikršni meri sodstvo samo. Pravosodna uprava zajema predvsem skrb za zagotavljanje splošnih pogojev za delovanje sodstva. Sem šteje zlasti priprava zakonov in drugih predpisov s področja organizacije in poslovanja sodišč, skrb za izobraževanje in strokovno usposabljanje kadrov, zagotavljanje kadrovskih, materialnih

tehničnih in prostorskih pogojev itd. Za zadeve pravosodne uprave je po zakonu o sodiščih pristojno ministrstvo, pristojno za pravosodje. V zadevah pravosodne uprave občuje ministrstvo, pristojno za pravosodje, s sodišči prek predsednikov oziroma predstojnikov sodišč, kar naj bi bilo dodatno zagotovilo neodvisnosti sodnikov pri njihovem delu. Nekatere funkcije pravosodne uprave pa opravlja tudi sodni svet.

Poleg pravosodne uprave pozna zakon tudi sodno upravo, ki jo opravljajo nekateri organi znotraj sodstva, zlasti predsedniki sodišč. V zadeve sodne uprave sodi po zakonu odločanje in druga opravila, s katerimi se na podlagi zakona, sodnega reda in drugih predpisov zagotavljajo pogoji za redno izvajanje sodne oblasti. Da ne bi pri izvajanju sodne uprave prišlo do kršitve načela neodvisnosti sojenja, zakon posebej določa, da pri izvajanju sodne uprave in izvajanju nadzora nad njenim izvajanjem ni dovoljeno

posegati v neodvisen položaj sodnika pri odločanju o zadevah, ki so mu dodeljene v reševanje. Zadeve sodne uprave so praviloma v pristojnosti predsednika sodišča, ki ga imenuje pravosodni minister izmed sodnikov na predlog sodnega sveta. Opravljanje zadev sodne uprave nadzoruje predsednik neposredno višjega sodišča in pa pravosodno ministrstvo, vendar le prek predsednikov višjih sodišč.

Zakon o sodiščih tudi podrobneje ureja položaj in naloge sodnega sveta ter način njegovega oblikovanja. Tako sodni svet po zakonu odloča tudi o imenovanjih in napredovanjih sodnikov in o uvrstitvah v plačilni razred, dalje o nezdružljivosti sodniške funkcije, daje mnenje k predlogu proračuna za sodišča in mnenje državnemu zboru o zakonih, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodnikov ter osebja sodišč ter še vrsto drugih zadev.

Člani sodnega sveta se izvolijo za dobo petih let in po preteku te dobe ne morejo biti takoj ponovno izvoljeni.

Predsednika sodnega sveta pa izvolijo sami člani z dvotretjinsko večino s tajnim glasovanjem. Pet članov sodnega sveta voli državni zbor na tajnih volitvah, in sicer na predlog predsednika republike, preostalih šest članov pa

volijo sodniki izmed sebe, in sicer na neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem.
Vpliv sodnikov samih na izvajanje sodne uprave je zagotovljen predvsem prek personalnih svetov, ki jih volijo sami sodniki, le predsednik sodišča je član sveta po položaju.
Sodišča se delijo na sodišča splošne pristojnosti in specializirana sodišča. Slednja izvajajo sodno oblast samo na posameznih pravnih področjih, v okviru posebne z zakonom določene pristojnosti (npr. delovna in socialna sodišča). Za ta sodišča velja splošna pravna ureditev, določena v zakonu o sodiščih, in pravna ureditev v posebnih zakonih.

9.7.3.2 Splošna sodišča

Splošna sodišča so organizirana na štirih ravneh, in sicer kot:

- okrajna sodišča,
- okrožna sodišča,
- višja sodišča
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

Na najnižji stopnji sodijo okrajna sodišča, ki so pristojna za sojenje na prvi stopnji zlasti o manj pomembnih zadevah. Ta sodišča sodijo v kazenskih zadevah, kjer gre praviloma za manjše zagrožene kazni. Poleg tega so pristojna za civilne zadeve, in sicer v sporih manjše vrednosti in v nekaterih vrstah sporov ne glede na vrednost (spori glede motenja posesti, glede služnosti), glede zapuščinskih in nepravdnih zadev, vodenja zemljiške knjige ter glede izvršilnih zadev. Pristojna pa so za sojenje oziroma odločanje še o nekaterih drugih zadevah, ki jih določa zakona. Pri okrajnem sodišču vodi postopek in sodi oziroma odloča sodnik posameznik.
Okrožna sodišča so tako kot okrajna sodišča pristojna za sojenje in odločanje na prvi stopnji, vendar praviloma o bolj pomembnih zadevah. Tako sodijo zlasti o

kazenskih in civilnih zadevah, za katera niso pristojna okrajna sodišča. Poleg tega pa še zlasti o večini sporov iz družinskih razmerij, v gospodarskih sporih, v sporih iz intelektualne lastnine itd, ter vodijo sodni register. Na okrožnem sodišču vodi postopek in sodi oziroma odloča bodisi sodnik posameznik bodisi senat, ki ga praviloma sestavljajo (poklicni) sodnik in dva sodnika porotnika in le izjemoma petčlanski senat.
Na drugi stopnji sodijo višja sodišča (inštančna sodišča), ki odločajo o pritožbah zoper odločbe okrajnih in okrožnih sodišč, o sporih o pristojnosti med temi sodišči in še o nekaterih drugih zadevah.
Najvišje sodišče v okviru sodne organizacije je Vrhovno sodišče, ki sodi na tretji stopnji o rednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišč druge stopnje ter praviloma tudi o izrednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišč. Poleg tega zaenkrat še sodi na prvi stopnji v upravnih sporih, torej o sporih, naperjenih zoper odločitve upravnih organov, in na drugi stopnji o pritožbah zoper odločbe v upravnih sporih, izdanih na prvi stopnji. Kasneje naj bi to pristojnost prevzela posebna upravna sodišča. Prav tako odloča o sporih o pristojnosti med vsemi nižjimi sodišči ter odloča in opravlja še druge zadeve, ki jih določa zakon. Zaradi pomembnosti odločitev, ki jih sprejema, odloča Vrhovno sodišče praviloma v senatu petih sodnikov. 0 manj pomembnih stvareh odloča lahko tudi v senatu treh sodnikov, o nekaterih najpomembnejših pa celo v senatu sedmih sodnikov. Pomembna naloga Vrhovnega sodišča je tudi, da skrbi za enotno sodno prakso vseh sodišč v državi. O tem in še o nekaterih drugih vprašanjih splošnega in načelnega pomena za delovanje sodne veje oblasti odloča Vrhovno sodišče na posebni seji, imenovani občna seja, ki jo sestavljajo vsi sodniki Vrhovnega sodišča.

9.7.3.3 Specializirana sodišča

Specializirana sodišča v naši ureditvi so delovna in socialna sodišča ter upravna sodišča.

Pristojnosti in organizacijo (ter postopek) delovnih in socialnih sodišč ureja zakon o delovnih in socialnih sodiščih.

Delovna in socialna sodišča so specializirana za sojenje o individualnih in kolektivnih delovnih sporih in pa o socialnih sporih, torej sporih z nekaterih področij socialne varnosti. Ker gre funkcionalno gledano za dve vrsti različnih sporov, o njih sodijo različna sodišča, torej o delovnih sporih delovna sodišča, o socialnih sporih pa socialna sodišča.

Na prvi stopnji sodijo o delovnih sporih delovna sodišča, o socialnih sporih pa Delovno in socialno sodišče v Ljubljani. V slednjem sodišču je organizacijsko združeno prvostopno delovno sodišče z omejeno krajevno pristojnosti in socialno sodišče prve stopnje za območje vse državo. Delovna in socialna sodišča so organizirana na dveh ravneh, in sicer kot sodišča prve stopnje in kot Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani, ki odloča na drugi stopnji. Tudi na teh sodiščih pri sojenju na prvi stopnji sodelujejo tudi sodniki porotniki. Posebnost pri tem je, da polovico porotnikov izvolijo delavci, polovico pa delodajalci. Višje delovno in socialno sodišče pa sodi v senatu treh sodnikov.

Ena najpomembnejših funkcij sodstva je tudi upravnosodna kontrola, torej nadzorstvo nad zakonitostjo aktov in delovanja upravnih organov države. Zaradi tega je ta funkcija posebej urejena tudi v ustavi, ki določa, da se v upravnem sporu zagotavlja sodna kontrola zakonitosti odločanja državnih organov oziroma drugih pristojnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Če ni predvideno drugo sodno varstvo, pa se v upravnem sporu zagotavlja tudi sodna kontrola zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

V naši dosedanji ureditvi je funkcijo upravnosodne kontrole v celoti opravljalo Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki je v upravnem sporu odločalo na prvi in zadnji stopnji. Sedaj ureja upravno sodstvo zakon o upravnem sporu, po katerem odločata v upravnem sporu posebno upravno sodišče in Vrhovno sodišče. Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, sodi pa na sedežu in na zunanjih oddelkih. Upravno sodišče sodi na prvi stopnji, o nekaterih zadevah na prvi stopnji pa sodi Vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je tudi inštančno

sodišče, saj sodi o pritožbah in drugih pravnih sredstvih zoper odločbe, izdane v upravnem sporu na prvi stopnji.

9.7.3.4 Sodniki

Sodno funkcijo neposredno opravljajo sodniki, ki so na eni strani nosilci sodne funkcije kot ene od državnih funkcij, na drugi strani pa pravni strokovnjaki, ki jim je opravljanje sodne funkcije tudi poklicna kariera in plačana služba. Zato zakon o sodniški službi še posebej poudarja, da je sodnik v službenem razmerju z Republiko Slovenijo.
Pri izvajanju sodne oblasti je sodnik že po ustavi vezan le na ustavo in zakon, k čemur dodaja predvidena zakonska ureditev, da je sodnik vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava ter na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, kar izhaja iz ustave.
Nekaj temeljnih določb o položaju sodnika vsebuje že ustava, pa tudi zakon o sodiščih, preostala vprašanja pa ureja poseben zakon, in sicer zakon o sodniški službi, ki v skladu z zakonom o sodiščih ureja pogoje za izvolitev v sodniško funkcijo, pogoje za napredovanje sodnika, razloge prenehanja sodniške funkcije, razloge za razrešitev sodnika, pravice in dolžnosti, ki izvirajo iz sodniške službe, ter postopke za njihovo uveljavljanje. Zakon o sodniški službi velja za vse sodnike, torej ne samo za sodnike splošnih sodišč, temveč tudi za sodnike specializiranih sodišč.
Sodnik dobi svoj položaj z izvolitvijo. Za sodnika so lahko izvoljeni samo slovenski državljani, ki poleg tega izpolnjujejo še nekatere posebne, z zakonom določene pogoje. Ti pogoji so zlasti najmanj 30 let starosti, diploma pravne fakultete in opravljen pravniški državni izpit ter še nekateri drugi pogoji.
Sodnik je le enkrat izvoljen v sodniško funkcijo in s tem pridobi trajni mandat. Vendar sodnik ni izvoljen za sodnika nasploh, temveč za določeno sodniško mesto (mesto okrajnega, okrožnega, višjega ali vrhovnega sodnika). Sodnik, ki je izvoljen v sodniško funkcijo, je namreč hkrati imenovan tudi za sodnika na določenem sodišču, kajti po zakonu se šteje, da je z izvolitvijo v sodniško

funkcijo sodnik imenovan na razpisano sodniško mesto na konkretnem sodišču. Zakon podrobneje predpisuje tudi pogoje, ki jih mora izpolnjevati kandidat za izvolitev na določeno sodniško mesto.

Poleg splošnih pogojev za sodnika zakon določa še posebne pogoje za opravljanje funkcije sodnika na posameznih vrstah sodišč, pri čemer so seveda najbolj zahtevni pogoji za izvolitev na mesto vrhovnega sodnika. Te pogoje mora sodnik seveda izpolnjevati tudi pri napredovanju na določeno sodniško mesto.

Pri obravnavi kandidatov za sodnike imajo pomembno vlogo posebni personalni sveti, ki so ustanovljeni pri vseh sodiščih, razen pri okrajnih sodiščih. Personalni sveti namreč dajejo mnenja o primernosti (zlasti strokovni) kandidatov za sodniško službo. Mnenje o kandidatih da tudi ministrstvo za pravosodje. Na podlagi teh mnenj pa predlaga kandidata v izvolitev državnemu zboru sodni svet, pri čemer je vezan na merila, ki jih določa že zakon.

Pomemben element sodniške službe kot poklicne kariere je pravica sodnika do napredovanja, o čemer odloča sodni svet po poprej izvedenem postopku ugotavljanja strokovnosti in uspešnosti sodnikovega dela. Edinole o napredovanju sodnika na mesto vrhovnega sodnika odloči državni zbor, in sicer na predlog sodnega sveta. Podlaga za odločitev sodnega sveta je ocena sodniškega dela, ki jo izdela personalni svet.

Za sodnikov položaj je pomembna tudi pravica do nepremakljivosti, ki se kaže v tem, da je sodnik praviloma lahko premeščen na drugo sodišče samo s svojo privolitvijo (isto velja tudi za njegovo napredovanje), razen v primerih, ki jih zakon posebej določa, in pa na podlagi disciplinske odgovornosti.

Sodniški položaj vsebuje vrsto posebnih pravic in dolžnosti. Tako mora sodnik pri svojem delovanju vselej ravnati tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja pa tudi ugled sodniške službe. Zato je tudi dolžan držati se poklicne molčečnosti in drugih pravil, ki jih določa zakon. V skladu s svojim položajem sodnik tudi ne sme opravljati nobenih funkcij, ki so nezdružljive s sodniško funkcijo. Če prevzame katerokoli državno funkcijo, mu preneha

sodniška funkcija. Prav tako ne sme opravljati tudi drugih dejavnosti (zlasti ne gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti pa tudi ne notarskih ali odvetniških poslov) ali drugih del in zaposlitev, ki bi nasprotovale ugledu sodniške službe oziroma vzbujale vtis njegove pristranskosti pri opravljanju funkcije. Tudi v tem primeru mu preneha funkcija, če kljub prepovedi opravlja delo, ki ni združljivo s sodniško funkcijo.

Sodniki odločajo kot posamezniki ali v senatu (načelo zbornosti). Člani senata imajo pri sojenju načeloma enake pravice in enake dolžnosti, razen tistih, ki so posebej določene glede sodnika, ki predseduje. Poleg poklicnih sodnikov sodelujejo pri sojenju v skladu z načelom laičnosti tudi državljani - sodniki porotniki, vendar samo pri okrožnih sodiščih. Sodniki porotniki so (v okvirih, ki jih določa zakon) v svojih pravicah in dolžnostih pri sojenju izenačeni s sodniki.

Za dejansko delovanje sodne veje oblasti so pomembni tudi drugi sodelavci, zlasti strokovni sodelavci, sodni referenti, sodniški pripravniki, upravnotehnično in drugo osebje, ki dela na sodišču. Pri sprejemanju posameznih odločitev sodišče pogosto potrebuje pomoč tudi drugih strokovnjakov, kot so sodni izvedenci, sodni cenilci in sodni tolmači.

9.8 DRŽAVNO TOŽILSTVO

Državno tožilstvo je državni organ, v okviru katerega se izvaja kazenski pregon v imenu države. Ustava izrecno ne opredeljuje položaja državnega tožilstva, temveč le njegovo temeljno funkcijo in nezdružljivost te funkcije. Ustava namreč določa le temeljno funkcijo državnega tožilca, ki je v tem, da državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti. Poleg tega pa določa nezdružljivost funkcije državnega tožilca s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank. Določitev drugih funkcij in dejavnosti, ki niso

združljive s funkcijo državnega tožilca pa je prepuščena zakonu. Prav tako določa zakon tudi ureditev in pristojnosti tožilstev.

Državno tožilstvo ureja zakon o državnem tožilstvu. Zakon ureja predvsem položaj državnega tožilca in organizacijo državnih tožilstev kot tistih državnih organov, v okviru katerih izvajajo svojo funkcijo državni tožilci. Temeljni okvir in podlaga za položaj in delo državnega tožilca pomeni določba, po kateri državni tožilec opravlja svoje naloge na podlagi ustave in zakona. Tožilec torej opravlja svojo funkcijo na podlagi načela zakonitosti. Funkcija državnega tožilca je, da vlaga in zastopa kazenske obtožbe ter opravlja druga procesna dejanja tožilca v kazenskem postopku ter vlaga predloge za pregon v zadevah prekrškov (slednje le v primeru, če zakon tako določa). Če je posebej z zakonom določeno, pa lahko vlaga procesne akte tudi v civilnih in drugih sodnih postopkih in v upravnih postopkih.

Državna tožilstva so sicer samostojni državni organi, vendar pa so v določeni meri vezana na vlado in ministrstvo za pravosodje. Organizacija državnih tožilstev se v glavnem naslanja na organizacijo sodišč. Predvidena so namreč tožilstva na treh ravneh, in sicer okrožna državna tožilstva, višja državna tožilstva in Državno tožilstva Republike Slovenije. Vsako od tožilstev se ustanovi za območje ustreznega sodišča, razen seveda za območja okrajnih sodišč.

Organiziranost državnega tožilstvaje podelitvi pristojnosti (stvarne, krajevne, funkcionalne) sicer vzporedna s sodstvom, po svoji notranji zgradbi pa je od njega bistveno različna. Za razliko od sodišč so javna tožilstva organizirana na hierarhični podlagi, čeprav v nekoliko manjši meri kot v prejšnji ureditvi. Za državno tožilstvo namreč ne velja nobeno od ustavnih načel za ureditev in delovanje sodstva, zato je ta organ tudi urejen tako, da se funkcija organa opravlja po eni osebi, da višji organ sme vplivati na nižjega, da se ne zahteva javnost dela in podobno. Vodja tožilstva lahko namreč daje državnim tožilcem in državnim tožilstvom obvezna splošna navodila za njihovo delo v posameznih vrstah zadev ali celo v posamezni zadevi. Prav tako višja državna tožilstva nadzorujejo poslovanje nižjih tožilstev. Generalni državni tožilec

Republike Slovenije pa daje splošna navodila za ravnanje vseh državnih tožilcev, ki se nanašajo na enotno uporabo zakona pri državnih tožilstvih in na izenačevanje politike pregona.
Funkcijo državnega tožilstva v državnem tožilstvu opravlja eden ali več državnih tožilcev. Zakon je uvedel tudi pomočnike državnih tožilcev, ki sicer niso nosilci tožilske funkcije, kljub temu pa lahko opravljajo večino nalog v okviru tožilstva. Položaj državnih tožilcev glede tožilske službe je v veliki meri podoben položaju sodnikov, saj tudi zanj velja načelo trajnosti funkcije, dalje glede načina napredovanja in podobno. Seveda pa zanj ne veljajo tista načela, ki veljajo samo za sodnike zaradi neodvisne funkcije, ki jo ti opravljajo (npr. načelo nepremakljivosti).
Državne tožilce imenuje Vlada republike Slovenije na predlog ministra za pravosodje. Pač pa generalnega javnega tožilca imenuje državni zbor na predlog vlade, in sicer za dobo šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Minister za pravosodje predlaga tožilce v imenovanje na podlagi mnenja personalne komisije državnega tožilstva. Ta komisija je v precejšnji meri po svojih pristojnostih in vlogi podobna sodnemu svetu, čeprav seveda nima enakega pomena.

9.9 ODVETNIŠTVO IN NOTARIAT

Odvetništvo je posebna služba, ki zagotavlja poklicno strokovno zastopanje pravnih in fizičnih oseb v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi kot tudi druge oblike pravne pomoči. Odvetništvo je pri svojem delovanju samostojno in neodvisno v razmerju do državnih organov in deluje v okviru zakonov in drugih predpisov. Za razliko od prej obravnavanih delov pravosodnega sistema odvetništvo ni organ, temveč je samostojna poklicna dejavnost odvetnikov. Odvetniki zastopajo stranke praviloma na podlagi

posebnega pooblastila, kot pogodbenega razmerja med odvetnikom in stranko, ki jo zastopa.

Po ustavi se šteje odvetništvo za samostojno in neodvisno službo kot del pravosodja (prvi odstavek 137. člena ustave). Odvetništvo je samostojna služba, ker ni podrejeno nobenemu državnemu organu. Hkrati je tudi neodvisna služba, ker je pri svojem delovanju vezana le na poštenost, neodvisnost, strokovnost in skrbnost v zastopanju strank v mejah njenega pooblastila. Odvetništvo tudi zagotavlja potrebno pomoč pri uresničevanju ustavne pravice do pritožbe (25. člen) in pravico do obrambe v kazenskem postopku (29. člen).

Položaj odvetništva in odvetnikov ter način njihovega delovanja ureja zakon o odvetništvu. Po zakonu je v skladu z ustavo odvetništvo kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba, ki jo opravljajo odvetniki kot svoboden poklic. V tem okviru odvetnik pravno svetuje, zastopa in zagovarja stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi, sestavlja listine in zastopa stranke v njihovih pravnih razmerjih.

Pri svojem delu je odvetnik samostojen in neodvisen. Zato tudi ne sme biti priprt v kazenskem postopku. ki je uveden zoper njega zaradi suma kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju odvetniškega poklica, brez poprejšnjega dovoljenja senata treh sodnikov sodišča druge stopnje. Prav tako je tudi preiskava odvetniške pisarne dovoljena samo pod posebnimi pogoji, ki jih določa zakon. Namen takega posebnega varstva, ki presega siceršnje okvire ustavne pravice do nedotakljivosti stanovanja, ni v posebnem varstvu odvetnika, temveč v varstvu osebnih podatkov, ki jih ima odvetnik o svojih strankah, ki jih zastopa. Na drugi strani ima odvetnik tudi nekatere posebne dolžnosti, povezane z opravljanjem njegovega poklica, zlasti dolžnost poklicne molčečnosti. Zakon tudi posebej določa, da mora odvetnik pri zastopanju stranke ravnati vestno, pošteno, skrbno ter po načelih odvetniške poklicne etike.

Odvetnik lahko opravlja svoj poklic individualno ali v odvetniški družbi. Pravico opravljati svoj poklic pridobi odvetnik z vpisom v imenik odvetnikov, izgubi pa jo z izbrisom iz imenika. Imenik odvetnikov vodi Odvetniška

zbornica Slovenije, katere organ odloča tudi o vpisu oziroma izbrisu iz imenika odvetnikov. V Odvetniško zbornico se obvezno združujejo vsi odvetniki z območja države. Zakon posebej predpisuje tudi pogoje, pod katerimi lahko nekdo postane odvetnik, med njimi zlasti slovensko državljanstvo, končano pravno fakulteto in opravljen pravniški državni izpit, predpisano prakso itd.

Notariat se šteje za posebno javno službo, ki jo opravljajo notarji. Za razliko od odvetništva je torej notariat javna služba, ki so ji zato zaupana javna pooblastila. V skladu s tem so notarji osebe javnega zaupanja, ki so pooblaščene za sestavljanje verodostojnih listin o pravnih poslih, o izjavah volje itd. Zaradi take narave notariata je lahko notar samo oseba, ki uživa veliko javno zaupanje, ker jamči za verodostojnost svojega poslovanja.

Notariata v naši prejšnji ureditvi nismo poznali vse od druge svetovne vojne. Ponovno je bil uveden v našo ureditev šele z novo ustavo, ki določa, da je notariat javna služba, vso ostalo ureditev notariata pa v celoti prepušča zakonu. Notariat je urejen z zakonom o notariatu, ki ureja tako položaj notariata in notarja kot tudi način notarskega poslovanja. V skladu z ustavno ureditvijo se šteje notariat za javno službo, ki jo opravljajo notarji. Vsebina notarske službe je sestavljanje javnih listin o pravnih poslih, izjavah volje oziroma dejstvih, iz katerih izvirajo pravice, prevzemanje listin v hrambo, prevzemanje denarja in vrednostnih papirjev zaradi izročitve tretjim osebam ali državnim organom ter opravljanje po nalogu sodišča zadev, ki se jim lahko odstopijo na podlagi zakona. Listine, ki jih pri svojem delu izdajajo notarji (notarske listine), se v skladu z zakonom štejejo za javne listine. Poleg teh listin pa lahko notar na zahtevo strank sestavlja tudi zasebne listine. Zakon natančno ureja način in postopke notarskega poslovanja.

Notarja imenuje na notarsko mesto minister za pravosodje in sicer na predlog Notarske zbornice Slovenije. Ministrstvo za pravosodje tudi določi število in razporeditev notarskih mest po sedežih, tako da pride najmanj eno notarsko mesto na območje okrajnega sodišča. Zakon natančno predpisuje pogoje za imenovanje za notarja, ob ostalih pogojih (diploma pravne fakultete, opravljen pravniški državni izpit itd) še zlasti ustrezna praksa in kot poseben pogoj, da je

vreden javnega zaupanja za opravljanje notariata. Zakon natančno določa tudi razloge za razrešitev notarja, ki ga, če so ti razlogi podani, razreši pravosodni minister.

Zaradi pomena notariata zakon določa, da je z notariatom nezdružljivo opravljanje odvetništva ali katerekoli plačane službe ali funkcije. Ob tem pa še posebej prepoveduje notarju opravljanje kakršnihkoli poslov, ki so nezdružljivi z ugledom in neoporečnostjo, ki jo zahteva opravljanje notariata ali zaradi katerih bi bilo lahko okrnjeno zaupanje v notarjevo nepristranskost oziroma v verodostojnost listin, ki jih izdaja. S funkcijo notarja je povezanih tudi vrsta dolžnosti notarja, zlasti poklicna molčečnost. Položaj notarja je varovan na različne načine. Zlasti je pomembno, da notar ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu zaradi suma kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju notariata, brez poprejšnjega dovoljenja treh sodnikov višjega sodišča.

Podobno kot odvetniki se tudi notarji obvezno združujejo, in sicer v Notarsko zbornico Slovenije, ki ima vrsto pomembnih dolžnosti in pooblastil, med drugim skrbi zlasti za ugled, verodostojnost in razvoj notariata ter zastopa interese notarjev. Notarska zbornica pa opravlja tudi neposreden nadzor nad poslovanjem notarjev.

10 LOKALNA SAMOUPRAVA

Dr. Ciril Ribičič

10.1 POJEM IN POMEN LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalna samouprava pomeni samostojno urejanje in reševanje življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih (javne zadeve lokalnega pomena) v obliki organizirane, od države avtonomne oblasti. Namesto pojma "lokalna" bi lahko uporabili tudi pojem "območna" samouprava, saj gre za samoupravo na območjih, ožjih od države (občine, regije). Še primernejši bi bil pojem "krajevna" samouprava, ki pa se v Sloveniji že tradicionalno veže na eno od oblik lokalnega organiziranja, krajevno skupnost. "Samouprava" je pojem, ki najbolje izraža samostojnost, avtonomnost lokalnih skupnosti. Za razliko od državne uprave, za katero so značilne hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost, so za (lokalno) samoupravo značilne avtonomija in samostojnost, decentralizacija in demokratizacija. Za samoupravo sta značilni pripadnost in zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti, za upravo pa racionalnost in strokovnost pri izvajanju pooblastil državne oblasti. Za upravo je značilna prisilnost, za samoupravo prostovoljnost. Uprava se postavlja od zgoraj navzdol, od državne oblasti, samouprava pa se gradi od spodaj navzgor, od prebivalcev. Organi ožjih in širših lokalnih skupnosti dobivajo mandat od ljudstva (prebivalcev), z neposrednimi volitvami, ne od države. Za upravo je značilno izvrševanje državnih pooblastil na oblasten način, za samoupravo pa neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena. Organi lokalne samouprave sicer pogosto izvršujejo tudi določen krog prenesenih državnih zadev, po pooblastilu in pod nadzorstvom

državnih organov. Toda k lokalni samoupravi štejemo le od države neodvisno, avtonomno delovanje lokalnih skupnosti in njihovih organov. Iz povedanega tudi izhaja, zakaj pojma lokalna "uprava" ali lokalna "oblast" ne moreta nadomestiti pojma lokalne samouprave, čeprav sta uporabna za tisti del delovanja lokalnih skupnosti, ki se nanaša na z države prenesene zadeve. Lokalna samouprava je pojem, ki se nanaša na urejanje zadev krajevnega pomena. Javne zadeve lokalnega pomena se rešujejo v lokalnih skupnostih, oblikovanih za ožje krajevno območje, na katerem živi omejeno število prebivalcev. Temeljne lokalne skupnosti so običajno občine kot najožje, primarne življenjske oziroma naravne skupnosti ljudi, širše pa okraji, okrožja, pokrajine, regije, departmaji, dežele, kresije ipd. Velika večina držav ima večnivojsko lokalno samoupravo. Temeljne lokalne skupnosti so le izjemoma zelo obsežne in številčne, in sicer zlasti takrat, ko gre za velika mesta in državne prestolnice, ki terjajo enovito reševanje urbanističnih, razvojnih in drugih vprašanj. Takšne širše in številnejše lokalne skupnosti se lahko notranje členijo na četrti, rajone, ulične, krajevne skupnosti ipd.

Lokalna samouprava deluje v unitarnih in sestavljenih državah. V slednjih se enote lokalne samouprave oblikujejo znotraj držav - članic, pogosto tudi na precej različen način. Sestavljene države imajo ponavadi razvito lokalno samoupravo z visoko stopnjo avtonomije in širokim obsegom prenašanja državnih zadev na lokalne skupnosti. V unitarnih državah pa je lokalna samouprava podlaga rahljanja centralizma, omejevanja državnega birokratizma, izraz priznavanja raznolikosti in približevanja državne oblasti prebivalcem.

Pri lokalni samoupravi gre za posebno obliko vertikalne delitve državne oblasti. Tako krepitev federalizma kot decentralizacija unitarnih držav gresta z roko v roki z utrjevanjem, razvojem in širjenjem pristojnosti lokalne samouprave. Proti pretiranemu drobljenju lokalne samouprave navajajo neracionalno trošenje državnih sredstev in vzpostavljanje številnih lokalnih centrov od prebivalcev odtujene politične moči.

Lokalna samouprava ima od države do države zelo različen položaj in pomen, temelji na različnih izročilih, idejnih in teoretičnih temeljih. V vseh primerih je namenjena zadovoljevanju potreb prebivalstva v ožjih krajevnih okvirih. Toda položaj lokalnih skupnosti, način njihovega organiziranja, financiranje, sodelovanje z drugimi lokalnimi skupnostmi in državo so zelo raznoliki. Za Slovenijo, ki se je v času osamosvajanja sama zavezala k spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, so zlasti zanimive sodobne evropske izkušnje glede lokalne samouprave. Svet Evrope jih je povzel v številnih dokumentih, od katerih je najpomembnejša Evropska listina lokalne samouprave iz leta 1985. leta. Slovenija jo je podpisala in ratificirala, tako da je zanjo zavezujoča od pomladi 1997. leta dalje. Ta listina izhaja iz pravice državljanov do lokalne samouprave, to je pravice, da neposredno sodelujejo pri opravljanju javnih zadev na lokalni ravni. Zavzema se za visoko stopnjo avtonomije lokalnih skupnosti, kar naj bi zagotovilo učinkovito upravljanje družbenih zadev na način, ki bo ljudem blizu, in prispevalo k "izgradnji Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti". Podoben pomen ima za regionalizem Evropska listina o regionalizmu, sprejeta v okviru Evropske skupnosti, ki opredeljuje regijo kot jasno sklenjeno celoto, kjer ima prebivalstvo določene skupne značilnosti. Ta listina zavezuje članice Evropske skupnosti, da v okviru svojih meja institucionalizirajo regije kot subjekte, ki bodo sposobni nosilci razvoja znotraj države in navzven, v evropskem prostoru. Takšno pojmovanje lokalne samouprave je temelj njenega novega razcveta v številnih evropskih državah. Tako postajata ponovno aktualna znana teza A.Tocquevillea: "Moč svobodnih narodov leži v njihovih občinah." in spoznanje občinskih redov nemških dežel, sprejetih po drugi svetovni vojni, da je občina temelj sodobne demokratične države. V skladu s takšnim pojmovanjem lokalne samouprave so tudi uvodne določbe Ustave republike Slovenije, ki v 9. členu pravi: "V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava."

10.2 RAZVOJ

1. Na območju Slovenije so ob začetku uvajanja sodobne uprave v 19. stoletju delovali vaške in mestne občine, okraji in kresije (Ljubljana, Novo mesto, Postojna). Prvi avstrijski zakon o občinah, na podlagi katerega so bila izvoljena občinska zastopstva tudi na Kranjskem, je iz leta 1849. Po zakonski ureditvi iz 1870. leta so občine skrbele za občinsko imovino in finance ter javno varnost, zlasti na področju zdravja, čistoče ulic in potokov, obrambe pred požari, za vzdrževanje občinskih zgradb, lokalnih poti, mostov, vodnjakov, za nadzor meja občine, preskrbo s hrano itd. Občinski odbor oziroma zastopništvo so volili vsi polnoletni moški prebivalci občine. Položaj, organizacijo in funkcije občin so urejali občinski redi, sprejeti na ravni dežele. Nad občinami so bili (upravni) okraji z najmanj 16.000 prebivalci in regionalne upravne enote.

2. V Kraljevini SHS so v času veljavnosti vidovdanske ustave iz 1921. leta obstajali občine, okraji in oblasti kot enote lokalne samouprave, ki pa so bile obenem tudi teritorialne enote državne uprave. Celotna kraljevina je bila razdeljena na 33 oblasti, v Sloveniji sta delovali dve, s sedežema v Ljubljani in Mariboru. Ob sprejemanju Vidovdanske ustave je zmagal unitaristični in centralistični koncept ureditve države, ki ni dopuščal nobene nacionalne avtonomije, malo možnosti pa je dajal tudi za razvoj lokalne samouprave. Izvršna državna oblast je imela strog nadzor in širok vpliv na delovanje organov lokalne samouprave, zlasti v okrajih in oblasteh. V oblasti je bil veliki župan politični predstavnik vlade, podrejen pristojnim ministrom in zadolžen za nadzor nad delom oblastne skupščine in njenega odbora.
V času šestojanuarske diktature je kralj s posebnim zakonom iz leta 1929 razrešil vse občinske uprave. Po novi ureditvi je občinske uprave v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani imenoval kralj na predlog ministra za notranje zadeve, v drugih občinah pa so jih imenovali veliki župani.

Oktroirana ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. leta je poznala kot lokalne skupnosti občine in banovine, ki so bile obenem tudi enote državne uprave. Med občino in banovino je bil kot enota državne uprave še upravni okraj.

3. Med 2. svetovno vojno so se v Sloveniji začeli ustanavljati novi organi na lokalni ravni z utemeljitvijo, da so bili prejšnji v službi okupacijskih oblasti. Za razliko od drugih delov Jugoslavije, v katerih so se ustanavljali narodnoosvobodilni odbori, so v Sloveniji funkcije lokalnih organov nove oblasti opravljali terenski odbori Osvobodilne fronte. Slovenski narodooosvobodilni svet je v Črnomlju februarja 1944 razpisal volitve v narodnoosvobodilne odbore. Volilno pravico so dobili vsi moški in ženske nad 18 let in borci ne glede na starost. Volitve krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in okrajnih skupščin so bile neposredne, medtem ko so člane okrožne skupščine volile okrajne skupščine izmed svojih članov. Narodnoosvobodilni odbori so bili od vsega začetka zamišljeni ne le kot organi lokalne samouprave, ampak tudi kot temeljna enota državne oblasti.

4. Zakon o ljudskih odborih iz 1946. leta je določil, da so v FLRJ ljudski odbori temeljni organi državne oblasti, ki se oblikujejo na krajevni, mestni, okrajni, okrožni in oblastni ravni. V praksi so bili predvsem izpostava centralne državne oblasti, ki je prek demokratičnega centralizma, dvojne odgovornosti, nadzora primernosti sprejetih odločitev in na druge načine obvladovala njihovo delovanje. Odločilno vlogo so si pridobili izvršni odbori ljudskih odborov kot izvršni in upravni organi, podrejeni centralni izvršni državni oblasti. Šele nekaj let po sporu s Sovjetsko zvezo je prišlo (1952. leta) do delne decentralizacije in demokratizacije lokalnih oblasti. Lokalna samouprava je postala dvonivojska (občina, okraj), pri čemer je bil temeljni poudarek dan okraju. Razširile so se pristojnosti ljudskih odborov, ki so postali na mestni in okrajni ravni dvodomni (uveden je bil zbor proizvajalcev).

5. Še globlji so bili posegi v organiziranost lokalnih skupnosti leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem. Temeljna družbenoekonomska celica, ki je bila obenem temeljna enota državne oblasti, je postala občina. Ne glede na pozitiven pomen takšne rešitve, ki je pomenila decentralističen odstop od modelov birokratskega centralizma v vzhodnoevropskih deželah državnega socializma, je zamisel komune temeljito zavrgla tudi dolgotrajna izročila lokalne samouprave. V začetku se je zamisel komunalnega sistema kazala tudi kot poskus oblikovanja nekakšne federacije občin in je bila torej tudi izraz podcenjevanja nacionalnega vprašanja in v funkciji zoževanja pomena in vloge republik in pokrajin. Občine so postale po 1955. letu izrazito velike (kot so bili preje okraji) in so se organizirale in delovale bolj po načelih državne oblasti kot lokalne samouprave. V FLRJ je bilo leta 1946 ll.566 krajevnih ljudskih odborov in leto pozneje 7.886 teh odborov. Leta 1952 so se oblikovale občine, ki jih je bilo takrat 3.811, po letu 1955 pa 1479 in v začetku 60. let le še 561. Oblikovanje manjšega števila večjih občin je bilo pogojeno tudi z ukinjanjem okrajev v 60. letih. Odtujenost velikih občin od prebivalcev so skušali omiliti z uvedbo krajevnih skupnosti, v katerih se je zaradi njihove neoblastne narave v največji meri ohranjalo izročilo lokalne samouprave.

6. Temeljna značilnost delovanja občin v zadnjih desetletjih je bila, da so bile v večji meri temeljna enota in izpostava državne oblasti, zadolžena za izvajanje zveznih in republiških predpisov, kot pa enota lokalne samouprave. V pristojnosti občin je bilo opravljanje vseh zadev javnega pomena na njenem območju, ne glede na to, ali so bile lokalnega ali splošnodržavnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno poverjene republiki in federaciji. Občina je delovala kot integralni del državnega mehanizma in kot prva stopnja državne organizacije. Tudi način njenega organiziranja in delovanja je bolj sledil logiki družbenopolitičnih, oblastnih kot pa samoupravnih skupnosti. Po nekaterih ocenah je občina 80-85% svoje aktivnosti posvečala opravljanju nalog za zvezno in republiško državo. Za Slovenijo so bila značilna prizadevanja za policentričen in enakomernejši regionalni razvoj in številne reorganizacije v

večjih mestih. Odsotnost druge ravni (okraji) pa se je skušala nadomestiti z različnimi oblikami medobčinskega sodelovanja, v bolj trdni obliki samo v mestih in na Obali.
Ob osamosvojitvi Slovenije in sprejemu ustave iz 1991. leta je bilo v Sloveniji 62 občin, ki so štele v povprečju 31.740 prebivalcev (brez Ljubljane in Maribora 24.920 prebivalcev) in obsegale v povprečju 321 kv. kilometrov. Nobena občina ni imela pod 5.000 prebivalcev, le 7 pa jih je štelo manj kot 15.000 prebivalcev.

10.3 UREDITEV IN PRAKSA DRUGIH DRŽAV

Oglejmo si povsem na kratko nekatere temeljne posebnosti razvoja lokalne samouprave v nekaj izbranih državah.

10.3.1 ANGLIJA

V Angliji pomeni lokalna samouprava (local government) enega izmed temeljev državne ureditve. V času oblikovanja moderne državne uprave v Angliji ni prišlo do takšnega utesnjevanja lokalne samouprave kot na kontinentu. Lokalne skupnosti (parish, district, county) so tudi nosilke izvrševanja državne zakonodaje. Funkcije lokalnih skupnosti so določene z zakoni in jih opravljajo kot svoje izvirne, nedelegirane funkcije. Ne razlikujejo torej med izvirnim in prenesenim delovnim področjem lokalnih skupnosti. Poleg splošne zakonodaje sprejema angleški parlament tudi posebne lokalne zakone na predlog lokalnih skupnosti. Z njimi ureja specifičnosti posameznih lokalnih skupnosti. Za angleško ureditev je značilno, da ima lokalna samouprava velik pomen v okviru unitarne in dokaj centralizirane države, posebej na področju izvajanja zakonov.

10.3.2 ZDA

V ZDA dajejo lokalni samoupravi velik pomen kot tretji ravni upravljanja države ob federalni in državni. V ZDA obstaja 83.200 lokalnih skupnosti različnih vrst (counties, parishes, municipalities, districts, townships). Največ funkcij imajo na področjih zdravstvenega varstva, šolanja, oddajanja stanovanj, požarne varnosti, zbiranja odpadkov, skrbi za lokalne ceste, pobiranja davkov od premoženja in vodenja matičnih knjig. Avtonomija lokalnih skupnosti je v največji meri odvisna od zakonodaje države (state), v okviru katere delujejo. Finančno pomoč dobivajo od države, deloma pa tudi neposredno od federalnih oblasti. Razdrobljenost lokalnih skupnosti poskušajo deloma omiliti s priključevanjem okoliških območij k mestom.

10.3.3 FRANCIJA

V času francoske revolucije leta 1789 so ob naravnih pravicah posameznih državljanov poudarjali tudi naravne pravice občin. Zakon je priznaval posebno občinsko oblast (pouvoir municipial) kot "naravno" delovno področje občin (upravljanje občinske imovine, volitve občinskih organov, krajevna policija), za razliko od delovnega področja, ki ga na občino prenese država. Danes je Francija primer centralistično in unitarno urejene evropske države. V njej se lokalna samouprava uveljavlja po načelu decentralizacije oziroma prenašanja državnih funkcij na lokalne skupnosti. V Franciji je skoraj 38.000 občin, od katerih številne štejejo le nekaj sto in manj prebivalcev, druga skrajnost pa so velika mesta, na čelu z občino Pariz, ki ima okrog 3 milijone prebivalcev. Občina ima dvojno naravo, je hkrati lokalna skupnost in izpostava državne oblasti. Njen župan je obenem izvršni organ občinskega sveta in funkcionar državne uprave. Zaradi spodbujanja gospodarskega in socialnega razvoja so se v zadnjih desetletjih v Franciji izoblikovale regije, s katerimi se rahlja sicer trdna centralistična državna ureditev.

10.3.4 ŠVEDSKA

Na Švedskem je pridobila lokalna samouprava pomen najprej z ustavnimi spremembami iz 1974. leta, ki so določile temeljna načela lokalne samouprave, in nato s posebnim zakonom o lokalni samoupravi in novo področno zakonodajo. Lokalna samouprava je dvonivojska in jo od 1992. leta dalje sestavljajo občine (kommun) in okraji (landstig). V njihovem okviru se porabi okrog 70% sredstev v švedskem javnem sektorju. Občine imajo široke funkcije in lahko izvajajo vse dejavnosti, ki ne pomenijo posega v pristojnosti drugih in so pomembne za napredek v občini. Z zakonodajo pa so vsem občinam poverjene obvezne funkcije, ki zadevajo predvsem predšolsko vzgojo in varstvo otrok, socialno politiko, skrb za ostarele in onemogle, osnovno izobraževanje in varstvo šolskih otrok, skrb za lokalne ceste, elektriko, vodo, plin, zdravstveno varstvo in varstvo okolja, urejanje prostora in gradnjo stanovanj, požarno varnost in lokalno policijo. Vsaka občina ima svet, ki se voli vsaka tri leta. Občinski svet voli svoje izvršne odbore za posamezna področja. Večjo učinkovitost lokalnih skupnosti poskušajo v zadnjem času doseči s povečevanjem vloge managementa in privatizacijo, na primer na področju otroškega varstva in šolanja.

10.3.5 NEMČIJA

V nemških deželah se je samouprava občin razvila iz selske zadruge (Markgenossenschaft), ki pa jo je močno omejil nastanek absolutistične monarhije. Nov razcvet je dosegla v drugi polovici 19. stoletja. Danes deluje v Nemčiji kot zvezni državi večnivojska lokalna samouprava znotraj posameznih dežel. Oblikujejo se občine (Gemeinden), okraji (Landkreise) in ponekod, kot na primer v Deželi Bavarski, tudi okrožja (Regierungsbezierke). Lokalne skupnosti imajo izvirne in prenesene pristojnosti in opravljajo načeloma vse zadeve javne uprave na svojem območju, razen če jih zakon ne poverja vzporedno z lokalnimi skupnostmi organiziranim izpostavam državne uprave.

Okraji so obenem organi lokalne samouprave in izpostava državne uprave. Občinski redi posameznih dežel zelo raznoliko urejajo volitve, pristojnosti in medsebojne odnose med občinskimi sveti, njihovimi morebitnimi odbori, županom in občinsko upravo. V Deželi Bavarski na primer volijo občinske svete, ki štejejo od 6 do 60 članov. Občinski sveti se volijo po proporcionalnem sistemu, če je predloženih več volilnih predlogov, sicer pa po večinskem sistemu. Neposredno je izvoljen tudi župan, in sicer po dvokrožnem večinskem sistemu. Občinski svet in župan se volita za dobo 6 let. V delo občinskega sveta vključujejo strokovnjake, demokratični vpliv prebivalcev pa krepijo z zbori občanov, ki jih mora župan sklicati najmanj enkrat letno. Občinski red za Deželo Severno Porenje - Vestfalija določa, da upravljajo občine občani, ki jih zastopa svet. Ob županu, ki ga za dobo dveh let voli občinski svet izmed svojih članov, poznajo še občinskega upravitelja, ki je na čelu uradniškega dela občinske uprave. Občinski red Dežele Hessen določa, da župan ne more biti hkrati član občinskega zastopstva, ki si izvoli svojega predsednika. Zahodna Nemčija je v letih 1968 do 1983 izvedla temeljito reformo lokalnih skupnosti, s katero je število občin zmanjšala skoraj za trikrat (pred reformo je štela povprečna nemška občina 2400 prebivalcev in je obsegala 10,2 kv. kilometra).

10.3.6 AVSTRIJA

Lokalna samouprava v Avstriji je urejena podobno kot v Nemčiji, s tem da je znotraj avstrijskih dežel lokalna samouprava enonivojska. Okraj (Bezirk) kot vmesna stopnja med deželo (Land) in občino (Gemeinden) je le izpostava državne uprave. Občinski redi sicer dopuščajo tako prostovoljno povezovanje občin v upravne skupnosti občin kot z deželnim zakonom določeno zvezo občin. Po splošnem občinskem redu za Deželo Koroško je občina teritorialna skupnost s pravico do samoupravljanja in hkrati upravni okoliš. Pristojnosti občin zadevajo postavljanje občinskih organov, postavljanje uslužbencev, krajevno policijo, nadzor nad krajevnimi prireditvami, krajevno zdravstveno varstvo, krajevno gradbeno nadzorstvo itd. Drugi del nalog zadeva poverjeno

delovno področje, ki ga mora občina izvajati na podlagi zveznih in deželnih zakonov in po navodilih pristojnih državnih organov. Občinski sveti na avstrijskem Koroškem štejejo od 11 do 35 članov in so izvoljeni za 6 let. Predstojništva občinskih svetov, v katerih so po položaju tudi župan in podžupani, pa štejejo od 4 do 9 članov. Župana izvoli občinski svet izmed svojih članov. Občinski sveti oblikujejo tudi odbore, od katerih je obvezen odbor za nadzor nad finančnim poslovanjem občine, v turistično razvitih občinah pa tudi odbor za turizem. Poleg občin so v Avstriji še mesta (Statutar-Stadt) s statusom okraja in v enem primeru (Dunaj) tudi s statusom dežele.

10.3.7 ITALIJA

Italija je razdeljena na regije kot upravnopolitične enote, znotraj katerih deluje dvonivojska lokalna samouprava. Prva raven je občina (komuna), druga pa pokrajina (provincia). Obe imata poleg nalog, značilnih za lokalne skupnosti, tudi prenesene upravne funkcije. Volitve v občinske svete potekajo po večinskem sistemu v manjših in proporcionalnem sistemu v večjih občinah, pri čemer na neposrednih volitvah nastopajo tudi kandidati za župana kot nosilci liste ene ali več političnih strank. Poseben status imajo velika mesta kot metropolitanska območja (Aree metropolitane). To so občine: Torino, Milano, Benetke, Genova, Bologna, Firence, Rim, Bari, Neapelj, skupaj z občinami, ki so z njimi tesno gospodarsko in drugače povezane.

10.3.8 HRVAŠKA

Hrvaška ustava jamči svojim državljanom pravico do lokalne samouprave, ki zajema odločanje o potrebah in interesih lokalnega pomena, kot so zlasti urejanje prostora in urbanistično načrtovanje, urejanje naselij, komunalne dejavnosti, otroško in socialno varstvo, kultura, telesna kultura, šport, tehnična kultura in varstvo okolja. Hrvaška je z zakonodajo iz 1992. leta na novo vzpostavila lokalno samoupravo na podlagi izročil Avstro-Ogrske in Banovine

Hrvaške ter sodobnih potreb osamosvojene države. Temeljni lokalni skupnosti sta občina (općina) in mesto (grad), medtem ko so regije (županije) najprej enote državne uprave in šele nato tudi širše lokalne skupnosti. Na čelu občine in mesta je svet (vijeće), ki se voli za 4 leta. Nosilec izvršne funkcije v občini je občinski načelnik, v mestu gradonačelnik in v regiji župan. Regije imajo v parlamentu poseben zbor (županijski dom), njihove župane volijo regionalna predstavniška telesa, izvolitev pa potrjuje predsednik republike. Med 21 regijami je tudi mesto Zagreb, sicer pa daje zakon status mesta 20 naseljem, ki so sedeži regij, in še 49 drugim naseljem. Znotraj dveh regij obstajata tudi okraja (kotar) s posebnim samoupravnim položajem, in sicer Glina in Knin. Po izvedeni reformi lokalne samouprave so na Hrvaškem kritike novih rešitev zelo pogoste, številni pa so predlogi za spremembo statusa ali območja novih občin (združevanje majhnih občin, pripojitev posameznih delov občin k sosednjim občinam, zahteve za pridobitev statusa mestne občine itd.).

10.3.9 POLJSKA

Od držav, ki na novo uvajajo lokalno samoupravo, je najbolj aktivna Poljska. Njene izkušnje kažejo, da je še najbolj enostavno uvesti nove občine, veliko zahtevnejši nalogi pa sta širša lokalna samouprava in omejevanje ponovne državne centralizacije. Zato na Poljskem poleg občin (gminas) ustanavljajo na novo okrajne skupnosti (powiat). Slednje bodo imele široke pristojnosti na naslednjih področjih: šolstvo, zdravstvo, sociala, lokalne ceste, načrtovanje razvoja itd. Načrtujejo tudi zmanjšanje števila vojvodstev kot regionalnih enot z državnimi pristojnostmi. Šele ko bo ta proces končan, bo vzpostavljena močna in samostojna lokalna samouprava, ki bo prepreka pretirani državni centralizaciji.

10.4 VELIKOST OBČIN

V evropskih državah so občine praviloma majhne in maloštevilne. V povprečju štejejo v posameznih evropskih državah od 1200 do 5300 prebivalcev in obsegajo od 10 do 35 kv. kilometrov. Sicer pa je ob raznolikosti ureditve in prakse za evropske države značilno, da je v njih lokalna samouprava praviloma organizirana na več ravneh. Večina evropskih držav pozna večnivojsko lokalno samoupravo. V evropskih državah se praviloma ob občinah oblikujejo širše lokalne skupnosti (okraj, provinca, distrikt, grofija ipd.), regije in federalne enote (zvezne dežele, kantoni). Res je sicer, da Avstrija, Švica in Grčija ne poznajo širše lokalne skupnosti, oziroma imajo na tej ravni le državne okraje kot podaljšano roko državne uprave, toda v prvih dveh primerih gre za zvezni državi, katerih federalne enote so dežele oziroma kantoni, Grčija pa pozna ob državnih okrajih tudi planske regije. Zvezna republika Nemčija je primer zvezne države z dvonijovsko lokalno samoupravo (dežele, okraji, občine), Italija, Francija, Velika Britanija, Španija, Belgija in Portugalska pa poznajo poleg regij tudi širše lokalne skupnosti (province, departmaje, grofije, distrikte). Med redke evropske države z enonivojsko lokalno samoupravo spadata tudi Srbija in Črna gora.

Primerjava števila občin v zahodnoevropskih državah v letih 1950 in 1992 je pokazala precej radikalno zmanjšanje (prepolovitev) občin v številnih državah (Belgija, Danska, Nemčija, Švedska in Velika Britanija), kar kaže na precej izrazit trend povečevanja občin tako glede na število prebivalcev kot glede na obseg območij, ki jih zajemajo. Izjemi sta v obravnavanem obdobju Italija in Portugalska.

10.5 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Ob upoštevanju zelo raznolike evropske ureditve in prakse je mogoče povzeti nekaj izkušenj tudi za slovenske razmere. Pri tem je še zlasti dragoceno

delovanje organov Sveta Evrope, ki se že desetletja sistematično ukvarjajo z razvojem lokalne samouprave v evropskih državah, v zadnjem času pa posebej tudi z vzpostavljanjem lokalne samouprave v državah Srednje in Vzhodne Evrope.

Skupne značilnosti lokalne samouprave v zahodnoevropskih državah so:

– povezovanje in zmanjševanje razlik v ureditvi in delovanju lokalne samouprave ne potekata nasilno, z diktatom skupnih evropskih institucij od zgoraj, ampak na podlagi priznavanja in upoštevanja posebnosti in raznolikosti vsake posamezne evropske države oziroma regije;

– izmenjavanje izkušenj naj privede do zmanjševanja preglobokih razlik, upoštevanja pozitivnih oziroma uspešnih reform v drugih državah, predvsem pa do postopnega odpravljanja tistih skrajnosti, ki bi lahko ovirale procese povezovanja evropskih držav in regij;

– upoštevanje izdelanih analiz in sprejetih stališč v evropskih institucijah, npr. v Svetu Evrope in Stalni konferenci lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi, je prostovoljno in poteka skladno s sporazumno določenimi pravili.

Bolj enostavno povedano, v državah, kjer imajo najmanjše lokalne skupnosti, kot na primer v Franciji, razmišljajo o njihovem medsebojnem povezovanju in združevanju, v državah, kjer imajo največje, kot na primer na Švedskem, pa o njihovi notranji členitvi in delitvi. V državah, kjer imajo enonivojsko lokalno samoupravo, razmišljajo o vzpostavitvi širših lokalnih skupnosti oziroma regij. V državah, kjer je vzpostavljena čista delitev državnih in lokalnih zadev, razmišljajo o decentralizaciji oziroma poverjanju novih državnih zadev lokalnim skupnostim. Kjer imajo posredne volitve županov, je v zraku razprava o prednostih neposrednih in obratno. Kjer je uveljavljen večinski sistem, razmišljajo o uvajanju elementov proporcionalnega in obratno. V državah, kjer z državnimi predpisi obsežno in podrobno urejajo organizacijo in delovanje lokalnih skupnosti, razmišljajo o krepitvi njihove avtonomnosti itd.

Skupne evropske institucije spremljajo in spodbujajo reformiranje lokalne samouprave in si prizadevajo za zmanjševanje razlik in odpravljanje skrajnih rešitev. Ni pa izdelan nek idealen evropski projekt lokalne samouprave, ki bi nadomestil obstoječe modele (britanskega, francoskega, nemško-avstrijskega, skandinavskega) in bi ga lahko države, ki na novo uvajajo lokalno samoupravo, enostavno prevzele. V teh državah se lahko odločijo za svoj model, uspešno se lahko izognejo skrajnostim, ki jih evropske države opuščajo, predvsem pa lahko upoštevajo zelo različne izkušnje, kolikor jih je mogoče uveljavljati v specifičnih razmerah posamezne države.

Čeprav je temeljna značilnost evropskih izročil na področju lokalne samouprave v njihovi raznolikosti in upoštevanju specifičnosti vsake države, se je vendarle mogoče izogniti posameznim skrajnim rešitvam, ki nikjer v Evropi niso mogle uspešno zaživeti. Konkretneje, evropske izkušnje kažejo, da bi morali v slovenski zakonodaji o lokalni samoupravi in praksi: vsestransko zavarovati lokalne skupnosti pred posegi države v njihove pristojnosti, zagotoviti trdne in stabilne materialne vire za delovanje lokalnih skupnosti, vzpostaviti dvonivojsko lokalno samoupravo (občine, pokrajine) in ustvariti temelje za tesno povezovanje občin na širšem urbanem območju večjih mest (po vzoru metropolitanskih območij). Nikakor pa evropske izkušnje ne govorijo za prehajanje iz ene v drugo skrajnost, npr. od največjih k najmanjšim občinam in od najbolj obremenjenih z izvajanjem državnih funkcij k občinam brez slehernih prenesenih pristojnosti.

Na področju lokalne samouprave je delovanje Sveta Evope še posebej sistematično in celovito. To velja zlasti za Evropsko listino lokalne samouprave, program LODE (lokalna demokracija) in resolucije Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Evropsko listino lokalne samouprave je sprejel Svet Evrope 15. oktobra 1985 v Strasbourgu. Evropska listina v preambuli poudarja, da izhaja iz skupnih demokratičnih načel, ki veljajo v državah, članicah Sveta Evrope, med katere spada pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev. To lahko najbolj neposredno izvršujejo na lokalni ravni, kjer je mogoče uresničiti upravljanje, ki

bo učinkovito in obenem blizu državljanom. Ključnega pomena je ocena iz preambule, po kateri je razvoj lokalne samouprave v različnih evropskih državah "pomemben prispevek k izgradnji Evrope, temelječe na načelih demokracije in decentralizacije oblasti".

Evropska listina govori o javnih zadevah, ki naj bodo v pristojnosti lokalnih skupnosti, o organiziranosti lokalnih skupnostih in vplivu državljanov na njihovo odločanje, demokratičnem odločanju o območju, velikosti oziroma spremembi meja lokalnih skupnosti, finančnih virih, upravnem nadzoru nad lokalnimi skupnostmi, združevanju lokalnih skupnosti in pravnem varstvu, ki naj prepreči poseganje države v pristojnosti lokalnih skupnosti. Država, ki podpiše in ratificira Evropsko listino lokalne samouprave, se zaveže, da bo upoštevala dve tretjini njenih določb (20 od 30 zapisanih usmeritev) in pri tem dve tretjini tistih določb, ki jih listina opredeljuje kot najpomembnejše (10 od 15 posebej navedenih usmeritev). Tako je na eni strani dovolj zavezujoča, na drugi strani pa dopušča ohranjanje specifičnosti v ureditvi in praksi posameznih držav.

V Sloveniji je bil v letu 1993 na predlog skupine poslancev začet postopek za podpis in ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave. Skupina predlagateljev je zapisala, da se je Slovenija zavezala k doslednemu spoštovanju evropskih standardov v svoji notranji ureditvi in s tem tudi neposredno k vzpostavitvi demokratičnega sistema lokalne samouprave, ki ga opredeljujejo Evropska listina lokalne samouprave in drugi dokumenti Sveta Evrope. Slovenija sicer ni zavezana k podpisu. Kljub temu naj s podpisom izrazi svojo pripravljenost, da skupaj z drugimi evropskimi državami gradi kompatibilni pravni sistem in demokratični sistem lokalne samouprave. Pristojna ministrstva naj analizirajo tudi druge konvencije Sveta Evrope in dajo pobudo za podpis posameznih dokumentov.

Vlada Republike Slovenije je dala 15. septembra 1995 odboru državnega zbora za mednarodne odnose pobudo za podpis Evropske listine lokalne samouprave. Med razlogi za podpis je navedla, da gre za temeljni dokument Sveta Evrope s področja lokalne samouprave, ki prispeva k utrjevanju demokracije in

človekovih pravic. S podpisom in poznejšo ratifikacijo bo Slovenija stopila v krog evropskih držav, ki upoštevajo lokalno in regionalno demokracijo kot eno temeljnih demokratičnih načel naprednih družb. Slovenija je prek svojega predstavnika pri Svetu Evrope 11. oktobra 1994 podpisala Evropsko listino lokalne samouprave, in sicer kot 24. evropska država. Podpis oziroma poznejša ratifikacija zavezujeta Slovenijo k harmonizaciji njenih predpisov z določbami te listine.

Lokalna samouprava, kot je opredeljena v Evropski listini lokalne samouprave, je temeljnega pomena za sodelovanje državljanov pri oblasti. Na lokalni ravni je mogoče zagotoviti večjo fleksibilnost, prilagodljivost in odzivnost na pričakovanja in potrebe ljudi, kar je posebej pomembno za demokratizacijo, motiviranost ljudi in razvoj politične kulture. Na lokalni ravni je mogoče lažje uresničiti težnjo, da ljudje živijo v miru, medsebojnem spoštovanju in spoštovanju različnosti. Zato so se v Svetu Evrope odločili za organizirano strokovno in tehnično pomoč državam Srednje in Vzhodne Evrope na področju utrjevanja in razvijanja lokalne demokracije (program "LODE"). V letu 1994 je o tem razpravljala v Varšavi posebna konferenca, ki jo je pripravila Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.

Tolerantnost, priznavanje in spoštovanje različnosti, upoštevanje enakih pravic drugih in varovanje pravic manjšin so vrednote, ki so usodne za združevanje Evrope. Očitno so pri tem moteči ostanki preteklosti v državah Srednje in Vzhodne Evrope, kar naj pomaga odpraviti izvajanje programa LODE. Vendar ne s prepovedmi in ukazovanjem, ampak z izmenjavo izkušenj, sodelovanjem, solidarnostjo in strokovno pomočjo.

S tega vidika je gotovo najpomembnejša "Resolucija 250", ki jo je o razvoju lokalne in regionalne samouprave pripravila marca 1993 Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti v Evropi. V tem dokumentu se države Srednje in Vzhodne Evrope ne zavezujejo le k spoštovanju Evropske listine lokalne samoprave, ampak jih poziva med drugim:

- prvič, naj se izognejo omejevanju lokalne samouprave s širjenjem nadzora nad njenim delom ali takšno dekoncentracijo svojih uradov in agencij, ki bi vodila do recentralizacije odločanja;
- drugič, naj spodbujajo sodelovanje in povezovanje lokalnih skupnosti, zlasti na urbanih območjih, kjer je koordinirano odločanje usodnega pomena za razvoj;
- tretjič, naj preučijo potrebo po oblikovanju voljenih regionalnih oblasti, kadar velikost lokalnih skupnosti ne zagotavlja prevzemanja polne odgovornosti za uresničevanje kompleksnejših nalog;
- četrtič, naj oblikovanje regionalnih skupnosti spremlja jasna razmejitev pooblastil, da ne bo mogoče poseganje v pooblastila lokalnih skupnosti;
- petič, naj omogočijo lokalnim skupnostim, da predpisujejo svoje in participirajo pri državnih davščinah vsaj v meri, ki zagotavlja srednje hiter razvoj;
- šestič, naj vzpostavijo mehanizem stalnih konzultacij lokalnih in regijskih skupnosti in njihovih združenj, posebej takrat, kadar gre za revizijo zakonodaje, ki jih prizadeva;
- sedmič, naj pomagajo usposabljati lokalne in regionalne upravne uslužbence.

V Sloveniji so bili v zadnjem času vzpostavljeni stalni in intenzivni stiki s Svetom Evrope in Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Za to skrbi posebna parlamentarna delegacija v Svetu Evrope, na področju lokalne samouprave pa Stalna konferenca lokalnih skupnosti Slovenije in vladna strokovna služba za reformo lokalne samouprave. V procesu pripravljanja

zakona o lokalni samoupravi so eksperti Sveta Evrope iz različnih držav (na posebnem posvetovanju v Sloveniji na začetku leta 1993) skušali z nasveti in pripombami pomagati pri njegovi dodelavi. Eksperti Sveta Evrope iz Francije, Nemčije, Švice in Avstrije so poudarili pomen finančne avtonomije občin. Občinam je treba zagotoviti vsaj en pomembnejši in zanesljiv davčni vir. Odločitve o finančnih sredstvih morajo biti sprejete hkrati z odločitvami, ki zadevajo občinske pristojnosti. Vprašljiva bi bila rešitev, po kateri bi imelo neposredni nadzor nad finančnim poslovanjem lokalnih skupnosti finančno ministrstvo, veliko primerneje je takšno funkcijo poveriti neodvisnim organom za finančno revizijo.

Eksperti so menili, da je treba z zakonodajo vzpostaviti pristno vmesno oziroma drugo stopnjo lokalne samouprave (pokrajine), ki bo več kot le medobčinsko sodelovanje in zato ne sme biti prepuščena naključnim odločitvam občinskih svetov. Tretja temeljna pripomba ekspertov je zadevala območje občin in mestnih občin. Menili so, da so obstoječe občine prevelike, niso pa priporočili niti pretiranega drobljenja občin. Zavzeli so se za upoštevanje številčne meje pri oblikovanju občin (najmanj 3000 oziroma 5000 prebivalcev). Mestne občine imajo tako zahtevne naloge, da se zdi številčna meja (10.000 prebivalcev) nizka. Dvojni status, ko mestna občina opravlja tudi funkcijo pokrajine, se zdi primeren le za največja mesta. Eksperti menijo, da je vprašljiva ureditev, po kateri vsaka posamezna občina daje predhodno soglasje za prenos pristojnosti, ker lahko vodi v administrativno zmedo. Prav tako so menili, da tudi nekatere druge vsebinske in terminološke slabosti zakonskega osnutka izhajajo iz slabosti in nejasnosti ustavne ureditve, ki bi jo veljalo ponovno pretehtati. Sugestije ekspertov so bile v veliki meri upoštevane, razen tistih, ki so se nanašale na številčno spodnjo mejo za oblikovanje občin, in tistih, ki terjajo ustavne spremembe.

10.6 USTAVNA UREDITEV

Ob sprejemanju ustave v letu 1991 so se soočali zelo različni pristopi k lokalni samoupravi, kar se izraža tudi v vrsti kompromisnih rešitev. Ustava Republike Slovenije iz 1991. leta je dala velik poudarek lokalni samoupravi s posebno določbo splošnega dela (9. člen), ki pravi: "V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava." Gre za določbo načelnega pomena, ki izhaja iz pravic državljanov do lokalne samouprave. Podlaga takšne določbe je priznavanje avtonomije lokalni samoupravi, ki jo mora spoštovati tudi država. Takšna ustavna določba je vsekakor obetaven uvod v konkretnejše normiranje lokalne samouprave v ustavi in zakonodaji.

10.6.1 USTAVNE DOLOČBE O LOKALNI SAMOUPRAVI

Lokalna samouprava je tako ali drugače, posredno in bolj mimogrede, v ustavi omenjena na mnogih mestih. Med splošnimi določbami ustave najdemo na primer določbo, da je Ljubljana glavno mesto Slovenije (10. člen). V poglavju o temeljnih pravicah in svoboščinah najdemo tudi pravico državljanov do pritožbe proti odločbam organov lokalnih skupnosti (25. člen) in pravico do povračila škode, ki jo s protipravnim ravnanjem povzroči organ lokalne skupnosti (26. člen), določbo o volilni pravici, ki velja tudi za lokalne volitve (43. člen), določbo o obveznostih lokalnih skupnosti za uresničevanje pravic italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti in soglasju predstavnikov narodnih skupnosti k aktom lokalnih skupnosti, ki zadevajo uresničevanje pravic in položaja teh skupnosti (64. člen). V poglavju o gospodarskih in socialnih razmerjih najdemo na primer določbo o skrbi države za gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalcev na gorskih in hribovitih območjih (71. člen), določbo o varovanju zdravega življenjskega okolja ter naravne in kulturne dediščine, ki se nanaša tudi na lokalne skupnosti (72. in 73. člen).
V poglavju o državni ureditvi najdemo tudi določbo o zastopstvu predstavnikov lokalnih interesov v državnem svetu (96. člen), določbo o tem,

da lahko zakon pooblasti samoupravne skupnosti za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (121. člen). V poglavju o javnih financah najdemo določbo o financiranju lokalnih skupnosti (146. člen) in določbo o tem, da lokalne skupnosti lahko predpisujejo davke in druge dajatve (147. člen), in določbo o proračunih lokalnih skupnosti (148. člen). V poglavju o ustavnosti in zakonitosti najdemo določbo o tem, da morajo akti in dejanja lokalnih skupnosti temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (153. člen), določbo o tem, da morajo biti predpisi lokalne skupnosti objavljeni v njenem uradnem glasilu (154. člen), določbo o upravnem sporu zoper posamične akte organov lokalnih skupnosti (157. člen), določbo o razmerju varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi do organov lokalne samouprave (159. člen). V poglavju o ustavnem sodišču najdemo določbo, da ustavno sodišče odloča o skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni in o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi (160. člen), in določbo o nezdružljivosti funkcije sodnika s funkcijami v organih lokalne samouprave (166. člen) itd. Lokalni samoupravi pa je skoraj v celoti (razen 145. člena, ki ureja samoupravo na področju družbenih dejavnosti) posvečeno peto poglavje ustave Republike Slovenije (členi 138 do 145).

10.6.2 USTAVNA OPREDELITEV OBČINE

Ustava Republike Slovenije opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost. Iz njenih določb izhaja, da je občina najpomembnejša in temeljna lokalna skupnost, da pa se lokalna samouprava uresničuje tudi v drugih lokalnih skupnostih, bodisi širših (pokrajine) bodisi na ožjem območju (vaške, krajevne ali četrtne skupnosti). Občina obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Občina se sicer ustanovi z zakonom, vendar po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. To pomeni, da je izvedba

referenduma obligatorna. Ustava ne opredeljuje, do katere mere je za državni zbor zavezujoč.

10.6.3 USTAVNO DOLOČENE PRISTOJNOSTI OBČINE

Delovno področje občine je z ustavo opredeljeno dokaj ozko, saj spadajo v pristojnost občine le lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Takšna določba je samo deloma skladna z usmeritvijo, ki prevladuje v sodobnih evropskih ureditvah in po kateri spadajo v pristojnost občine vse ali vsaj bistveni del javnih zadev lokalnega pomena. Na slednji način govori o pristojnosti lokalnih skupnosti tudi Evropska listina lokalne samouprave. Očitno je, da morajo občine vsakodnevno urejati tudi mnoga vprašanja, ki ne zadevajo le njenih prebivalcev, ampak tudi druge ljudi, ki se znajdejo na njihovem območju, bodisi kot zaposleni bodisi kot obiskovalci, turisti, udeleženci v prometu ipd. Ustava podrobneje ne razčlenjuje lokalnih zadev, ki so v izvirni pristojnosti občine, in prepušča takšno urejanje zakonu o lokalni samoupravi oziroma področni zakonodaji.
Po ustavi lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. Glede teh nalog nadzoruje država ne le zakonitost, ampak tudi primernost in strokovnost delovanja občinskih organov. V večini evropskih držav prenese država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar oceni, da je mogoče na ta način učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem. Posebnost ustavne ureditve v Sloveniji je, da je takšen prenos posameznih nalog državne uprave vezan na predhodno soglasje občine. To je mogoče tolmačiti tudi na ta način, da je možno prenašati posamezne zadeve na posamezno občino samo na podlagi predhodnega dogovora s to občino in ne generalno, hkrati, za vse občine v državi. Takšno tolmačenje, po katerem bi se posamezne občine pogajale z državo o prenosu posameznih pristojnosti, preden bi bila z zakonom sprejeta odločitev o prenosu posameznih nalog nanje, bi

pomenilo, da se soglasje občin, ki naj bi jih varovalo pred tem, da se nanje prenesejo naloge, za katere niso zainteresirane, spreminja v nepremostljivo oviro za prenos kakršnihkoli državnih funkcij na občine. Na ta način proces decentralizacije, značilen za razvoj v evropskih državah v zadnjih desetletjih, ne more biti uspešen.

10.6.4 FINANCIRANJE OBČINE

Po ustavi se občina financira iz lastnih virov, občinam pa je država dolžna zagotoviti dodatna sredstva, vendar le v primeru, da gre za slabše gospodarsko razvite občine in če le-te izpolnjujejo z zakonom opredeljena merila za pridobitev takšnih dodatnih sredstev.

10.6.5 MESTNA OBČINA

Ustava določa, da lahko mesto pridobi status mestne občine po postopku in pod pogoji, ki jih določa zakon. Mestna občina opravlja kot svoje tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Tako je pristojnost mestne občine širše in jasneje opredeljena kot pristojnost občine. To pomeni, da bo lahko mestna občina učinkoviteje odvračala državo od poseganja v njene pristojnosti in se bo lahko v sporih glede pristojnosti med državnimi in lokalnimi skupnostmi pred ustavnim sodiščem učinkoviteje slicevala na z ustavo zavarovane pristojnosti mesta. Iz ustave izhaja, da se v mestih oblikuje ena mestna občina (mesto se torej ne more deliti na več občin), ne daje pa odgovora na vprašanje, do kod sega območje nekega mesta oziroma mestne občine.

10.6.6 ŠIRŠE SAMOUPRAVNE LOKALNE SKUPNOSTI

Ustavna določba o pokrajinah kot širših samoupravnih lokalnih skupnostih je izrazito kompromisna. Nastala je kot posledica soočanja privržencev in

nasprotnikov regionalizma v času pripravljanja ustave. Po eni strani ustavna določba omogoča nastanek pokrajin in drugih širših samoupravnih lokalnih skupnosti, po drugi strani pa je njihov nastanek z ustavno določbo v mnogočem otežen. Po ustavi se namreč občine samostojno odločajo o povezovanju v pokrajine in druge širše samoupravne lokalne skupnosti zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Nastanek pokrajin je torej odvisen od volje posameznih občin, razen če bi zakon natančnejše opredelil načela in merila za povezovanje občin v pokrajine. Zakon o lokalni samoupravi je to sicer storil, vendar ne na zavezujoč način.

Ustava določa, da država prenese na pokrajine določene zadeve državne pristojnosti v sporazumu z njimi. Prav tako lahko določi udeležbo teh pokrajin pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Ustava izrecno nalaga zakonu, da opredeli načela in merila za prenos pristojnosti na širše lokalne skupnosti. Strinjati se velja s pripombami, da pokrajine nimajo po ustavi takšnega položaja in vloge, da bi jih bilo upravičeno šteti za širše lokalne skupnosti in da v mnogočem bolj spominjajo na obliko medobčinskega sodelovanja z rahlim priokusom regionalizma.

10.6.7 NADZOR DRŽAVNIH ORGANOV

V zadevah, ki so v izvirni pristojnosti lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi nadzor le nad zakonitostjo dela organov teh skupnosti. V drugih zadevah, iz prenesenega delovnega področja, pa opravlja država nadzor tudi nad primernostjo in strokovnostjo delovanja organov lokalnih skupnosti.

Kako oceniti ustavne določbe o lokalni samoupravi? Na eni strani opredeljuje ustava pravico do lokalne samouprave in njene temelje ter zavezuje državo k spoštovanju njene avtonomije in prenosu določenih državnih pristojnosti na lokalne skupnosti. Poleg tega vzpostavlja ustava možnost, da si lokalne skupnosti v sporu pred ustavnim sodiščem priborijo oziroma zavarujejo svoje izvirne pristojnosti. Prav tako ustava zagotavlja jasno razmejitev državnih funkcij od izvirnih funkcij lokalne samouprave in do določene mere

preprečuje poseganje države v avtonomno področje lokalne samouprave. Na drugi strani je ustava možno restriktivna, in sicer tako pri opredeljevanju pristojnosti občin kot pri omejevanju možnosti prenosa državnih pristojnosti nanje in pri povezovanju občin v pokrajine. Dr. Janez Šmidovnik na primer ocenjuje, da je okvir, ki ga ustava Republike Slovenije določa lokalni samoupravi, ožji od katerekoli znane evropske ureditve lokalne samouprave, ožji tako od britanskega, francoskega kot nemško-avstrijskega modela lokalne samouprave. Po njegovem mnenju je vprašljivo tudi, ali je veljavna ustavna ureditev sploh skladna s standardi, za katere se zavzema Evropska listina lokalne samouprave. Ravno glede navedenih treh domnevnih slabosti ustavne ureditve (ozko določene pristojnosti občine, otežen prenos pristojnosti države na občine, ustanavljanje pokrajin) so se pojavile že prve zamisli za spremembo oziroma dograditev ustavnih določb o lokalni samoupravi.

10.7 ZAKONODAJA O LOKALNI SAMOUPRAVI

10.7.1 ZAKONSKO UREJANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustava na več mestih izrecno terja zakonsko urejanje posameznih vprašanj, pomembnih za lokalno samoupravo. Tako na primer določa, da se z zakonom ustanavljajo občine in določa njihovo območje (139. člen), da te z zakonom določajo načela in merila za zagotavljanje dodatnih sredstev gospodarsko slabše razvitim občinam (142. člen), da te z zakonom določajo postopek in pogoje za pridobitev statusa mestne občine ter naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest in se poverijo mestni občini (141. člen.), da te z zakonom prenašajo na občine in širše lokalne skupnosti posamezne naloge iz državne pristojnosti (140. člen), da te z zakonom določajo načela in merila za prenos pristojnosti države na širše lokalne skupnosti (143. člen), da te z zakonom določajo pogoje, pod katerimi lahko lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve (147. člen). čeprav o tem ni izrecnih ustavnih določb,

izhaja iz vsebine ustave potreba po zakonskem urejanju referenduma, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, da želijo oblikovati občino (139. člen). Podobno velja za lokalne volitve, ki so praktično neizvedljive, ne da bi bile poprej podrobneje urejene s posebnim zakonom.

Verjetno je smiselno večino navedenih vprašanj, ki zadevajo lokalno samoupravo, urediti v okviru enega zakona o lokalni samoupravi. Podobno ureditev, to je posebne zakone o lokalni samoupravi, poznajo številne evropske države, med njimi Nemčija, Italija, Avstrija, Francija, Španija, Portugalska, skandinavske države, Madžarska itd. (širše Vlaj, 1993:193) V njih urejajo načela za oblikovanje in ureditev občin in drugih lokalnih skupnosti, njihove funkcije, medsebojne odnose, organizacijo lokalnih skupnosti, lokalne volitve, razmerja med lokalnimi skupnostmi in državno oblastjo itd. Poleg tega so pogosto predmet državne zakonodaje tudi položaj, pristojnosti in organizacija glavnega mesta, urejanje širših lokalnih skupnosti v državah, ki imajo večnivojsko lokalno samoupravo, ipd.

V zveznih državah obstajajo poleg zveznih zakonov tudi posebni predpisi oziroma občinski redi, ki jih predpisujejo federalne enote za lokalne skupnosti z njihovega območja. V njih pogosto zelo podrobno urejajo pravni položaj lokalnih skupnosti, območje in simbole lokalnih skupnosti, spremembe meja, delovno področje, predpise, ki jih izdajajo lokalne skupnosti, dajatve, ki jih lokalne skupnosti lahko uvajajo, organiziranost lokalnih skupnosti, sestavo njihovih organov in volitve, položaj izvoljenih zastopnikov in funkcionarjev lokalnih skupnosti. Vsebujejo pa tudi celo vrsto določb, ki so bolj ali manj poslovniške narave. Tako podrobna ureditev, značilna zlasti za lokalno samoupravo v Nemčiji in Avstriji, sicer po eni strani lahko pomeni določeno omejevanje avtonomnosti in pravice lokalnih skupnosti do samoorganizacije, po drugi strani pa upošteva dejstvo, da je neracionalno, da bi občinske rede oblikovale in sprejemale posamezne lokalne skupnosti, ko gre vendarle za domišljene in preizkušene organizacijske in druge rešitve, ki jih z vsebino samostojno zapolnjujejo lokalne skupnosti same. Poleg tega občinski redi

praviloma dopuščajo odstopanja, pogojena s posebnostmi posameznih lokalnih skupnosti.

Ko gre za zakonsko urejanje lokalne samouprave v Sloveniji, velja opozoriti na njegov večji pomen glede na to, da se lokalna samouprava uvaja na novo. Seveda pa je podrobno zakonsko urejanje opravičljivo samo takrat, kadar se z njim utrjujeta samostojnost in avtonomija lokalnih skupnosti in torej omejuje predvsem država pri poseganju vanje. Posebni zakoni o lokalni samoupravi so toliko pomembnejši zato, ker je področna zakonodaja praviloma mnogo manj naklonjena lokalnim skupnostim kot zakonodaja o lokalni samoupravi. V Sloveniji je bila sprejeta odločitev, da se zakon o lokalni samoupravi pripravlja neposredno v državnem zboru oziroma njegovi komisiji za lokalno samoupravo in ne v vladi. Za tako rešitev govori potreba, da bi o zamisli lokalne samouprave dosegli širši politični konsenz vseh parlamentarnih političnih strank. Poleg tega ima praviloma parlament večji posluh za razvoj lokalne samouprave kot vlada, ki je glede pristojnosti in financ bolj mačehovsko razpoložena do lokalnih potreb.

10.7.2 NAČELNA IZHODIŠČA ZAKONSKEGA UREJANJA

Zakon o lokalni samoupravi, sprejet decembra 1993, ima več kot sto členov, razdeljenih na 12 poglavij (splošne določbe, območje in deli občine, naloge občine, organi občine, občinska uprava, premoženje in financiranje občine, občinske javne službe, splošni in posamični akti občine, pokrajina, nadzor državnih organov, varstvo lokalne samouprave, prehodne in končne določbe). Njegov nastanek so spremljali hudi politični boji med zagovorniki različnih konceptov lokalne samouprave, kar je prispevalo k številnim kompromisnim in nekonsistentnim rešitvam in posledično privedlo do številnih ustavnih sporov (zlasti glede določanja prve mreže novih občin) in sprememb zakona. Poleg tega zakona obravnavajo področje lokalne samouprave tudi drugi zakoni, kot na primer zakon o postopku za ustanovitev občin, zakon o ustanovitvi občin

ter določitvi njihovih območij, zakon o lokalnih volitvah, zakon o financiranju občin in zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih opravljale občine.
V splošnih določbah ureja zakon o lokalni samoupravi nekatera načelna izhodišča za urejanje lokalne samouprave v Sloveniji. Gre za povzemanje in dograjevanje nekaterih temeljnih ustavnih določb, ki se nanašajo na vlogo in položaj občine in pokrajine, in načel Evropske listine lokalne samouprave. V splošnih določbah je občina obravnavana kot temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakonom. Pokrajino in druge širše lokalne samoupravne skupnosti obravnavajo splošne določbe kot lokalne skupnosti, v katere se samostojno povezujejo občine in opravljajo javne zadeve lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin.
Splošne določbe poudarjajo, naj se lokalne skupnosti oblikujejo tako, da bo v njih zagotovljeno uresničevanje posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poleg tega najdemo v splošnih določbah še določbe o medobčinskem sodelovanju in načelne določbe o financiranju občin, imenu in sedežu občine, grbu in zastavi lokalnih skupnosti itd. V splošnih določbah je končno zapisano, da so lokalne skupnosti osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.

10.7.3 OBMOČJE OBČINE

Drugo poglavje zakona se ukvarja z območjem in notranjo členitvijo občin. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Nekateri menijo, da bi morali v Sloveniji pri oblikovanju občin izhajati iz dosedanjih krajevnih skupnosti, ki so se zlasti izven mest uveljavile kot zametek pravih lokalnih skupnosti. Samo izjemoma naj bi torej obstoječe krajevne skupnosti delili med različne občine. Prav tako naj meje novih občin ne bi sekale meja obstoječih katastrskih občin, vsaj praviloma ne. Ustava in zakon izhajata iz tega, da naselij, tudi največjih mestnih naselij, ni mogoče deliti med več občin. V praksi pa se kaže, da so

meje krajevnih skupnosti in katastrskih občin včasih postavljene tako neživljenjsko, da jih je smiselno ob oblikovanju novih lokalnih skupnosti tudi spremeniti. Podobno velja v posameznih primerih tudi za predpise o naseljih, ki včasih štejejo posamezne zaselke kot sestavino nekega naselja, čeprav so si med seboj zelo oddaljeni in gravitirajo k različnim občinskim ali mestnim središčem. Zato je bila v zakonu o lokalni samoupravi opuščena določba, po kateri je treba pri oblikovanju občin upoštevati meje krajevnih skupnosti in katastrskih občin.

Vprašanje velikosti območja občine in vprašanje idealnega števila prebivalcev občine, sta vprašanji, s katerima se kontinuirano ukvarjajo strokovnjaki za lokalno samoupravo v mnogih državah (Igličar, 1991:2). Na tej podlagi prihaja do številnih reorganizacij in prilagoditev velikosti območja občin in drugih lokalnih skupnosti in pogosto tudi do nihanj in skrajnosti v ureditvi teh vprašanj. V glavnem je nesporno, da so manjše lokalne skupnosti ustreznejše z vidika neposrednega vpliva prebivalcev na njihovo delovanje in uspešnejšega uveljavljanja interesov posameznika v lokalnih skupnostih. Po drugi strani pa majhne lokalne skupnosti težko rešujejo vse bolj zapletene probleme, na primer na področju prometa ali varstva okolja, velikokrat so nesposobne za samostojno življenje, finančno odvisne od pomoči države in neprimerne za izvajanje nekaterih upravnih nalog, ki jih na lokalne skupnosti sicer prenaša država.

Poleg tega je velikost občin lahko odvisna tudi od vprašanja, ali obstaja v neki državi eno- ali večnivojska lokalna samouprava, ker je mogoče na drugi ravni lokalne samouprave uresničevati tiste njene naloge, ki jih v majhnih občinah ni mogoče. Obstajajo zelo različne specifične razmere, v katerih delujejo posamezne občine znotraj neke države. Mestne in vaške občine, bolj in manj razvite občine, nižinske in gorske občine, mejne občine in občine v notranjosti države, narodnostno homogene in narodnostno mešane občine, občine z močno industrijo in občine, ki se pretežno ukvarjajo s turizmom, so samo nekateri primeri, ki opozarjajo na raznolikost občin, ki jo velja upoštevati tudi pri odločanju o njihovi velikosti.

Zato je izredno težko določati številčna merila, ki naj jih upoštevajo prebivalci, ko se odločajo o oblikovanju občine. Zakonska opredelitev spodnje in zgornje številčne meje, ki bi bila za občine obvezna, bi po mnenju nekaterih pomenila neupravičeno nasilje in neprimerno rešitev za mnoge specifične primere in bi preveč omejila možnost prebivalcev, da se sami odločajo za najprimernejšo velikost občine. Kljub temu pa so določene številčne orientacije v zakonodaji lahko okvir, podlaga, oporna točka oziroma pomoč pri opredeljevanju za večjo ali manjšo občino.

Smisel nastanka občine je, da uspešno zadovoljuje potrebe svojih prebivalcev in izpolnjuje druge naloge, ki so ji poverjene v skladu z zakonom. Zaradi tega nima pravega smisla oblikovanje občin, ki nimajo temeljnih pogojev, da bi uspešno zadovoljevale potrebe svojih prebivalcev. Katere so te najpomembnejše potrebe? Gre za oblikovanje lokalne skupnosti, ki bo blizu svojim prebivalcem in bo sposobna reševati njihove življenjske potrebe oziroma zagotavljati kakovostnejše življenje ljudi v občini. Zakon o lokalni samoupravi je določil, da to lahko uspešno opravlja zlasti občina, v kateri je mogoče uspešno zagotavljati večino naslednjih funkcij:

- osnovno preskrbo z življenjskimi potrebščinami (trgovina),
- dostopnost primarne zdravniške in socialne oskrbe (zdravstvena postaja),
- osnovno šolanje (šola),
- osnovno komunalno opremljenost in s tem povezane lokalne javne službe,
- osnovne prometne in komunikacijsko-informacijske povezave (pošta),
- prostore za izvajanje lokalnih, upravnih, društvenih in političnih dejavnosti (sedež krajevne skupnosti ali krajevnega urada),
- osnovne pogoje za športno in kulturno dejavnost,
- dostopnost do bančnih in finančnih storitev,

- informacijsko-dokumentacijsko dejavnost,
- požarno varnost in
- civilno zaščito.

S tem da je zakon določil, da se lahko ustanovi občina, ki izpolnjuje le večino naštetih fukcij, je sicer uvedel podobno ureditev, kot jo pozna Evropska listina lokalne samouprave, ki terja, da se države podpisnice listine ravnajo v skladu z vsaj dvema tretjinama vseh njenih določb in dvema tretjinama tistih najpomembnejših določb Evropske listine, ki jih posebej našteva. Toda zakonska določba je v takšni meri nezavezujoča in za razliko od Evropske listine tudi ne razlikuje med temeljnimi in drugimi funkcijami, ki naj jih opravlja občina, da vodi do oblikovanja premajhnih občin, ki so z vidika opravljanja svojih funkcij invalidne.
Zato je ustavno sodišče razveljavilo zakonske določbe o nujnih funkcijah, ki naj jih opravljajo občine, ker omogočajo oblikovanje občin, ki ne bi bile skladne z ustavnim konceptom občine in zamislijo lokalne samouprave, kot je opredeljena v Evropski listini lokalne samouprave. Na podlagi te odločbe je prišlo do spremembe zakona o lokalni samoupravi, ki bolj zavezujoče opredeljuje pogoje, ki jih mora izpolnjevati neko območje, da bi lahko postalo občina. Gre za osem pogojev (popolna osnovna šola, zdravstveni dom ali zdravstvena postaja, trgovina z živili in mešanim blagom, komunalna opremljenost, poštne storitve, hranilnica ali banka, knjižnica, prostori za upravno dejavnost), ki morajo biti izpolnjeni, da bi občina lahko uspešno opravljala svoje naloge.
Mnogi menijo, da je treba z zakonom določiti vsaj orientacijsko minimalno število prebivalcev, ki naj jih ima občina v Sloveniji. To število naj bi bilo po mnenju nekaterih 3000 in po mnenju drugih 5000 prebivalcev. V vsakem primeru bi veljalo občinam zaradi specifičnih geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov dopustiti, da se

oblikujejo tudi takrat, kadar je število njihovih prebivalcev pod takšno z zakonom določeno (orientacijsko) mejo.

Dr. Igor Vrišer je izdelal dva možna modela oblikovanja občin v Sloveniji, in sicer na podlagi predpostavke, da mora občina izpolnjevati nekatere najpomembnejše temeljne zahteve (trgovina, šola, pošta, zdravstvena postaja, sedež krajevne skupnosti ali krajevnega urada) in šteti praviloma najmanj 3.000 oziroma 5.000 prebivalcev. Ko je upošteval orientacijsko število 3.000 prebivalcev, je ugotovil, da bi lahko mreža novih občin v Sloveniji obsegala 239 občin, medtem ko je na podlagi orientacijskega števila najmanj 5.000 prebivalcev izdelal model za oblikovanje 163 novih občin (Vrišer, 1993:1).

S spremembami zakona o lokalni samoupravi je bilo določeno, da naj bi imele občine praviloma najmanj 5.000 prebivalcev, izjemoma pa tudi manj, kadar to zahtevajo geografske, obmejne, narodnostne, zgodovinske ali gospodarske razmere. Takšna določba sicer na nek način sugerira oblikovanje večjih občin, ostaja pa dokaj nezavezujoča in le orientacijskega značaja. Več kot tretjina novih občin, ustanovljenih 1994. leta, šteje manj kot 5000 prebivalcev.

Navedeni možni kriteriji in številčne omejitve pri oblikovanju občin so lahko le okvirna razčlenitev ustavne določbe, po kateri zajema območje občine eno ali več naselij, povezanih s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. Pomembna je namreč tudi subjektivna volja prebivalcev. Gre za subjektivno odločitev prebivalcev o tem, v kakšni občini želijo prebivati. Ta odločitev je odvisna ne le od objektivno danih pogojev za uspešno delovanje občine, ampak tudi od občutka pripadnosti in subjektivnega pojmovanja, kako velika občina je po meri potreb in interesov ljudi. S tega vidika je pomembno, da ustava in zakon določata obligatorno izvedbo referenduma, s katerim se ugotovi volja polnoletnih prebivalcev določenih krajevnih skupnosti oziroma naselij o vključitvi v občino.

Po ustavi določa območje občin državni zbor po prej opravljenem referendumu na določenem območju. Zakon o lokalni samoupravi je določil, da je državni zbor vezan na referendumsko odločitev in da lahko samo izjemoma korigira z referendumom sprejeto odločitev prebivalcev, in sicer če

bi bile referendumske odločitve prebivalcev posameznih naselij, ki naj bi sestavljala novo občino, v medsebojnem nasprotju. Lahko si na primer zamislimo primer, da bi ostalo določeno območje izven vseh občin ali bi si dve ali več občin želelo priključiti tako območje. Seveda v okviru take ureditve državni zbor tudi v nekaterih drugih primerih ne bi smel potrditi referendumskih odločitev, in sicer če bi bile v izrecnem nasprotju z ustavo in zakonom (na primer, če bi prišlo do delitve naselja ali mestnega naselja med več občin, do rešitev, ki bi ogrožale uresničevanje ustavnih pravic narodnih skupnosti ali ne bi bili izpolnjeni pogoji za oblikovanje občin).

Naknadno, potem ko so bili že izvedeni referendumi, na katerih so se prebivalci le v slabi tretjini od 340 predlaganih referendumskih območij opredelili za oblikovanje novih občin, je ustavno sodišče razveljavilo tiste zakonske določbe, ki so zavezovale državni zbor k upoštevanju referendumskega izida. Ustavno sodišče je odločilo, da z referendumom izražena volja ljudi za državni zbor ni zavezujoča, če bi moral na njeni podlagi ustanavljati občine, ki ne ustrezajo ustavnemu konceptu občine, torej občine, ki ne izpolnjujejo ustavnih kriterijev za ustanovitev občin. Na ta način je bilo omogočeno, da je državni zbor določil prvo mrežo novih občin v Sloveniji ne glede na izide referendumov in brez njihovega ponavljanja. Takšna ustanovitev novih občin je lahko sporna zlasti z vidika ustavne določbe, da se predhodno ugotovi volja prebivalcev na določenem območju, torej območju, na katerem naj bi se nova občina ustanovila.

Zakon o lokalni samoupravi je določil, da se lahko po ustanovitvi novih občin več takšnih občin združi v eno občino samo, če se za to na referendumu izreče večina volivcev vsake občine. Ta rešitev je vprašljiva, ker je strožja od rešitve, predvidene za oblikovanje občin (večina glasov tistih, ki se udeležijo referenduma o ustanovitvi občin), in strožja od tiste, ki jo za zakonodajni in celo ustavodajni referendum določa ustava. Prav tako se bo lahko občina razdelila na več občin le, če je vsak od delov občine, ki se želi osamosvojiti v samostojno občino, sposoben izpolnjevati z zakonom določene pogoje in če je za tako razdelitev ene na več občin bila večina polnoletnih prebivalcev na

referendumih v posameznih delih dotedanje občine. Tudi v tem primeru združevanje ali razdruževanje občin z zakonom potrdi državni zbor. S spremembami zakona je bila za združevanje in razdruževanje občin določena manj stroga večina, in sicer večina glasov volivcev, ki so se referenduma udeležili (relativna večina).
S posebnim zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij je bilo v Sloveniji 1994. leta ustanovljenih 147 novih občin. Ta zakon je doživel številne ostre kritike in sprožil kar 80 zahtev in pobud za ustavne spore. Nove občine so bile ustanovljene v mnogih primerih v nasprotju z izraženo voljo ljudi na referendumu, v drugih primerih pa, ne da bi bila ta volja sploh ugotovljena za območje, za katero se je občina ustanovila. Poleg tega so novoustanovljene občine izredno raznolike. Glede območja in števila prebivalcev so nekatere enake dosedanjim ali celo večje od njih (Koper, Novo mesto) in povezujejo več deset naselij, druge pa so izrazito majhne (Osilnica, Sveti Jurij, Zavrč, Juršinci, Dornava itd.), maloštevilne in ne izpolnjujejo z zakonom določenih pogojev. Gledano iz Kopra se zdi, da je v Sloveniji 50 občin, gledano iz Osilnice, da jih je 500. Državni zbor je pri oblikovanju občin ravnal v nekaterih primerih močno arbitrarno in ni upošteval niti pogojev, ki jih je zapisal v zakon o lokalni samoupravi. Ustavno sodišče je v svoji odločbi ugotovilo, da je tako določena mreža v neskladju z ustavo, in določilo, da se mora uskladiti z ustavo najkasneje šest mesecev pred naslednjimi lokalnimi volitvami, ki naj bi bile ob koncu 1998. leta.
Državni zbor se je spomladi 1998 odločil za razpis referenduma za ustanovitev novih občin, tako naj bi bilo njihovo skupno število v prihodnje okrog 180.

10.7.4 REFERENDUM ZA USTANOVITEV OBČINE

Izvedbo referendumov za ustanavljanje novih občin je uredil poseben zakon o referendumu za ustanovitev občin. S tem zakonom sta bila določena način oblikovanja referendumskih območij, ki naj bi postala nove občine, in način izvedbe referenduma o tem, ali naj se za posamezno referendumsko območje

oblikuje nova občina ali ne. Zakon je bil oblikovan tako, da je bil uporaben le za preoblikovanje dotedanjih občin v nove občine, ne pa tudi za poznejše spremembe meja med občinami.

Po zakonu državni zbor določa roke za določitev območij in izvedbo referendumov. V njegovih rokah je tudi končna določitev referendumskih območij in pozneje območij občin, njihovih imen in sedežev. Vendar pa državni zbor nima možnosti oblikovati predloga nove mreže občin, ampak je ta predlog odvisen od prebivalcev samih. Pri tem so jim v neobvezno pomoč le strokovne podlage možne členitve občin, izdelane v vladni strokovni službi za reformo lokalne samouprave. Po zakonu lahko predlagajo referendumska območja prebivalci na zborih (za sklepčnost zborov je predpisan 5% kvorum) in s podpisovanjem. Določeno je tudi, v katerih primerih je nujno sklicati ponovne usklajevalne zbore.

Na podlagi predlogov, danih na zborih občanov in s podpisovanjem, je državni zbor s posebnim odlokom določil 340 referendumskih območij (predlagatelji so imeli prej možnost ugovora na predlog odločitve državnega zbora). Na tej podlagi so bili maja 1994 izvedeni referendumi, na katerih je bilo postavljeno vprašanje "Ali ste za to, da se na našem referendumskem območju ustanovi občina?", vendar je bil samo v 111 primerih z večino glasov sprejet pozitiven odgovor na to vprašanje.

Po zakonu o referendumu za ustanovitev občin so referendum vodile občinske volilne komisije s pomočjo komisij za posamezna referendumska območja, za katerih delo so se smiselno uporabljale določbe zakona o lokalnih volitvah. Stroške referenduma je kril državni proračun.

Junija 1995 je vlada predlagala sprejem zakona o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij, ki naj bi nadomestil prejšnji zakon o referendumu za ustanovitev občin. Ta predlog zakona izhaja iz tega, da je bila prva mreža občin določena in da je treba zato na enostavnejši način opredeliti postopek, po katerem se lahko spremenijo meje občin (združitev, razdelitev, izločitev občin). Predlog zakona ureja predhodni postopek referenduma, s katerim se ugotavlja volja prebivalcev, zakonodajni postopek določanja

območja nove občine in postopek konstituiranja nove občine. Po tem predlogu naj bi se postopek sprememb občin izvajal le enkrat v štiriletnem mandatnem obdobju, in sicer tako, da bi se nove občine ustanovile najpozneje šest mesecev pred novimi lokalnimi volitvami.
Po predlogu zakona bi lahko predlagali začetek postopka komisija državnega zbora za lokalno samoupravo, občinski sveti prizadetih občin, ko gre za izločitev dela občine, pa tudi svet krajevne ali vaške skupnosti ali zbor občanov dela občine (vendar samo, če občinski svet njihove pobude ni sprejel). Iz predloga za začetek postopka mora biti razvidno, da nova občina, ki jo predlagajo, izpolnjuje vse z zakonom določene pogoje, v primeru izločitve občine pa tudi, da te pogoje izpolnjuje preostali del občine. Če bi državni zbor ocenil, da ti pogoji niso izpolnjeni, lahko pride do spora pred ustavnim sodiščem. Predlog zakona jasno določa, da ima referendum posvetovalni značaj in za državni zbor ni zavezujoč (pa čeprav je državni zbor tisti, ki določa referendumsko območje in predhodno ugotavlja, ali to območje izpolnjuje zakonske pogoje). Kljub temu da je referendum posvetovalne narave, je v predlogu zakona določeno, da se nova občina lahko ustanovi samo, če je za to glasovala večina volivcev, ki so se referenduma udeležili. Predlog zakona ureja tudi vprašanje konstituiranja nove občine (imenovanje volilnih komisij, konstituiranje občinskega sveta, potrditev mandatov članov občinskega sveta in župana, roki za sprejem statuta in proračuna). Končno določa predlog zakona, po kakšnem postopku lahko pride do spremembe imena ali sedeža občine. Tudi o teh vprašanjih je mogoče razpisati posvetovalni referendum.
Poleg ustavnorevizijskega referenduma, zakonodajnega referenduma in referenduma o ustanovitvi občine, ki jih predpisuje ustava, poznamo še lokalni referendum, ki ga je uvedel Zakon o lokalni samoupravi. Gre za fakultativen referendum, ki ga v občini razpiše občinski svet o kakšnem svojem aktu ali odločitvi. Občinski svet mora razpisati referendum, če tako zahteva najmanj desetina volilcev v občini. Občinski svet mora razpisati referendum, če tako zahteva najmanj desetina volilcev v občini. Občinski svet ali župan lahko

razpišeta tudi posvetovalni referendum o kakšnem vprašanju iz občinske pristojnosti.

10.7.5 MESTNA OBČINA

Zakon o lokalni samoupravi konkretizira ustavne določbe o mestni občini, tako da lahko status mestne občine dobi le tisto mesto, ki ima najmanj 10.000 prebivalcev in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Mestna občina se oblikuje na območju mesta, kjer je potrebno enotno prostorsko in urbanistično urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in planiranje razvoja. Na mestno občino lahko država prenese opravljanje določenih nalog iz svoje pristojnosti, če se nanašajo na razvoj mesta.
Izjemoma lahko pridobi status mestne občine tudi mesto, ki sicer ne izpolnjuje navedenih pogojev, če je pridobitev statusa mestne občine utemeljena iz zgodovinskih razlogov. To zlasti velja za zelo stara mestna središča. V vsakem primeru odloči o zahtevi mesta, da dobi status mestne občine, državni zbor. Le-ta z zakonom določi tudi ime in meje mestne občine.
Še preden so bile ustanovljene mestne občine, so bili s spremembami zakona strožje določeni pogoji za pridobitev statusa mestne občine (najmanj 20.000 prebivalcev, 15.000 delovnih mest, polovica od teh v terciarnih in kvartarnih dejavnostih itd.). Mestna občina mora po zakonu izpolnjevati poleg pogojev, ki so določeni za ostale občine, še naslednje pogoje: da ima poklicne in srednje šole ter oddelke visokih šol in fakultet, bolnišnico, omrežje javnih služb, telekomunikacijska središča, univerzitetne in specialne knjižnice in INDOK centre, gledališča, muzeje, arhive, RTV postaje in tisk, športno-rekreacijske objekte in znanstveno-raziskovalno dejavnost. Vendar državni zbor pri dodeljevanju statusa mestne občine ni dosledno upošteval teh pogojev in je vsaj v enem od 11 primerov (Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec, Velenje) ravnal izrazito v nasprotju z njimi. Zato je ustavno sodišče ugotovilo neskladje z

ustavo tudi za tisti del zakona o ustanavljanju občin in določanju njihovih območij, ki se nanaša na mestne občine. Zakon je treba uskladiti z ustavo najpozneje šest mesecev pred naslednjimi lokalnimi volitvami.
S spremememami zakona o lokalni samoupravi je bil uveden tudi pojem mesta kot večjega urbanega naselja, ki ima več kot 3.000 prebivalcev in mu takšen status prizna državni zbor (oziroma v primerih, ko takšen status naselje že ima, državni zbor to samo ugotovi). Ustava o mestu ne govori, iz zakonodaje o lokalni samoupravi pa tudi ni razvidno, kakšen naj bi bil položaj mesta, njegove pristojnosti, organiziranost itd., kadar nima statusa mestne občine.

10.7.6 NOTRANJA ČLENITEV OBČIN

Občine, zlasti tiste, ki so večje in številnejše, lahko s statutom organizirajo krajevne, vaške ali četrtne skupnosti kot obliko lokalne samouprave znotraj občine. Do takšne notranje strukturiranosti lahko pride v občinah, kjer je to utemeljeno iz prostorskih, zgodovinskih, upravno-gospodarskih in kulturnih razlogov in če je to v interesu prebivalcev posameznega dela občine. Ta določba je še posebej pomembna za velike mestne občine, katerih enovitost je pogojena z enotnim urejanjem prostorskih, urbanističnih in komunalnih vprašanj, kar pa odmika lokalno samoupravo od prebivalcev. V svetu obstajajo tudi drugačne organizacijske rešitve lokalne samouprave v velikih mestih. Ponekod se v velikih mestih oblikuje več lokalnih skupnosti, ki se medsebojno povezujejo v posebna združenja, drugod okoliške občine pooblastijo centralno, da opravlja določene skupne funkcije za celotno mesto, spet drugod je lokalna samouprava oblikovana dvonivojsko, torej tako, da poleg občin kot temeljnih lokalnih skupnosti obstajajo tudi skupni mestni organi za reševanje mestnih problemov.
Državni zbor je avgusta 1995 sprejel obvezno razlago zakona o lokalni samoupravi, po kateri lahko občina s statutom podeli krajevnim skupnostim status pravne osebe.

10.7.7 NALOGE OBČINE

Zakon o lokalni samoupravi v poglavju o nalogah občine določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki se določijo s splošnim aktom občine ali s področno zakonodajo. Takšna določba je deloma drugačna od ustavne in bolj skladna z Evropsko listino lokalne samouprave. Ta namreč opredeljuje naloge lokalnih skupnosti tako, da opravljajo "bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva". Evropska listina izhaja iz tega, da bodo temeljna pooblastila in pristojnosti sicer določeni v ustavi in zakonih vsake države, ki pa ne smejo biti ovira za dodatna pooblastila in pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom. Lokalne skupnosti naj bi bile svobodne glede vseh zadev, ki niso izključene iz njihove pristojnosti, niti ne pripadajo drugim oblastem (načelo subsidiarnosti). Evropska listina daje prednost pri izvrševanju javnih pooblastil tistim oblastem, ki so državljanom najbližje. Višjim oblastem naj se zadeve poverjajo, kadar to terjata načeli učinkovitosti in gospodarnosti, toda pri izvrševanju državnih ali pokrajinskih pooblastil naj imajo lokalne skupnosti dovolj možnosti, da prilagajajo njihovo izvrševanje lokalnim razmeram. Lokalne skupnosti bi morale imeti možnost povedati svoje mnenje pri sprejemanju vseh odločitev, ki jih neposredno zadevajo.

Zakon primeroma našteva naloge, ki jih opravlja občina:

- upravlja občinsko premoženje,
- spodbuja gospodarski razvoj občine,
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj,
- ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe,
- skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj,
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe,

– pospešuje službe socialnega skrbstva, skrbi za osnovno varstvo otroka, družine, socialno ogrožene invalide in ostarele,

– skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje lokalnih odpadkov,

– ureja in vzdržuje vodovodne, energetske in druge komunalne objekte,

– pospešuje vzgojno, izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno, turistično, kulturno in drugo dejavnost na svojem območju,

– pospešuje razvoj športa in rekreacije,

– gradi, vdržuje in ureja lokalne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine,

– opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami,

– opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami in organizira komunalno redarstveno službo,

– skrbi za požarno varnost,

– zagotavlja izvensodno poravnavo sporov,

– organizira pomoč in reševanje v primeru elementarnih in drugih nesreč,

– organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe,

– določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo občinski predpisi,

– sprejema statut občine in druge splošne akte,

– organizira občinsko upravo in

– ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Del svojih nalog lahko občina prenese na pokrajino ali drugo širšo lokalno skupnost, ki jo ustanovi z drugimi občinami.

Poleg navedenih nalog občine opravlja mestna občina še druge naloge, ki se nanašajo na razvoj mesta. To neposredno izhaja iz ustave, zato zakon primeroma našteva naloge mesta:

- skrbi za smotrn razvoj na območju mesta kot celote,
- skrbi za mestne prometne naprave in mestne javne zgradbe,
- določa namembnost mestnega prostora in usklajuje rabo prostora z mejnimi občinami,
- ureja mestni promet,
- zagotavlja delovanje informacijsko-dokumentacijskih, kulturnih, znanstvenih, socialnih, varstvenih in zdravstvenih ustanov, ki imajo pomen za mesto, širšo lokalno skupnost ali za državo,
- zagotavlja varstvo naravnih in kulturnih spomenikov na območju mesta, ki so lokalnega pomena,
- določa posebne davke v skladu z zakonom za opravljanje funkcij mesta,
- ustanavlja službe za širše območje na področju vzgoje, izobraževanja, poklicnega usposabljanja, socialnega skrbstva in otroškega varstva ter druge službe javnega pomena.

Marsikatera, zlasti manjša ali slabo razvita občina ne bo mogla uspešno opravljati svojih nalog brez materialne pomoči države. Zato zakon o lokalni samoupravi predvideva možnost, da nekatere občine pridobijo poseben status in jim država na tej podlagi zagotavlja posebna sredstva za njihov razvoj. Gre za občine, glede katerih je izražen poseben interes države zaradi ohranitve in razvoja posameznih območij. Takšne občine so lahko gorske, obmejne, narodnostno mešane ali demografsko ogrožene. Poseben status lahko dobi občina, ki izpolnjuje enega ali tudi več od teh pogojev hkrati. Tako je na primer del območja ob madžarski meji v Prekmurju hkrati obmejno, narodnostno mešano in demografsko ogroženo območje ali pa del območja na

Tolminskem hkrati obmejno, gorsko in demografsko ogroženo območje. Kriterije za pridobitev posebnega statusa bo natačneje uredil poseben zakon.
Reforma lokalne samouprave je terjala tudi drugačno razmejitev pristojnosti med občino in državo. Prvi poskus takšne razmejitve je bil storjen z zakonom o državni upravi, ki je na državo prenesel vse upravne funkcije občin, določene z zakonodajo. Takšno ureditev je ustavno sodišče razveljavilo, ker je državni zbor z njo kršil 140. člen ustave in prenesel na državo tudi lokalne zadeve (javne zadeve lokalnega pomena), na primer s področja socialnega skrbstva, šolstva, zdravstva, kulture, turizma in gospodarskih javnih služb. Ustavno sodišče meni, da teh zadev ni mogoče prenesti v državno pristojnost, pa čeprav le začasno, ker gre za izvirne pristojnosti občin. Državni zbor je upošteval tisti del odločitve ustavnega sodišča, ki terja jasno razmejitev pristojnosti med občino in državo, in je splošno določbo o prenosu upravnih zadev na državo nadomestil s posebnim zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljale občine. Ta zakon taksativno našteva funkcije, ki preidejo na državo, ne upošteva pa drugega dela odločbe ustavnega sodišča, ki nasprotuje podržavljanju tistih funkcij, ki so zadeva lokalnih oblasti. Zato je ustavno sodišče z novo odločbo razveljavilo prenos nekaterih pristojnosti z občin na državo. To se nanaša predvsem na področje urejanja prostora.

10.7.8 ORGANI OBČINE

V poglavju o organih občine je opredeljena bistveno drugačna organiziranost občine, kot je veljala od 1974 leta do sprejema zakona o lokalni samoupravi. Organiziranost je enostavnejša, kar velja tako za način izvolitve, število občinskih organov in njihovo strukturo kot za njihove medsebojne odnose. Namesto delegatskega sistema sta uvedena predstavniški sistem in neposredne volitve, namesto trodomne občinske skupščine je vzpostavljen maloštevilni enodomni občinski svet, namesto številnih funkcionarjev (predsednik občinske skupščine, predsedniki zborov, predsednik izvršnega sveta itd.) je uvedena funkcija župana itd. Vse te spremembe so posledica spremenjenega ustavnega

položaja občine kot temeljne lokalne skupnosti oziroma enote lokalne samouprave, ki ni več organizacija državne oblasti.
Po zakonu o lokalni samoupravi so organi občine: občinski svet, župan in nadzorni odbor, po potrebi pa tudi eden ali več občinskih odborov.

10.7.8.1 Občinski svet

Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Tako občinski svet sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja, proračun in zaključni račun, daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino, voli člane občinskih odborov, enega ali več podžupanov, nadzoruje delo župana, odborov, podžupana in občinske uprave ter odloča o drugih zadevah, ki jih določata statut in zakon. Občinski svet je zamišljen kot maloštevilno telo. V prehodnih določbah zakona o lokalnih volitvah je določeno, da šteje občinski svet v občinah z:
* do 3.000 prebivalcev 7 do 11 članov,
* do 5.000 prebivalcev 12 do 15 članov,
* do 10.000 prebivalcev 16 do 19 članov,
* do 15.000 prebivalcev 20 do 23 članov,
* do 20.000 prebivalcev 24 do 27 članov,
* do 30.000 prebivalcev 28 do 31 članov,
* preko 30.000 prebivalcev 32 do 35 članov,
* preko 100.000 prebivalcev 36 do 45 članov.

V občinskem svetu na narodnostno mešanem območju imata italijanska oziroma madžarska narodna skupnost svoje predstavnike, podobno kot jih imata v državnem zboru. Predstavniki narodnih skupnosti lahko sami ali pa na podlagi odločitev samoupravnih narodnih svetov dajejo soglasje k sprejemu tistih aktov, ki zadevajo uresničevanje posebnih pravic italijanske oziroma madžarske narodnosti. To je sicer drugačen način uveljavljanja posebnih pravic

italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, kot je veljal na podlagi ustave SR Slovenije iz leta 1974, ko so skupščine občinskih samoupravnih skupnosti predstavljale t.i. četrti zbor občinskih skupščin in enakopravno z drugimi zbori soodločale o tistih vprašanjih, ki so se nanašala na posebne pravice narodnih skupnosti. Glede na spremenjeno organiziranost občine in maloštevilnost občinskega sveta lahko štejemo tudi takšen način uveljavljanja pravic narodnih skupnosti za primeren in skladen z ustavnim položajem italijanske in madžarske narodne skupnosti. Po zakonu o lokalni samoupravi imata v občinskem svetu na narodnostno mešanem območju italijanska oziroma madžarska narodna skupnost po najmanj enega predstavnika, prehodne določbe zakona o lokalnih volitvah pa določajo, da je teh predstavnikov desetina vseh članov občinskega sveta.
Novost predstavlja ureditev, da ima tudi romska skupnost svojega predstavnika v občinskem svetu. V zvezi s tem se postavlja zlasti vprašanje, kdaj se šteje, da v občini živi stalno naseljena romska skupnosti in kako ravnati v primeru, kadar takšna skupnost ni zainteresirana za svojo zastopanost v občinskem svetu.

10.7.8.2 Župan

Župan predstavlja in zastopa občino, skrbi in odgovarja za izvajanje odločitev občinskega sveta, zadrži izvajanje nezakonitih odločitev občinskega sveta, sprejema začasne ukrepe itd. Po hudih polemikah je zakon določil, da se voli župan v vseh občinah na neposrednih volitvah. Kljub resnim pomislekom, da utegne priti do zastojev v občinah, v katerih bo župan iz vrst enega, večina članov občinskega sveta pa iz vrst drugih političnih blokov, ni bila sprejeta rešitev, ki jo poznajo na primer v Italji in po kateri je ob neposrednih volitvah župana zagotovljena večinska zastopanost strank, ki so ga kandidirale, v občinskem svetu.
S spremembami zakona o lokalni samoupravi so bile natančneje določene pristojnosti občinskega sveta in župana, njuna medsebojna razmerja, funkcija

podžupana, vprašanje nezdružljivosti funkcij (npr. županske in svetniške) ter plač funkcionarjev in občinskih uradnikov. Tako zakon določa, da občinski svet nadzoruje delo župana glede izvrševanja odločitev občinskega sveta. Po drugi strani ima župan pravico, da zadrži objavo splošnega akta občinskega sveta, za katerega meni, da je neustaven ali nezakonit, in predlaga svetu, da o njem ponovno odloča na naslednji seji. Če svet vztraja pri svoji odločitvi, se sprejeti akt objavi, župan pa lahko sproži zahtevo za oceno njegove ustavnosti oziroma zakonitosti pred ustavnim sodiščem. S temi spremembami je želel državni zbor prispevati k razrešitvi spornih vprašanj in različnih tolmačenj ustave in zakonodaje, vendar je z njimi v precejšnji meri posegel v pravico občin do samoorganizacije.

10.7.8.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine, nadzoruje smotrnost porabe proračunskih sredstev in finančno poslovanje uporabnikov občinskih proračunskih sredstev. Člane nadzornega odbora imenuje občinski svet, vendar ne morejo biti člani občinskega sveta, niti občinski uradniki, niti drugi javni uslužbenci ali člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev.

10.7.8.4 Občinski odbor

V občini se lahko organizira eden ali več občinskih odborov, ki predlagajo občinskemu svetu odločitve iz njegove pristojnosti, usmerjajo delo občinske uprave in nadzorujejo delovanje občinskih javnih služb.
Po nekaterih predlogih bi morala zakonodaja o lokalni samoupravi omogočiti občinam, da se odločijo tudi za bistveno drugačno organiziranost. Tako bi lahko posamezne, zlasti mestne občine vzpostavile kakšno od v drugih državah obstoječih oblik upravljanja mesta (managerski, magistratni ali kakšen drug model upravljanja). Ta predlog v državnem zboru ni dobil potrebne večinske

podpore, tako da je organiziranost vseh občin, od najmanjših vaških do največjih mestnih občin, enotno urejena.

10.7.9 OBČINSKA UPRAVA

Poglavje o občinski upravi določa, da organizacijo in delovno področje občinske uprave določi občinski svet na predlog župana. V večjih občinah lahko občinsko upravo vodi tudi poseben predstojnik oziroma tajnik, v drugih občinah pa bo to stvar župana. Manjše občine bi izjemoma lahko imele tudi skupno občinsko upravo za več občin.

10.7.10 VOLITVE ORGANOV OBČINE

Volitve tistih organov občine, ki se volijo neposredno, ureja poseben zakon o lokalnih volitvah. Ta določa, da ima vsaka občina neposredno izvoljen občinski svet in neposredno izvoljenega župana. Sveti so izvoljeni po večinskem sistemu v manjših občinah (do 3.000 prebivalcev) in po proporcionalnem sistemu v ostalih občinah. Župan se voli po dvokrožnem večinskem sistemu. Zakon ureja tudi volitve svetov krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti. Sveti krajevnih, vaških in četrtnih skupnosti se volijo na enak način kot občinski sveti, s tem da morajo imeti kandidati in volivci stalno bivališče v krajevni, vaški ali četrtni skupnosti.

10.7.11 PREMOŽENJE IN FINANCIRANJE OBČINE

V poglavju o premoženju in financiranju občine je določeno, da premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari, ki so v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s svojim premoženjem gospodariti kot dober gospodar.
Občina lahko del premoženja odsvoji le proti plačilu, ki postane del premoženja občine. Izjemoma lahko občina del svojega premoženja podari za

humanitarne, znanstvene, raziskovalne, izobraževalne in druge tovrstne namene. Vrednost premoženja izkazuje občina v premoženjski bilanci. O odsvojitvi premoženja odloča občinski svet, če gre za nepremičnine, odloča o njihovi odsvojitvi z dvotretjinsko večino.
Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih sredstev, iz posojil in iz sredstev države.

Med lastne vire občine spadajo:
* davki in druge dajatve,
* dohodki od njenega premnoženja.

Država zagotavlja občinam finančno izravnavo, in sicer do višine 90% povprečne porabe na prebivalca v občinah.
Občina lahko predpiše lastne davke, kot so: davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek od prometa nepremičnin. Občini pripada tudi del dohodnine v razmerju, ki ga s posebnim aktom določi državni zbor.
Dohodki od premoženja, s katerimi upravljajo občine, so: dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so v občinski lasti, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic občine ter dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij. Občina lahko najame posojila pod pogoji, ki jih določa zakon.
Država je dolžna občinam zagotoviti dodatna sredstva za opravljanje nujnih nalog občine, za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini, in za sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za razvoj občine. Občinam z najnižjim komunalnim standardom zagotavlja država izravnavo tudi z investicijskim vložkom.
Državni proračun določi za posamezno proračunsko obdobje, ob upoštevanju čimbolj enkomernega regionalnega razvoja, višino finančnih sredstev, ki se dodelijo posamezni občini za nemoteno izvajanje lokalnih zadev javnega pomena. Pri tem se upoštevajo zlasti naslednji kriteriji: število prebivalstva in

poseljenost občine, geografske značilnosti, status občine z vidika posebnega interesa države za njen razvoj.

Vsi dohodki in izdatki občine morajo biti zajeti v občinskem proračunu, ki ga občina sprejema v skladu z zakonom. Občina lahko razpolaga samo s tistimi dohodki, ki so bili vplačani v proračun do konca proračunskega leta. Kadar občinski proračun ni pravočasno sprejet, se javna poraba občine začasno financira po proračunu za prejšnje leto.

Predpisi o financiranju občin so posebnega pomena z vidika avtonomnosti in samostojnosti občin. Država namreč lahko prek financiranja občin ogrozi avtonomnost lokalnih skupnosti. Zato je posebnega pomena takšen sistem financiranja občin, da se lahko v največji možni meri financirajo iz lastnih virov. Takšen sistem je izredno težko vzpostaviti zaradi raznolikosti občin glede na strukturo, razvitost in druge posebnosti. Zakon o lokalni samoupravi določa, da se lahko razpusti občinski svet in razpišejo predčasne volitve v primeru, da občinski svet do konca leta, za katerega ni prejel proračuna, ne sprejeme niti proračuna za naslednje leto (ali da se občinski svet pol leta ne sestane na sklepčni seji kljub najmanj trikratnemu sklicu).

Ob koncu 1994. leta je bil sprejet zakon o financiranju občin, s katerim so konkretizirane določbe zakona o lokalni samoupravi, tako da natančno predpisuje občinam, kako lahko zbirajo in porabljajo finančna sredstva. Zakon določa vire za financiranje nalog občin, pri čemer posebej opredeljuje tiste vire, iz katerih občine financirajo zagotovljeno porabo. V zagotovljeno porabo spadajo sredstva za delo občinskih organov in občinske uprave, izvajanje dejavnosti na področju osnovnega šolstva, izobraževanja, raziskovanja, kulture, športa, socialnega varstva, otroškega varstva, zdravstvenega varstva, sredstva za izvajanje posebnih pravic narodnih skupnosti, subvencije in tekoči prenosi za gospodarske javne službe, sredstva za požarno varnost in mrliško ogledno službo. Ta poraba se financira iz davka na dediščine in darila, davka na dobitke od iger na srečo, davka na promet nepremičnin, upravnih taks in posebne takse za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic ter dela dohodkov od dohodnine. Za financiranje drugih nalog so z zakonom opredeljeni drugi viri,

od katerih je najpomembnejša dohodnina, katere 30% pripada občinam. Višino zagotovljene porabe ugotavlja za vsako občino ministrstvo za finance. Pomembna je zato, ker je od nje odvisna izravnava, ki jo država namenja občinam, pa tudi zato, ker je od nje odvisna meja zadolževanja vsake občine.
Zakon o financiranju občin natančno ureja vlogo proračuna in proračunske rezerve občin ter zaključnega računa in določa, da za izvrševanje občinskega proračuna skrbi župan, če občinski predpisi ne določajo drugače. Zakon je tudi omejil možnosti zadolževanja občin, in sicer tako, da se lahko zadolžujejo do višine 10% zagotovljene porabe in dajejo poroštva do višine 5% zagotovljene porabe. Tako je onemogočena praksa pretiranega zadolževanja, ki je marsikatero občino privedla na rob stečaja. Zakon o financiranju občin določa tudi merila za razmejitev pripadnosti posameznih davkov, da ne bi prihajalo do sporov med občinami glede tega, kateri od njih pripada kakšen davek.

10.7.12 OBČINSKE JAVNE SLUŽBE

V poglavju o občinskih javnih službah je določeno, da zagotavlja občina upravljanje javnih služb, za katere sama tako določi, in javnih služb, za katere je tako določil zakon. Te službe upravlja občina neposredno v okviru občinskih služb, z ustanavljanjem gospodarskih in drugih javnih zavodov oziroma služb, z dajanjem koncesij in z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

10.7.13 AKTI OBČINE

V poglavju o splošnih in posamičnih aktih občine je določeno, da sprejema občina statut in v njem določi temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, organizacijo občinske uprave in javnih služb, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja skupnega pomena. Statut sprejema občinski svet z dvotretjinsko večino vseh svojih članov, torej je nekakšna občinska ustava.

Drugi splošni akti občine so odloki, odredbe, pravilniki in navodila. Kadar gre za prenesene pristojnosti, jih občina ureja z odloki in drugimi predpisi, ki jih določajo zakoni. Vsi ti predpisi občine morajo biti v skladu z ustavo in zakonom. Statut in drugi občinski predpisi morajo biti objavljeni in začnejo veljati 15. dan po objavi, če ni v njih drugače določeno.
S spremembami zakona o lokalni samoupravi so bile občine zavezane, da mesec dni po sprejemu statuta občine sprejme občinski svet statut in akt o organizaciji in delovnem področju občinske uprave. Mesec dni po sprejemu slednjega akta pa je župan dolžan izdati akt o sistemizaciji delovnih mest v občinski upravi.
Občina odloča s posamičnimi akti o upravnih stvareh. Ti akti morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. O pritožbah zoper posamične akte odloča pristojni državni organ, ki ga določa zakon, o zakonitosti dokončnih posameznih aktov pa pristojno sodišče v upravnem sporu.

10.7.14 POKRAJINA

10.7.14.1 Splošno o regionalizmu

Zakonska ureditev pokrajin je bilo eno od najbolj spornih vprašanj pri sprejemanju zakona o lokalni samoupravi. Na tem področju se srečujemo z najbolj različnimi mnenji o tem, kakšne možnosti zakonskega urejanja dopušča ustava, in o tem, ali in koliko je regionalizem lahko koristen za delovanje in razvoj Slovenije. Eno skrajnost predstavljajo pogledi, po katerih v majhni Sloveniji, ki ni večja od posamezne "evropske regije", povsem zadošča enonivojsko organiziranje lokalne samouprave. To gledanje, ki v ospredje postavlja vprašanje racionalne organiziranosti države, opredeljuje pokrajino kot izključno izvedeno skupnost iz občin, kot kreacijo občin, ki lahko v enem delu Slovenije nastane, v drugem delu pa ne.
Nasprotno stališče poudarja, da bo prepad med na novo organiziranimi majhnimi občinami, ki so v Evropi običajne, in centralizirano organizirano

državo lahko prevelik in nevaren. Tudi pokrajine, tako kot občine, obstajajo kot naravne skupnosti. Vprašanje je le, do katere mere jih ustavna in zakonska ureditev priznavata in ali spodbujata njihov nastanek in poudarjata njihovo vlogo ali ne. Obstajajo potrebe in interesi, ki jih ne morejo uspešno razreševati niti majhne občine niti od ljudi, občin in pokrajin preveč oddaljena država. Zato lahko podcenjevanje regionalizacije postane izvor napetosti in zastojev v delovanju celotnega političnega sistema.

Nasprotniki regionalizma v Sloveniji poudarjajo, da bi utegnil načeti integriteto države, če bi se razvijal v smeri samostojnih političnih in postopno tudi federativnih enot. Pristaši regionalizma pa menijo, da je takšen strah neupravičen in da je povzročil "ozkosrčno zakoličenje lokalne samouprave v republiški ustavi - na škodo normalni lokalni samoupravi. To je bil napačen odziv na domnevno nevarnost. Povratna posledica take napačne poteze utegne biti prav tisto, čemur so se avtorji ustave hoteli izogniti, to je ogročanje integritete majhne države Slovenije. Pritiski, ki bodo nastali na terenu zaradi preozkih okvirov lokalne samouprave in ki bi se morali nevtralizirati na lokalni ravni, se bodo razširili po vsem sistemu".

V Evropi je regionalizem na pohodu. To ne velja le za zamisel "Evrope regij", ki je protiutež zamisli o Evropi nacij oziroma držav, ampak tudi za notranji regionalizem posameznih evropskih držav. Lokalna samouprava v evropskih državah je praviloma dvo- ali večnivojska, marsikje pa funkcijo regionalizma uspešno razrešujejo znotraj federativne državne ureditve. Izkušnje kažejo, da se v vseh tistih primerih, kjer politični sistem in tradicionalne politične stranke niso dovolj propustne za regionalne interese, ti interesi uveljavljajo na nov, neobičajen, pogosto tudi zunajsistemski in destruktiven način. Kritika slabosti centralizma vodi do oblikovanja novih regionalno zasnovanih strank in političnih gibanj. Kritika področne zakonodaje, ki v Sloveniji premalo upošteva specifičnosti posameznih delov države in možnosti njihovega lokalnega in regionalnega urejanja, krepi odbojnost do državnega centra. Zato je zamisel o enonivojski lokalni samoupravi lahko sporna in v nasprotju z raznolikostmi potreb in interesov posameznih slovenskih pokrajin. Pomanjkljiva se zdi zato

ureditev, ki bi na nadobčinski ravni poznala le upravno organiziranost države (upravni okraji), ne pa tudi pokrajin kot širših lokalnih skupnosti.

10.7.14.2 Oblikovanje pokrajine

Poglavje o pokrajinah v zakonu o lokalni samoupravi določa, da se občine lahko povezujejo v pokrajine zaradi urejanja in upravljanja lokalnih zadev širšega pomena. Pokrajina se ustanovi na širšem, geografsko zaokroženem območju, na katerem se odvija pomemben del družbenih, gospodarskih in kulturnih odnosov tam živečega prebivalstva in na katerem je glede na površino ozemlja število prebivalcev ter gospodarske zmogljivosti mogoče načrtovati razvoj, ki ustvarja gospodarsko, kulturno in socialno ravnotežje v pokrajini in v celi državi. Zakon o lokalni samoupravi je določil, da se lahko pokrajina ustanovi z zakonom na podlagi odločitve občinskih svetov, ki pa morajo biti v občinah potrjene z referendumi. S poznejšimi spremembami zakona je bilo določeno, da referendum o vključitvi občine v pokrajino ni obligatoren, pač pa se odločitev o tem v občinskem svetu sprejema z dvotretjinsko večino vseh njegovih članov. Če pride do izvedbe referenduma, zadošča na njem večina glasov volivcev, ki so se referenduma udeležili. Območje pokrajine zajema celotna območja posameznih vključenih občin. Pokrajine so osebe javnega prava.
Narodnostno mešane občine, skupaj z občinami, ki so zainteresirane za povezavo z njimi, oblikujejo pokrajino, v kateri rešujejo tudi širša vprašanja uresničevanja z ustavo določenih posebnih pravic in položaja italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

10.7.14.3 Naloge pokrajine

Zadeve širšega lokalnega pomena, ki jih opravljajo pokrajine, določa njihov statut. Glede tistih lokalnih zadev, ki jih na pokrajino prenašajo občine, si

lahko občine pridržijo pravico soglasja k sprejemanju odločitev, ki zadevajo urejanje teh vprašanj. Pokrajina opravlja tiste naloge širšega pomena, ki se nanašajo na komunalni, gospodarski, kulturni in socialni razvoj, na zadovoljevanje skupnih potreb prebivalstva in gospodarstva v pokrajini in na krepitev lokalne samouprave v občinah in zagotavljanje enakomernega razvoja občin.

Pokrajina je dolžna skrbeti za graditev in vzdrževanje komunalnih, energetskih, prometnih in drugih infrastrukturnih objektov, za graditev in vzdrževanje objektov na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, kultura, zdravstvo, socialno varstvo) in za delovanje teh dejavnosti, za odstranjevanje komunalnih in drugih odpadkov, za pospeševanje razvoja gospodarstva, zlasti pa kmetijstva, obrti in turizma, za pomoč občinam pri opravljanju njihovih nalog in pri krepitvi lokalne samouprave v njih in za enakomeren razvoj občin. Vse te naloge opravljajo pokrajine prek lastnih organov in v sodelovanju z občinami ali z usklajevanjem njihovih pobud in aktivnosti.

Država je dolžna na pokrajine prenesti nekatere svoje pristojnosti, in sicer zlasti z naslednjih področij: varstvo okolja, urejanje prostora, varovanje naravne in kulturne dediščine, manjšinska in socialna politika, promet in zveze, oskrba z energijo, zdravstvo in socialno varstvo, šolstvo, poklicno usposabljanje, kmetijstvo in ribolov ter preskrba, turizem in gostinstvo. Pri prenosu pristojnosti in njihovem izvajanju je treba zagotavljati ustrezen in enakomeren gospodarski, kulturni in socialni razvoj pokrajin, upoštevati interese republike v razmerju do pokrajin in občin ter večjo dostopnost in decentralizacijo upravnega odločanja. Na področju prenesenih državnih pristojnosti opravlja pokrajina upravne naloge in izdaja konkretne upravne akte v okviru zakonskih pooblastil.

Država lahko pooblasti pokrajino tudi za izvrševanje drugih zadev iz državne pristojnosti. Kadar država s področno zakonodajo poveri pokrajinam izvrševanje posameznih zadev iz državne pristojnosti, jih pokrajine upravljajo kot državne zadeve po navodilih in s sredstvi države.

10.7.14.4 Organi pokrajine

Organi pokrajine so pokrajinski svet, predsednik tega sveta in po potrebi ustanovljeni pokrajinski odbori. Pokrajinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine. Izvoli se posredno, tako da njegove člane volijo občinski sveti. V pokrajinskem svetu imajo občine enako število predstavnikov, ne glede na velikost občin (paritetno načelo). Takšna ureditev glede sestave pokrajinskega sveta je sicer v skladu z zamislijo pokrajine kot oblike neobveznega sodelovanja občin, je pa vprašljiva zlasti v primerih, ko se bodo v pokrajine povezovale velike mestne in majhne primestne občine. Vprašljiva je tudi s stališča Evropske listine lokalne samouprave, ki govori o neposrednih volitvah organov lokalnih skupnosti in s stališča osnutka Evropske listine regionalne samouprave.
Nekateri so menili, da so tako oblikovane zakonske določbe o pokrajini preveč zavezujoče in v nasprotju z ustavnimi določbami o pokrajinah. Zakon o lokalni samoupravi določa, da je celotno poglavje tega zakona o pokrajinah zanje nezavezujoče. To pomeni, da lahko vse vidike urejanja položaja, vloge in pristojnosti pokrajin uredijo po svoje, če le ne gre za kršitve določb ustave in druge zakonodaje. Potem ko je 34 poslancev državnega zbora sprožilo zahtevo za presojo ustavnosti navedene določbe zakona, je državni zbor odpravil to določbo in s tem spremenil poglavje o pokrajinah v zavezujoče za vse pokrajine, ki bodo nastale.
Čeprav zakon o lokalni samoupravi omogoča njihov nastanek, za zdaj do oblikovanja pokrajin ni prišlo. Vlada meni, da je potrebno nastanek pokrajin urediti s posebnim zakonom, o katerem bo tekla predhodna razprava v državnem zboru v 1998 letu.

10.7.14.5 Medobčinsko sodelovanje

Ena od oblik medobčinskega sodelovanja je tudi Stalna konferenca lokalnih skupnosti Slovenije, ki je bila ustanovljena oktobra 1992 v Mariboru. Vanjo je

bilo včlanjenih več kot polovica dosedanjih občin. Namen delovanja stalne konference je uresničevanje lokalne samouprave in sodelovanje z nevladnimi mednarodnimi organizacijami v okviru lokalne samouprave. Gre za nevladno organizacijo, ki želi vplivati na uveljavljanje lokalne samouprave in prispevati h kakovostnejšemu življenju ljudi v lokalnih skupnostih in enakomernejšemu razvoju celotne skupnosti. Omogočiti želi tudi vključevanje predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti v mednarodne forume.

10.7.15 NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE

V poglavju o nadzoru državnih organov je določeno, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov občin, samo v zadevah, ki jih na občine prenese država, pa opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in kakovostjo njihovega dela. Država opravlja te naloge prek vlade in ministrstev.
Župan mora sprejete odloke občinskega sveta, ki urejajo zadeve iz prenesene pristojnosti države, najpozneje hkrati z objavo predložiti vladi oziroma ustreznemu ministrstvu. Vlada lahko zadrži tiste odloke, za katere meni, da so nezakoniti. Kadar občina ne izvaja prenesenih državnih nalog ali nalog na podlagi javnih pooblastil, ji pristojno ministrstvo lahko naloži izpolnitev teh nalog z odločbo, v kateri je določen rok za izpolnitev teh nalog. Če občina tudi v določenem roku ne izpolni teh nalog, lahko sprejme ministrstvo potrebne ukrepe na stroške občine.
V poglavju o varstvu lokalne samouprave in pravic posameznikov ter organizacij je določeno, da lahko lokalne skupnosti vložijo zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti državnih predpisov pri ustavnem sodišču. To lahko storijo v tistih primerih, kadar menijo, da se s temi predpisi posega v ustavni položaj in pravice posamezne lokalne skupnosti. Prav tako lahko lokalne skupnosti v upravnem sporu spodbijajo konkretne upravne akte in ukrepe, s katerimi državni organi izvršujejo oblastni nadzor. Občina ima v postopkih pred državnimi organi položaj stranke, če so z državnimi akti neposredno prizadete pravice in koristi občine, določene z ustavo in zakoni. Državni zbor

lahko pred izdajo zakona in drugih predpisov, ki se tičejo koristi občin, pridobi njihovo mnenje. Kadar se predpis nanaša na posamezno občino, mora izdajatelj predpisa pred njegovo izdajo seznaniti prizadeto občino z namenom in vsebino takšnega urejanja.

11 JAVNE FINANCE

Dr. Igor Kaučič

Javno financiranje je klasična ekonomska funkcija države. V ustavi Republike Slovenije so javne finance opredeljene v posebnem poglavju v členih 146 do 152. Ustavne določbe urejajo temeljna vprašanja načinov in virov pridobivanja finančnih sredstev za izvrševanje državnih in lokalnih funkcij, nadzora nad uporabo teh sredstev in nekatera monetarna vprašanja.

11.1 FINANCIRANJE DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI

Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za uresničevanje svojih nalog z davki in z drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Vrednost svojega premoženja država in lokalne skupnosti izkazujejo s premoženjskimi bilancami.

Država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve. Davki so izvedeni denarni dohodek države, ki jih ta pobira v javnem interesu na temelju svoje finančne suverenosti. Predstavljajo temeljni finančni instrument, s katerimi država financira veliko večino javnih izdatkov. Zavezanci plačujejo davek od premoženja, od dohodkov od premoženja in premoženjskih pravic, dohodka, prometa, dobička ipd. Carina je dajatev na uvoženo ali izvoženo blago, katere namen je zaščita domačega gospodarstva (zaščitna funkcija) in zbiranje finančnih sredstev za potrebe države (fiskalna funkcija). Med druge dajatve štejemo zlasti razne takse, ki jih država predpisuje za plačilo oziroma delno kritje stroškov nekaterih storitev državnih organov fizičnim in pravnim osebam.

Lokalne skupnosti predpisujejo davke in druge dajatve le ob pogojih, ki jih določata ustava in zakon; brez zakonske podlage lokalne skupnosti ne smejo predpisovati davkov in drugih dajatev. Zakon o lokalni samoupravi določa, da pripadajo občini davki od premoženja, na dediščine in darila, na dobitke od iger na srečo, na promet nepremičnin in še nekateri drugi davki, del prihodkov od dohodnine, takse (npr. upravne takse, krajevne takse, taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic) in pristojbine. Prav tako je država dolžna zagotoviti občini dodatna sredstva za financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini.

Država in lokalne skupnosti pridobivajo sredstva za svoje delo tudi s prihodki od lastnega premoženja. Vanj štejejo dohodki od premoženja (premičnih in nepremičnih stvari, denarnih sredstev in pravic), ki je v lasti države ali lokalne skupnosti. Slednja npr. pridobiva dohodke od zakupnin in najemnin za občinska zemljišča in objekte, od vlaganj kapitala, od vrednostnih papirjev in drugih pravic in od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Pomemben vir financiranja države in lokalnih skupnosti so tudi krediti. Po ustavi se lahko država zadolži ali da poroštvo za kredit le na podlagi zakona. Za vsako zadolžitev države je potrebno sprejeti poseben zakon, kar med drugim onemogoča državi, da bi se finančno zadolževala brez soglasja državnega zbora. Občina se lahko zadolži pod pogoji, ki jih določa zakon.

11.2 PRORAČUN

Vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe morajo biti zajeti v njihovih proračunih. Zunajproračunska poraba države in lokalnih skupnosti je v nasprotju z ustavo. Proračun je poseben pravni akt, ki ga sprejme predstavniški organ (državni zbor, pokrajinski ali občinski svet) in s katerim se predvidijo prihodki in izdatki države ali lokalne skupnosti za določeno časovno obdobje. Proračun je v sodobni državi temeljni

instrument financiranja javnih izdatkov. Predstavlja pomemben instrument ekonomske, hkrati pa tudi socialne politike.

Proračun sestavljata bilanca prihodkov in odhodkov ter račun financiranja. V bilanci prihodkov in odhodkov se izkazujejo in pripadajo načrtovani prihodki od davkov, taks, drugih dajatev in drugi dohodki ter prihodki od upravljanja in razpolaganja s premoženjem in načrtovani odhodki (v skupnih zneskih po posameznih namenih, vključno s tekočo proračunsko rezervo). Vse to je zajeto v splošnem delu (ta obsega skupni znesek predvidenih odhodkov, pravice in obveznosti uporabnikov proračunskih sredstev ter ukrepe za izvajanje proračuna) in posebnem delu proračuna (ta obsega odhodke po posameznih uporabnikih in po natančnih namenih). V računu financiranja se izkaže odplačevanje dolgov in zadolževanje države oziroma občine.

Državni proračun sprejema državni zbor na podoben način kot zakon, vendar pa vsebuje ta postopek nekatere posebnosti, ki izhajajo iz drugačne vsebine in pravne narave proračuna. Proračun se sprejme za dobo enega leta. Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu, vendar najdlje tri mesece. V takem primeru lahko upravičenci uporabijo le toliko sredstev, kolikor jih je bilo uporabljenih v enakem obdobju prejšnjega leta, vendar največ četrtino realnega zneska odhodkov, ki jih je vseboval proračun v prejšnjem letu.

Sredstva proračuna se smejo izključno uporabljati le v obsegu in namenu, kot je določeno s proračunom, prav tako pa mora imeti vsako izplačilo iz proračuna za podlago listino, s katero se ugotavlja obveznost in višina izplačila. Vlada lahko med letom predlaga rebalans državnega proračuna, ki ga državni zbor sprejema po postopku, predpisanem za sprejem zakona po hitrem postopku. Vlada mora državnemu zboru predložiti najkasneje za junijsko sejo zaključni račun državnega proračuna iz prejšnjega leta. Ta akt mora izkazovati vse predvidene in dejanske odhodke, uporabo sredstev za posebne namene, bilanco izvedbe proračuna in način kritja proračunskega primanjkljaja, vključno s pregledom neporavnanih proračunskih obveznosti. Razprava in

glasovanje o njem poteka v državnem zboru po enakem postopku, kot je predpisan za sprejem državnega proračuna. Opisani postopek se smiselno uporablja tudi za sprejemanja proračuna in zaključnega računa proračuna v občini in pokrajini.

11.3 RAČUNSKO SODIŠČE

Za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe je ustava Republike Slovenije uvedla poseben organ, ki ga doslej pri nas nismo poznali - računsko sodišče. Temeljno načelo, ki ga za delovanje in organizacijo računskega sodišča uveljavlja naša ustava, je neodvisnost in samostojnost. Računsko sodišče je v razmerju do drugih državnih organov neodvisno in vezano 1e na ustavo in zakon. Na ta način se zagotavlja neodvisnost pri nadzoru porabe javnih financ in pri reviziji vseh subjektov javnega financiranja.

1. Računsko sodišče ima devet članov (predsednika, namestnika predsednika in sedem članov), ki jih na predlog predsednika republike imenuje državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Za člane računskega sodišča se lahko imenuje državljan Republike Slovenije, ki ima najmanj visokošolsko izobrazbo, najmanj 10 let delovnih izkušenj na družboslovnem a1i naravoslovnem področju in kdor v štirih letih pred imenovanjem ni bil član vlade Republike Slovenije, pri čemer mora imeti najmanj tretjina članov naziv pooblaščeni revizor. Mandatna doba člana računskega sodišča je devet let, predčasno pa je lahka razrešen samo, če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti, zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije, če ne izpolnjuje več pogojev za člana računskega sodišča in če ne ravna v skladu z zakonom in z uradno prisego.

Neodvisen položaj računskega sodišča oziroma njegovih članov zagotavlja tudi načelo inkompatibilnosti funkcije, po katerem funkcija člana računskega sodišča ni združljiva s funkcijami in drugimi oblikami sodelovanja pri delu državnih organov in organov lokalnih skupnosti, s funkcijami v organih političnih strank in sindikatov, s sodelovanjem pri delu nosilcev javnih pooblastil, s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, gospodarskih javnih služb, skladov, zavodov in zadrug ter z opravljanjem kateregakoli poklica in pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije. Člani računskega sodišča morajo ob imenovanju predložiti pisno izjavo o svojih premoženjskih razmerah. Zakon tudi predpisuje, da člani računskega sodišča ne smejo biti med seboj v krvnem sorodstvu v ravni vrsti do kateregakoli kolena, v stranski vrsti pa do četrtega kolena, ali biti med seboj v zakonu ali svaštvu do drugega kolena, ne glede na to, ali je zakonska zveza prenehala.

2. Računsko sodišče opravlja nadzor nad poslovanjem pravnih oseb javnega prava, oseb civilnega prava, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna, proračunov ali drugih virov javnih financ, drugih pravnih oseb, v katerih je udeležena država oziroma je delni lastnik, in vseh drugih oseb, ki vstopajo v poslovna razmerja z osebami, ki jih nadzoruje na podlagi zakona, in to za del poslovanja, ki se nanaša na sredstva iz javnih financ.
Računsko sodišče je pristojno zlasti za nadzor nad (a) zakonitostjo, namembnostjo ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev javnih financ, (b) zakonitostjo posamičnih aktov o izvrševanju proračunov in finančnih načrtov, (c) pobiranjem javnih dajatev in (č) posojilnimi odnosi Banke Slovenije do državnega proračuna, (d) predhodno revidira in revidira računovodske izkaze proračunov in drugih uporabnikov javnih financ, (e) svetuje javni upravi ipd. Za nemoten nadzor so vse omenjene pravne in druge osebe dolžne pošiljati računskemu sodišču finančne načrte in poročila o poslovanju. Računsko sodišče mora enkrat letno revidirati državni proračun, Banko Slovenije, sklade, ki jih je ustanovila Republika Slovenije, ter zavode s področja pokojninskega,

invalidskega in zdravstvenega zavarovanja ter zaposlovanja, in sicer pred obravnavo zaključnih računov teh subjektov.
Računsko sodišče odloča v postopku nadzora in revidiranja na prvi in drugi stopnji. Na prvi stopnji odloča senat treh, na drugi stopnji pa senat petih članov računskega sodišča, ki ga vodi njegov predsednik. Po končanem postopku revidiranja na prvi stopnji se izda predhodno poročilo, na podlagi pripomb revidirane osebe sprejme tričlanski senat poročilo, po morebitnem ugovoru na drugi stopnji pa dokončno poročilo, zoper katerega ni dopusten upravni spor. Vsa dokončna poročila o opravljeni reviziji posreduje računsko sodišče državnemu zboru, predsedniku vlade in pristojnemu ministrstvu ali pristojnemu organu lokalne skupnosti. Računsko sodišče je prav tako dolžno najmanj enkrat letno o svojem delu poročati državnemu zboru.
Pri izvrševanju svojih pooblastil lahko računsko sodišče zahteva vsa obvestila, ki se mu zdijo potrebna, in knjigovodske listine ter druge dokumente, opravi pregled knjigovodskih in drugih dokumentov, ki so v zvezi s poslovanjem, in opravi ostala preverjanja ob prisotnosti pooblaščene osebe. Pooblaščeni delavci računskega sodišča imajo pravica vstopiti in pregledati prostore, objekte ter naprave pri osebah, ki jih nadzorujejo. Pri opravljanju pregleda lahko za največ osem ur odvzamejo dokumentacijo, če menijo, da obstaja sum prekrška ali kaznivega dejanja. Če obstaja utemeljen sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje ali prekršek, vloži računsko sodišče ovadbo oziroma predlaga uvedbo postopka za prekršek. Prav tako lahko predlaga razrešitev odgovornih oseb in računovodij v primeru hujših nepravilnosti, škod ali zlorab.

11.4 CENTRALNA BANKA

Ustava določa, da ima Slovenija centralno banko, ki je v svojem delovanju samostojna in odgovorna neposredno državnemu zboru, ter da se ustanovi z zakonom. Zakon je predpisal, da je centralna banka Republike Slovenije Banka Slovenije. Po zakonu sta organa Banke Slovenije Svet Banke Slovenije in

guverner Banke Slovenije. Svet Banke Slovenije sestavlja 11 članov, od tega šest članov iz vrst neodvisnih strokovnjakov, guverner, njegov namestnik in trije viceguvernerji. Člane banke imenuje državni zbor za šest let na predlog predsednika republike, namestnika guvernerja in viceguvernerje pa na predlog guvernerja. Svet banke določa denarno politiko in sprejema ukrepe za njeno izvajanje (odločitve sprejema z dvotretjinsko večino glasov vseh svojih članov). Guverner banke je hkrati predsednik sveta banke, zastopa in vodi poslovanje banke in organizira njeno delo. Guverner banke lahko izdaja navodila za enotno uporaba predpisov, sklepov in ukrepov sveta banke, lahko pa zadrži izvršitev sklepa ali splošnega akta sveta banke in s tem obvesti državni zbor.

Temeljna naloga Banke Slovenije je skrb za stabilnost valute in splošno likvidnost plačevanja v državi in do tujine. Za uresničevanje te naloge (a) uravnava količino denarja v obtoku, (b) skrbi za splošno likvidnost bank in hranilnic, (c) skrbi za splošno likvidnost v plačilih do tujine, (č) kontrolira banke in hranilnice, (d) izdaja bankovce in daje bankovce in kovance v obtok, (e) predpisuje pravila za izvajanje jamstva za vloge občanov, (f) predpisuje, organizira in usklajuje informacijski sistem, potreben za opravljanje njenih funkcij, (g) opravlja posle za Republiko Slovenijo v skladu z zakonom itd.

Za obveznosti Banke Slovenije jamči Republika Slovenija. Nadzor nad poslovanjem banke opravlja državni zbor, kateremu sta guverner in svet banke odgovorna za uresničevanje nalog banke. Banka je dolžna državnemu zboru najmanj polletno poročati o svojem delu.

12 USTAVNOST IN ZAKONITOST

Dr. Igor Kaučič

Načelo ustavnosti in zakonitosti je eno najpomembnejših sredstev za uresničevanje pravnega reda. To načelo v enaki meri veže posameznike v njihovem vedenju in ravnanju kakor tudi organe, ki izvršujejo javno oblast. Ustavnost in zakonitost sodita med temelje vsake sodobne demokratične in pravne države. Sodobno pojmovanje pravne države (Rechtsstaat, Rule of 1aw) upošteva tako ustavna načela, ki dajejo prednost pravu nasproti samovolji in arbitrarnosti, kot tudi demokratične mehanizme državne organizacije z urejenim sistemom politične in sodne kontrole oblasti. Sodobna pravna država zahteva, da celotna državna oblast temelji in se izvršuje izključno na podlagi ustave in zakonov (omejitev in kontrola državne oblasti), pri tem pa mora zagotavljati človekove pravice in svoboščine, pravičnost in pravno varnost, torej tudi temeljne vrednote družbe.

Znotraj načela pravne države je nedvomno najpomembnejše načelo ustavne države. Uveljavitev ustavnosti predpostavlja vrsto načel in mehanizmov (tako formalnih kot tudi dejanskih, kot npr. družbene pogoje, pravno zavest, pravno tradicijo ipd.), med katerimi je pomembno tudi načelo delitve oblasti. Smisel tega načela (ki poudarja delitev na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast) je v zagotovitvi relativne samostojnosti vsake od teh treh vej oblasti pri izvrševanju ustavno določenih funkcij in medsebojnega omejevanja in kontrole teh oblasti.

V nasplošnejšem lahko ustavnost in zakonitost opredelimo kot skladnost ravnanj vseh in vsakogar z ustavnimi in zakonskimi normami, ki ta ravnanja urejajo. Skladno z ustavo in zakoni mora biti ravnanje vseh pravnih subjektov, tako posameznikov kot še zlasti državnih in drugih organov, ki izdajajo in neposredno izvršujejo pravne akte. Ustavnost in zakonitost običajno

opredeljujemo v ožjem pomenu, ki zajema skladnost splošnih in posamičnih aktov in dejanj z ustavo in zakoni.
Ustavnost je pravni temelj in višja oblika zakonitosti, zakonitost pa je oblika uresničevanja in konkretizacija ustavnosti. Gre za dve strani istega pojava, ki ga označujemo za vladavino prava kot specifičnim izrazom demokratičnega sistema oziroma politične oblasti.

12.1 NAČELO USTAVNOSTI

Ustavnost v ožjem pomenu zajema skladnost zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov z ustavo. Vendar ustavnosti ni mogoče poistovetiti zgolj z obstojem ustave in iz nje izhajajočih razmerij med pravnimi akti, temveč pomeni tudi obveznost vseh in vsakogar, da pri sprejemanju pravnih aktov in izvrševanju materialnih aktov (dejanj) ravnajo v skladu z ustavo.
Najpomembnejši obliki ustavnosti sta materialna in formalna ustavnost. Materialna ustavnost pomeni skladnost zakona ali drugega predpisa, ki je neposredno ali posredno določen z ustavo, z ustavnimi normami z vidika njihove vsebine (protiustaven bi bil npr. kazenski zakonik, ki bi predpisal smrtno kazen, ki jo naša ustava prepoveduje). Formalna ustavnost pa pomeni skladnost zakona ali drugega predpisa z ustavnimi normami z vidika njihove oblike (formalno protiustaven bi bil npr. zakon, ki bi ga sprejel nek drug organ in ne državni zbor). Načelo ustavnosti se uveljavlja preko različnih načel, ki jih v ožjem pravnem pomenu lahko združimo v dve: načelo supremacije ustave in načelo funkcionalne ustavnosti. Obe načeli predpostavljata dve obliki podrejanja ustavi: podrejanje vseh pravnih aktov in podrejanje delovanja vseh organov državne oblasti.

a) Načelo supremacije (nadvlade, vrhovnost, prioritete) ustave je pogojeno z obstojem ustave v formalnem pomenu (to je pisanim in enovitim pravnim aktom najvišje pravne moči, ki se sprejema in spreminja po posebnem

postopku, zahtevnejšem od zakonodajnega postopka) in na njej temelječi hierarhiji pravnih norm. Ustava je na tej hierarhični lestvici na samem vrhu, vsi drugi pravni akti ji morajo slediti in biti z njo skladni. Ustava Republike Slovenije predpisuje, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo (člen 153/1). Z ustavo morajo biti v skladu tudi veljavne mednarodne pogodbe, ki jih je ratificiral državni zbor (ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se namreč uporabljajo neposredno), posredno pa tudi druge ratificirane mednarodne pogodbe, kajti za oboje se zahteva skladnost z zakoni, za zakone pa skladnost z ustavo.

b) Načelo funkcionalne ustavnosti zahteva podrejanje delovanja vseh organov državne oblasti ustavi; vsaka, tudi najvišja oblast je omejena z ustavo. V ustavi so utemeljene in iz nje izvirajo vse temeljne funkcije oblasti, zato morajo pristojnosti organov državne oblasti temeljiti na ustavi in se morajo izvrševati v okviru ustave. Ustava daje pravno podlago za pooblastila najvišjih organov oblasti, ki morajo biti, ne glede na stopnjo samostojnosti in neodvisnosti, pri svojem delu podrejeni ustavi.

12.2 NAČELO ZAKONITOSTI

Zakonitost v ožjem pomenu zajema skladnost podzakonskih predpisov, drugih splošnih aktov in posamičnih aktov z zakoni, kot tudi materialnih aktov (dejanj) z zakoni. Zakonitost pomeni obveznost vseh in vsakogar, da pri sprejemanju pravnih aktov in izvrševanju materialnih dejanj izhajajo iz zakona in ga dosledno uresničujejo. Podobno kot ustavnost se tudi zakonitost opredeljuje glede na njegovo obliko (formalna zakonitost) in vsebino (materialna zakonitost), kar je odvisno od tega, ali je z zakonom posredno ali neposredno določena samo oblika ali tudi vsebina. Zakonitost zajema zlasti tri načela: načelo supremacije zakona, načelo funkcionalne zakonitosti in načelo zakonitosti posamičnih aktov in dejanj državnih in drugih organov.

1. Načelo supremacije zakona je utemeljeno na hierarhiji pravnih norm. Medtem ko mora biti zakon skladen z ustavo in s splošnoveljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu ne samo z ustavo, temveč tudi z zakoni. Za podzakonske predpise in druge splošne akte pa je po ustavi predpisana skladnost ne le z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, temveč tudi z drugimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificirala vlada (člen 153/2 in 3).

2. Načelo funkcionalne zakonitosti zahteva, da so funkcije državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil utemeljene v zakonu in da jih uresničujejo v okviru zakona. Glede na to, da daje ustava podlago za pooblastila samo najvišjim organom oblasti, se pristojnosti številnih drugih državnih organov predpisujejo z zakoni. Tudi zanje velja, da ne morejo izvrševati več pooblastil, kot pa jim jih daje zakon. Nihče si ne sme prilaščati pooblastil mimo zakona in v nasprotju z njim, prav tako nihče ne more samovoljno brez zakonitega pooblastila odločati o pravicah in dolžnostih pravnih subjektov. Medtem ko je državljanom praviloma dopuščeno vse, kar ustava in zakoni izrecno ne prepovedujejo, je organom oblasti prepovedano vse, kar jim ustava in zakoni izrecno ne dopuščajo.

3. Medtem ko gre pri prvih dveh stopnjah zahtevane usklajenosti za splošne pravne akte (ustava, zakon, podzakonski predpisi in drugi splošni akti), gre pri tretji stopnji za posamične akte; torej pravne akte, s katerimi se zakon neposredno uresničuje in s katerimi se neposredno odloča o pravicah in obveznostih posameznih subjektov (odločba, sodba ipd.). Pristojni organi lahko izdajajo posamične akte samo na temelju in v okviru pooblastila, ki jim ga daje splošni akt. To tudi pomeni, da mora biti posamičen akt izdan vsebinsko in postopkovno v skladu z ustreznim splošnim aktom, na temelju katerega se izdaja. Ustava določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov,

organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (člen 153/4). Zakon se najpogosteje uresničuje prav z izdajanjem posamičnih aktov v različnih upravnih, sodnih in drugih postopkih, v katerih organ odloči o posameznikovi pravici, dolžnosti, pravnem interesu ali pa izreče sankcijo. Večina ljudi se največkrat neposredno srečuje prav s to vrsto zakonitosti. Vsak tak posamičen akt mora vsebovati zakonsko podlago za njegovo izdajo, ki posamezniku omogoča pritožba ali drugo pravno sredstvo.
Iz teh načel izvirajo in jih dopolnjujejo še druga ustavna načela, ki jih v širšem pomenu uvrščamo v načelo zakonitosti. Spoštovanje teh načel je zlasti pomembno zaradi pravne varnosti in predvidljivosti pravnega sistema ter uveljavitve načela zaupanja v pravo. Med te štejemo promulgacijo zakona, publikacijo zakona in drugih predpisov, vakacijski rok in prepoved retroaktivnosti pravnih aktov.

a) Promulgacija (razglasitev) zakona je akt, s katerim pristojni državni organ ugotovi, da je zakon sprejel zakonodajni organ v pravno predpisanem postopku. Pri nas razglaša zakone z ukazom predsednik republike najkasneje 8 dni po njihovem sprejemu (člen 91/1). Promulgacija zakona ni sestavina zakonodajnega postopka v ožjem pomenu, z njo predsednik republike ne sodeluje v postopku sprejemanja zakona, prav tako nima možnosti vplivati na vsebino zakona. Razglasitev zakona je predsednikovo pravica in dolžnost, ki je ne more odkloniti.

b) Zakon in drugi predpisi morajo biti objavljeni, preden začno veljati. Ustava določa, da se državni predpisi objavljajo v državnem uradnem listu (Uradni list Republike Slovenije), predpisi lokalnih skupnosti pa v uradnem glasilu, ki ga te same določijo (154. člen). Objava (publikacija) je namenjena pisni seznanitvi pravnih naslovljencev s predpisom (tistih torej, na katere se predpis nanaša), da bi se lahko po njem ravnali. Noben predpis ne more začeti veljati, preden ni objavljen. Izjema velja edina za ustavo in druge ustavne predpise (ustavne

zakone in ustavne amandmaje), ki lahko začno veljati z razglasitvijo, torej še preden so objavljeni.

c) Za seznanitev s predpisom je potreben določen čas, ki mora preteči od objave predpisa do začetka njegove veljavnosti, to je do trenutka, ko predpis dobi obvezno pravno moč. Temu roku pravimo vakacijski rok (vacatio legis). Ta rok pa ni pomemben samo za pravne naslovljence, da se seznanijo z vsebino predpisa, temveč tudi za pristojne državne organe, ki skrbijo za njegovo izvrševanje. Po naši ustavi predpis začne veljati petnajsti dan po objavi, če ni v njem drugače določeno (člen 154/1). Vakacijski rok je lahko daljši (če je potreben daljši čas, da se pravni subjekti pripravijo na izvajanje predpisa, zlasti obsežnejših in zahtevnih zakonov), iz posebno utemeljenih razlogov pa tudi krajši (predpis lahko stopi v veljavo prej kot petnajsti dan po objavi ali celo istega dne, ko je objavljen). Ustava in drugi ustavni predpisi pa začno praviloma veljati z razglasitvijo v državnem zboru. Publikacija in vakacijski rok omogočata uresničevanje splošnega pravnega načela ignorantia iuris nocet, ki temelji na domnevi, da po preteku vakacijskega roka vsakdo pozna pravne predpise ali pa se z njimi vsaj lahko seznani.

č) Pravno varnost in predvidljivost pravnih predpisov krepi zlasti načelo prepovedi povratne veljave pravnih aktov. Zakoni in drugi predpisi lahko urejajo in s tem sankcionirajo pravna razmerja samo za naprej, ne pa tudi razmerij, ki so nastala pred sprejetjem predpisa, torej za nazaj. Skladno s tem naša ustava v 155. členu določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj (prepoved retroaktivnosti). Temu pravilu gre po ustavi le ena izjema, ki vendarle dopušča povratno veljavnost predpisa, vendar ob izpolnitvi naslednjih pogojev:

- retroaktivnost lahko določi samo zakon (ne pa tudi drug predpis ali splošni akt),

- povratno veljavo imajo lahko samo posamezne določbe zakona (ne pa celotni zakon),
- retroaktivnost je dopustna, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice.

Prepoved povratne veljave je še posebej pomembna v kazenskem pravu. V zvezi s tem že ustava predpisuje, da nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo storjeno (nullum crimen nulla poena sine lege praevia), kot tudi, da se kazniva dejanja ugotavljajo in kazni zanje izrekajo po zakonu, ki je veljal ob storitvi dejanja, razen če je novi zakon za storilca milejši (28. člen). Pravilo, po katerem kazenski zakon ne more veljati za nazaj, ima torej izjemo: če se je po storitvi kaznivega dejanja kazenski zakon spremenil, se sme novi zakon uporabiti (za nazaj), če je milejši za storilca. Vendar v tem primeru ne gre za retroaktivnost v pravem pomenu (tako da bi zakon za nazaj predpisal neko dejanje za kaznivo in določil kazen zanj), temveč ima lahko povratno moč le blažja kazen, predpisana s poznejšim zakonom.

12.3 VARSTVO USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI

Za uresničevanje ustavnosti in zakonitosti imajo poseben pomen pravno sredstva za njegovo varstvo, ki vključujejo tako postopek kot tudi organe, ki presojajo ustavnost in zakonitost pravnih aktov. V zvezi s tem razlikujemo pravna sredstva za varstvo ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov in pravna sredstva za varstvo ustavnosti in zakonitosti posamičnih pravnih in materialnih aktov.

1. Najpomembnejše pravna sredstvo za varstvo ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov pri nas je njihova ocena (kontrola) pred ustavnim sodiščem. Za odločanje o protiustavnosti predpisov in drugih

splošnih aktov je pristojno zgolj ustavno sodišče. Ustavno sodišče pri odločanju o njihovi skladnosti protiustaven zakon razveljavi, druge protiustavne ali nezakonite predpise ali splošne akte pa odpravi ali razveljavi. Ustavno sodišče pa ne odloča le o materialni, temveč tudi o formalni protiustavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, torej o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti.

2. Ustava določa kar nekaj načel, ki posamezniku zagotavljajo varstvo njegovih pravic. Temeljno je nedvomno ustavno načelo, ki zagotavlja vsakomur enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (22. člen). Iz tega načela izhaja vrsta pravnih sredstev, ki omogočajo varstvo ustavnosti in zakonitosti posamičnih aktov. Med najpomembnejše štejemo pritožbo in z njo povezano pravnomočnost, upravni spor, ustavno pritožbo, pritožbo varuhu človekovih pravic in še nekatere.

a) Pritožba je nedvomno najpomembnejše pravno sredstvo. Ustava določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen). Pritožbo rešuje organ iste vrste kot je bil prvostopni organ (upravni, sodni), toda praviloma (po načelu instančnosti) višje stopnje od organa, ki je odločbo izdal. Ko so izčrpana redna pravna sredstva (pritožba), postane odločba pravnomočna. Pravnomočne odločbe ni več mogoče spodbijati z rednimi pravnimi sredstvi. To poudarja tudi ustava, ki določa, da pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, ni mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti. Izjema je dopustna le v primerih in po postopku, določenih z zakonom (158. člen).

b) Tako izjemo predstavlja upravni spor. Upravni spor je oblika sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih posamičnih aktov in dejanj organov državne uprave. Ustava Republike Slovenije v 157. členu določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Preden pride do upravnega spora, mora prizadeta stranka uporabiti pritožbeni postopek znotraj upravnih organov, tako da pride do dokončnega upravnega akta, zoper katerega ni več mogoča pritožba. Vendar pa se v upravnem sporu poleg dokončnih posamičnih upravnih aktov lahko spodbija tudi zakonitost posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Funkcijo upravnosodne kontrole je v celoti opravljalo vrhovno sodišče, ki je v upravnem sporu odločalo na prvi in drugi stopnji. V novi pravni ureditvi pa bodo to funkcijo opravljala specializirana upravna sodišča; na prvi stopnji bodo odločala upravna sodišča, na drugi pa vrhovno sodišče.

c) Ustavna pritožba je nov institut v našem ustavnem sistemu, ki omogoča dodatno varstvo posameznikovih pravic in svoboščin. Ustavna pritožba je posebno pravno sredstvo v primeru kršitev človekovih pravic in svoboščin s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. O njej odloča ustavno sodišče praviloma šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva (160. člen).
Pritožba varuhu človekovih pravic je namenjena varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (159. člen). Tudi za varuha človekovih pravic velja, da praviloma uvede postopek šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva.

č) Načelo zakonitosti je varovano tudi z drugimi sredstvi, med katerimi velja omeniti pravico posameznika do povračila škode. Do nje ima pravico vsakdo, ki mu jo je v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti a1i nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem storila oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja (26. člen ustave).

13 USTAVNO SODIŠČE

Dr. Igor Kaučič

13.1 SPLOŠNO O USTAVNEM SODSTVU

Učinkovito udejanjanje ustavnosti in zakonitosti zahteva vzpostavitev institucionalnega mehanizma, v katerem se presoja skladnost zakonov in drugih predpisov z ustavo in iz pravnega reda izločijo protiustavni ali nezakoniti predpisi. To funkcijo opravlja ustavno sodstvo. Z ustavnim sodstvom torej označujemo sodno kontrolo ustavnosti in zakonitosti predpisov (ustavno sodstvo v materialnem pomenu), v formalnem pomenu pa organ, ki opravlja ustavnosodno funkcijo.
Kontrola ustavnosti zakona je zgodovinsko nastala s pojavom prvih pisanih in togih ustav. Predpostavka kontrole ustavnosti in zakonitosti je namreč najvišja pravna moč ustave, s katero morajo biti v skladu vsi zakoni in drugi splošni pravni akti. Prav zato je bila kontrola ustavnosti zakona najprej uvedena po sprejemu prve ustave v formalnem pomenu v ZDA v začetku 19. stoletja. V začetku je bila ta kontrola poverjena rednim sodiščem, kasneje pa tudi posebnim organom - ustavnim sodiščem ali njim ustreznim organom. Na podlagi tega sta se oblikovala dva sistema kontrole ustavnosti: izvensodni in sodni sistem.

1. V sistemu izvensodne kontrole presoja ustavnost zakonov posebej oblikovano telo, ki je ločeno od zakonodajnih in sodnih organov (npr. ustavni svet v Franciji). Sem lahko uvrstimo tudi sistem, v katerem je ocenjevanje ustavnosti zakonov v izključni pristojnosti zakonodajnega telesa (npr. v Veliki

Britaniji, ki nima ustave v formalnem pomenu in v kateri velja načelo suverenosti parlamenta).

2. V sodnem sistemu kontrolirajo ustavnost in zakonitost redna sodišča (npr. v ZDA) ali pa posebej oblikovano ustavno sodišče (npr. v Sloveniji). Sodni sistem, v katerem izvajajo kontrolo ustavnosti redna sodišča, imenujemo difuzen (razpršen, decentraliziran) sistem. Nastal je v ZDA (zato "ameriški sistem") po sprejemu njene ustave. V tem sistemu (imenujejo ga judicial review) opravljajo kontrolo ustavnosti vsa sodišča in ne le Vrhovno sodišče ZDA, in sicer poleg svoje običajne sodne funkcije, ponekod pa je zanjo pristojno le najvišje sodišče (npr. zvezno sodišče v Švici).
Sistem, v katerem je ustavnosodna kontrola osredotočena v enem organu (praviloma v ustavnem sodišču ali redkeje drugem podobnem organu - npr. ustavnem svetu v Franciji), pa imenujemo koncentriran (centraliziran) sistem. V tem sistemu redna sodišča ne morejo opravljati kontrole ustavnosti zakona (če redno sodišče meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven, mora postopek prekiniti in začeti postopek pred ustavnim sodiščem; ta sistem je uveljavljen tudi v Sloveniji). Institucija ustavnega sodišča je bila najprej uvedena z ustavo Avstrije leta 1920, po njenem zgledu so jih kasneje uvedle tudi druge države. Ustavno sodstvo je danes v svetu prevladujoč sistem kontrole ustavnosti in zakonitosti. Izjemoma pa se kontrola ustavnosti opravlja v mešanem sistemu (uvedla ga je Portugalska), ki združuje elemente difuznega in koncentriranega sistema.
Kontrola ustavnosti in zakonitosti pravnih predpisov je lahko preventivna (predhodna) ali represivna (naknadna). Pri preventivni kontroli se ocenjuje ustavnost pravnega akta, ki še ni začel veljati (namen te kontrole je, da se pravni akt, za katerega je ugotovljena protiustavnost ali nezakonitost, ne more uveljaviti), pri represivni (naknadni) kontroli pa se ustavnost pravnega akta ocenjuje po njenem sprejemu in uveljavitvi; torej ko se že uporablja (kontrola veljavnih pravnih aktov). Prva oblika je redkejša (v celoti je npr. uveljavljena v Franciji), bistveno pogostejša pa je druga oblika kontrole ustavnosti.

Kontrola ustavnosti in zakonitosti pravnih predpisov je lahko konkretna ali abstraktna. V sistemu konkretne (posredne, akcesorne) kontrole se ustavnost pravnega akta ocenjuje takrat, kadar ga je potrebno neposredno uporabiti v konkretnem sodnem sporu; to vprašanje se pojavlja kot predhodno, ki ga je potrebno rešiti, da bi se lahko rešil predmet spora. V sistemu abstraktne (neposredne) kontrole pa se vprašanje ustavnosti pravnega akta lahko sproži, ne da bi obstajal konkreten spor; to vprašanje ni posredno, ampak glavno vprašanje (ustavni spor). Medtem ko je sistem konkretne kontrole uveljavljen zlasti v difuznem sistemu, je abstraktna kontrola značilna za koncentrirane ustavnosodne sisteme.
Pravne posledice kontrole ustavnosti pravnih predpisov so pomembne z vidika učinkovanja sankcije. Gre za sankcijo izločitve protiustavne ali nezakonite norme iz pravnega reda. Glede na časovni učinek (začetek delovanja) lahko sankcija deluje od trenutka njene uveljavitve dalje, torej za naprej (ex nunc), ali pa učinkuje za nazaj, od začetka nastanka pravnega akta (ex tunc). V prvem primeru se pravni akt ali njegova norma razveljavi, v drugem pa odpravi. Glede subjektov, na katere se sankcija nanaša, pa lahko ta učinkuje samo med strankama (inter partes) ali za vse oziroma proti vsem (erga omnes). Prva je značilna zlasti za sistem konkretne kontrole ustavnosti, kjer sodnikova odločitev, da ne bo uporabil npr. protiustavnega zakona, velja v konkretnem primeru in obvezuje samo udeležence v tem sporu, druga pa v sistemu abstraktne kontrole ustavnosti; če ustavno sodišče npr. protiustaven zakon razveljavi, velja ta odločitev za vse. Pri tem pa velja temeljno pravilo, da so odločitve ustavnega sodišča obvezne in dokončne.

13.2 USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije ureja pristojnosti in postopek pred ustavnim sodiščem ter položaj njegovih sodnikov v posebnem poglavju (členi 160-167), natančneje pa to določa zakon o ustavnem sodišču.

13.2.1 POLOŽAJ IN SESTAVA USTAVNEGA SODIŠČA

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ.
Ustavno sodišče je sestavljeno iz devetih sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Za sodnika je lahko izvoljen državljan Republike Slovenije, ki je pravni strokovnjak in je star najmanj 40 let. Predsednika sodišča izvolijo sodniki izmed sebe s tajnim glasovanjem za dobo treh let. V odsotnosti nadomešča predsednika ustavnega sodišča njegov namestnik, ki se izvoli na enak način kot predsednik. Sodniki ustavnega sodišča so izvoljeni za dobo devetih let in ne morejo biti ponovno voljeni. Sodnik ustavnega sodišča je lahko predčasno razrešen, če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti, ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije (predčasno je razrešen, ko državni zbor ugotovi, da je nastal eden izmed naštetih razlogov).
Funkcija sodnika ustavnega sodišča ni združljiva s funkcijami v organih države, lokalne samouprave, političnih strank in sindikatov; z delom v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in pri nosilcih javnih pooblastil; s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, zavodov in zadrug in z opravljanjem poklica a1i pridobitne dejavnosti, razen dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca.
Samostojen in neodvisen položaj ustavnega sodnika krepi tudi imuniteta. Sodniki ustavnega sodišča uživajo enako imuniteto kakor poslanci državnega zbora; o njihovi imuniteti odloča državni zbor.

13.2.2 PRISTOJNOSTI USTAVNEGA SODIŠČA

Pristojnosti ustavnega sodišča lahko razvrstimo v šest skupin. Ustavno sodišče odloča o:

1. medsebojni skladnosti splošnih pravnih aktov (ocena ustavnosti in zakonitosti); pri tem presoja skladnost:
a) zakonov z ustavo,
b) zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava,
c) podzakonskih predpisov z ustavo in z zakoni,
d) predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in z zakoni,
e) splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi,
f) mednarodnih pogodb, ki so v postopku ratifikacije, z ustavo (o tem izreka le svoje mnenje);

2. ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posameznimi akti,

3. sporih glede pristojnosti med:
a) državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi,
b) sodišči in drugimi državnimi organi,
c) državnim zborom, predsednikom republike in vlado;

4. odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade in ministrov,

5. protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank o drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni (npr. o pritožbah v postopku potrditve mandatov).

13.2.3 POSTOPEK PRED USTAVNIM SODIŠČEM

13.2.3.1 Postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov

a) Začetek postopka

Postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, se začne z vložitvijo pisne zahteve predlagatelja oziroma s sklepom ustavnega sodišča o sprejetju pobude za začetek postopka.

1. Zahtevo lahko vložijo:
a) državni zbor,
b) najmanj tretjina poslancev državnega zbora,
c) državni svet,
d) vlada,
e) sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče, če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo,
f) varuh človekovih pravic v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava,
g) predstavniški organi lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice lokalnih skupnosti, in
h) reprezentativni sindikati za območje države, če so ogrožene pravice delavcev.

Predlagatelj pa ne more vložiti zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki jih je sam sprejel.

2. Pisno pobudo za začetek postopka lahko da vsakdo, ki izkaže svoj pravni interes. Pravni interes je podan, če spodbijani predpis ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Pobudo najprej preizkusi sodnik posameznik, nato pa ustavno sodišče z večino glasov navzočih sodnikov s sklepom odloči o sprejetju oziroma zavrnitvi pobude. Pobudo zavrne, če je očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega vprašanja. Razlika med zahtevo in pobudo je torej v tem, da je na zahtevo upravičenega predlagatelja

ustavno sodišče dolžno začeti postopek, v primeru pobude pa najprej preizkusi njeno utemeljenost in šele nato odloči, a1i bo postopek začelo a1i ne. Ustavno sodišče pa ne more začeti postopka na lastno pobudo (ex offo), temveč samo, če je podana zahteva ali pobuda.

b) Pripravljalni postopek, obravnavanje in odločanje

V pripravljalnem postopku pošlje ustavno sodišče zahtevo oziroma pobudo organu, ki je izdal predpis, da nanjo odgovori, potrebna pojasnila in mnenja pa lahko pridobi tudi od drugih udeležencev v postopku, državnih organov, organov lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil, strokovnjakov in institucij, zasliši pa lahko tudi priče in izvedence ter zbere potrebne dokaze. V postopku odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisa ustavno sodišče ni vezano na predlog iz zahteve a1i pobude in lahko oceni tudi druge določbe istega ali drugega predpisa (če so v medsebojni zvezi ali je to nujna za rešitev zadeve), odloča pa lahko tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti (torej ne samo o materialni, ampak tudi o formalni protiustavnosti predpisov).
Ustavno sodišče obravnava zadevo, na kateri mora biti navzoča večina vseh sodnikov, na nejavni seji ali na javni obravnavi. Na javno obravnavo povabi udeležence v postopku in druge osebe, za katere meni, da je potrebna njihova udeležba. Pri tem lahko izključi javnost obravnave ali njenega dela, če to zahtevajo razlogi varovanja javne morale, javnega reda, varnosti države ali pravic zasebnosti in osebnostnih pravic. Ustavno sodišče lahko pri odločanju o posamezni zadevi izloči ustavnega sodnika, če so podane okoliščine, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranosti (pri tem se smiselno uporabljajo izločitveni razlogi v postopku pred sodišči).
Odločitev sprejme ustavno sodišče na nejavni seji z odločbo, ki mora biti obrazložena. Ustavno sodišče sme do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona ali drugega predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Ustavno

sodišče odloča o glavni stvari z večino glasov vseh sodnikov, o drugih vprašanjih pa z večino glasov navzočih sodnikov. Predsednik in sodniki se ne smejo vzdržati glasovanja, imajo pa pravico do ločenega mnenja, če ne soglašajo z odločitvijo (odklonilno ločeno mnenje) ali pa ne soglašajo z obrazložitvijo odločbe (pritrdilno ločeno mnenje).

c) Pravne posledice odločitve

Odločbe ustavnega sodišča so obvezne. Z njimi lahko ustavno sodišče (a) protiustaven zakon v celoti ali delno razveljavi (razveljavitev učinkuje takoj ali v roku, ki ga določi ustavno sodišče, ki pa ne more biti daljši od enega leta), (b) protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, odpravi ali razveljavi. Zakone je torej dopustno samo razveljaviti, podzakonske predpise in splošne akte pa razveljaviti kot tudi odpraviti; razveljavitev učinkuje za naprej (ex nunc), odprava pa za nazaj (ex tunc) in pomeni ničnost predpisa.
Ustavno sodišče odpravi protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte za izvrševanje javnih paoblasti, kadar ugotovi, da je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti, torej z učinkom za nazaj (vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega predpisa nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo). V vseh drugih primerih pa take akte razveljavi, torej z učinkom za naprej.
Če ustavno sodišče oceni, da je zakon, drug predpis ali splošni akt protiustaven ali nezakonit zato, ker določenega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave, sprejme o tem ugotovitveno odločbo, na podlagi katere mora pristojni organ ugotovljeno protiustavnost ali protizakonitost predpisa odpraviti v določenem roku.

13.2.3.2 Posebni postopki

a) Ustavna pritožba

Ustavno pritožbo lahko vloži vsakdo, če meni, da mu je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti a1i nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. Ustavna pritožba se lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva (izjemoma lahko prej, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice), vendar najkasneje v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba (v posebno utemeljenih primerih tudi po izteku tega roka).
Ustavno sodišče pritožbo najprej preizkusi (če ustavno sodišče zaradi pomanjkljivosti vloge ne more preizkusiti, pozove pritožnika, da v določenem roku vlogo dopolni). O tem, ali jo bo sprejelo v obravnavo, odloči senat treh sodnikov na nejavni seji. V tem postopku lahko ustavno pritožbo (a) sprejme, (b) zavrže (če je prepozna, če niso izčrpana vsa pravna sredstva, če jo je vložila neupravičena oseba in če jo pritožnik neupravičeno v določenem roku ne dopolni) ali (c) ne sprejme (če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin in če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev človekove pravice ali svoboščine ni imela pomembnejših posledic za pritožnika). Če senat ustavne pritožbe ni sprejel, je ustavna pritožba kljub temu sprejeta, če se za tako odločitev v 15 dneh od dneva sprejema odločitve pisno izrečejo katerikoli trije ustavni sodniki.
Če je ustavna pritožba sprejeta, jo obravnava ustavno sodišče praviloma na nejavni seji, lahko pa razpiše javno obravnavo. Pri tem lahko odloči, da zadrži izvršitev posamičnega akta, če bi z izvršitvijo lahko nastale težko popravljive škodljive posledice, ali zadrži izvajanje zakona ali drugega predpisa, na podlagi katerega je bil posamični akt sprejet. Po končani obravnavi ustavno sodišče z odločbo ustavno pritožbo kot neutemeljeno zavrne ali pa ji ugodi in posamični akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje. Če ugotovi, da odpravljeni posamični akt temelji na protiustavnem predpisu ali splošnem aktu, tega lahko odpravi ali razveljavi v

skladu s pravili, ki veljajo za odločanje o ustavnosti in zakonitosti predpisov. Ob odpravi posamičnega akta lahko odloči tudi o sporni pravici oziroma svoboščini. Tako odločbo ustavnega sodišča izvrši organ, ki je pristojen za izvršitev odpravljenega posamičnega akta.

b) Spori glede pristojnosti

Ustavno sodišče odloča o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, in med samimi lokalnimi skupnostmi, med sodišči in drugimi državnimi organi ter med državnim zborom, predsednikom republike in vlado. Zahtevo za odločitev v tem sporu lahko prizadeti organ vloži v roku 90 dni od dneva, ko je zvedel, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel (pozitivni spor). Če pride do spora zato, ker več organov zavrača pristojnost v posamezni zadevi (negativni spor), lahko zahteva rešitev spora o pristojnosti organ, kateremu je bila zadeva odstopljena, pa meni, da zanjo ni pristojen. Pobudo za rešitev spora o pristojnosti lahko vloži tudi stranka v postopku, zaradi katerega je prišlo do spora o pristojnosti. Ustavno sodišče z odločbo ugotovi, kateri organ je pristojen, lahko pa tudi razveljavi oziroma odpravi predpis, katerega protiustavnost ali nezakonitost je pri tem ugotovilo.

c) Postopek ugotavljanja odgovornosti predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov.

Ustavno sodišče na podlagi sklepa državnega zbora odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov zaradi kršitve ustave ali zakona, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Predsednik republike je lahko obtožen kršitve ustave ali hujše kršitve zakona, predsednik vlade in ministri pa tudi vsakršne (in ne le hujše) kršitve zakona. Državni zbor sprejme sklep o obtožbi z večino glasov vseh poslancev, takega sklepa pa ni dopustno vložiti v času od razpisa predsedniških volitev pa do razglasitve volilnih rezultatov. Ustavno sodišče opravi javno obravnavo, na kateri od državnega

zbora pooblaščeni predstavnik zastopa obtožbo, na njej pa ima pravico biti navzoč tudi obtoženi.
Pred odločitvijo o obtožbi lahko ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov odloči, da obtoženi do odločitve začasno ne sme opravljati svoje funkcije (suspenz obtoženega je v našem sistemu fakultativen, ponekod pa obligatoren). Če ustavno sodišče ugotovi, da obtožba ni utemeljena, obtoženega oprosti, če pa ugotovi kršitev ustave ali hujšo kršitev zakona, lahko zgolj ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko pa tudi odloči, da obtoženemu preneha funkcija. Obe odločitvi sprejme ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov.
Če je zoper obtoženega uveden kazenski postopek, lahko ustavno sodišče počaka s svojo odločitvijo do odločitve v kazenskem postopku, če pa obtoženi med postopkom odstopi oziroma če mu preneha mandat, ustavno sodišče ustavi postopek (razen če obtoženi ali državni zbor zahteva nadaljevanje postopka).

č) Odločanje o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank

Pobudo za oceno protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank lahko da vsakdo, zahtevo pa vsi tisti, ki so tudi predlagatelji ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov. Protiustaven akt politične stranke ustavno sodišče z odločbo razveljavi, protiustavno delovanje stranke pa prepove. Odredi pa lahko tudi izbris politične stranke iz registra, vendar je za to odločitev potrebna dvotretjinska večina vseh sodnikov.

d) Odločanje o potrditvi poslanskih mandatov

Poslanske mandate potrjuje državni zbor. Zoper njegovo odločitev lahko vloži pritožbo na ustavno sodišče vsak kandidat ali predstavnik liste kandidatov, ki

je v skladu z zakonom o volitvah vložil pritožbo na državni zbor zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev poslanskih mandatov. Rok za vložitev pritožbe je 8 dni od dneva odločitve državnega zbora. Če ustavno sodišče ugotovi, da je pritožba utemeljena in da je odločitev državnega zbora v nasprotju z ustavo ali zakonom, razveljavi odločitev državnega zbora in odloči, ali se poslanski mandat potrdi ali ne.

e) Mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo

Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Mnenje sprejme ustavno sodišče na nejavni seji. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča, kar pomeni, da mednarodne pogodbe, ki ni v skladu z ustavo, ne sme ratificirati. V tem primeru je ustavnosodna kontrola preventivna (mnenje izreka ustavna sodišče pred ratifikacijo pogodbe), kar je edina izjema v našem sistemu, kjer je ustavnosodna kontrola sicer represivna.

14 POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE

Dr. Igor Kaučič

14.1 POJEM

V teoriji splošno sprejeta delitev ustav na toge in gibke ustave temelji prav na postopku njihovega spreminjanja. Z gibko označujemo ustavo, ki se lahko imenuje enako in ima enako ali podobno vsebino kot toga ustava, le spreminja se na enak način kot navadni zakoni. Toga pa je tista ustava, za katero je predpisan poseben postopek spreminjanja; ustavnorevizijski postopek je strožji in običajno tudi daljši kot zakonodajni postopek.

Temeljni razlog za uvedbo togih ustav (take so bile že prve ustave v formalnem pomenu, npr. ustava ZDA iz leta 1787) izhaja iz koncepcije ustave kot temeljnega in hkrati najvišjega pravnega akta. V tem aktu se urejajo človekove pravice in svoboščine in omejujejo najvišji organi državne oblasti; odtod zahteva, da ima večjo pravno moč kot zakon in da so zakoni, ki izhajajo iz ustave, z njo skladni. Taka ustava mora zato biti bistveno bolj trajna kot drugi pravni akti, zato si ustavodajalec prizadeva čimbolj zavarovati njene norme pred pogostim spreminjanjem. Spremembe, do katerih neizogibno prihaja v vsaki družbi, pa terjajo tudi ustrezne spremembe ustavne ureditve. Pretirano poudarjanje potrebe po stabilnosti in trajnosti ustave ima lahko za posledico, da postane ustava neustrezna podlaga za uravnavanje družbenih odnosov, pretirane zahteve po realnosti ustave, ki naj bi povsem odražala družbeno stvarnost, pa nujno predpostavljajo pogosto spreminjanje ustave in s tem nestabilnost pravnega reda. Kompromis med težnjama pa stabilnosti in realnosti ustave se izraža v posebnem postopku za spremembo ustave (ustavna revizija), ki določa zahtevnejše pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se lahko

ustava spremeni, vendar tako, da ti pogoji ne bi bili pretirano omejujoči ali celo izključujoči.

Čeprav je namen posebnega postopka za spremembo ustave zavarovati ustavne norme pred pogostim spreminjanjem, so se nekatere toge ustave v praksi pogosto spreminjale. To pomeni, da ustavnorevizijski postopek ni edino merilo trajnosti ustave oziroma pogostnosti ustavnih sprememb, temveč da imajo pri tem pomembno vlogo interesi in potrebe vladajočih političnih sil. Če ustava oziroma njene posamezne določbe ne ustrezajo tem skupinam, jo bodo spremenile, ne glede na stopnjo togosti ustave. Kljub temu pa ima ustavnorevizijski postopek zelo pomembno pravno posledico, to je najvišjo pravno moč ustave in iz tega izhajajočo nadrejenost ustave vsem drugim pravnim aktom.

14.2 NAČINI SPREMINJANJA USTAVE

Velika večina ustav sodi v kategorijo togih ustav, s tem da je stopnja togosti različna: od tega, da so pogoji za spremembo ustave komajda težji od zakonodajnih, do zelo zahtevnih, ki jih je težko izpolniti. Stopnja togosti ustave je najvišja v sistemih, kjer trajno ali začasno prepovedujejo revizijo posameznih določb ustave (npr. francoska in italijanska ustava prepovedujeta spreminjanje republikanske oblike vladavine, nemška pa federativne ureditve). Ponekod so se ustavodajalci raje kot za prepoved spreminjanja posameznih določb ustave odločili za različen postopek njihovega spreminjanja; za te določbe so predpisali zahtevnejši postopek (npr. obvezen referendum), kot je postopek za spreminjanje večine drugih ustavnih določb. Smisel razlikovanja med rednim in posebnim postopkom revizije ustave izhaja iz različne narave in pomena posameznih ustavnih določb ter s tem iz potrebe po različni stopnji njihove zaščite. Različen postopek spremembe ustave uveljavljajo tudi države, ki razlikujejo med delno in popolno spremembo ustave (npr. Švica, Avstrija in Španija). V teh državah je postopek popolne revizije ustave bolj zahteven in

zapleten, saj lahka pomeni spremembo celotne ustave oziroma vsebinsko novo ustavo.
Glede na skupne značilnosti lahko postopke za spremembo ustave razvrstimo v tri temeljne skupine: (a) sistemi, v katerih spreminja ustavo izključno zakonodajno telo, (b) sistemi, kjer se oblikuje ustavodajna skupščina, in (c) sistemi, kjer o spremembi ustave odločajo tudi volivci na referendumu. Možni so tudi kombinirani sistemi revizije ustave.

14.2.1 ZAKONODAJNO TELO

Najpogosteje spreminja ustavo zakonodajno telo, vendar po posebej predpisanem in praviloma zahtevnejšem postopku, kot je zakonodajni. Znotraj tega sistema razlikujemo tri različne načine revizije ustave. Po prvem in najpogostejšem načinu ustavo spreminja redno zakonodajno telo, ki sprejema tudi zakone in druge odločitve. Drugi način je uveljavljen v nekaterih dvodomnih parlamentih, kjer je zakonodajni postopek v pristojnosti enega, sprememba ustave pa obeh domov parlamenta (izjemoma obratno), ali pa o reviziji ustave odločata oba domova, vendar ne ločeno kot v zakonodajnem postopku, ampak združena v enotno telo (npr. v Franciji). Posebnost tretjega načina revizije ustave pa je v tem, da zakonodajno telo, ki je sprejelo predlog za spremembo ustave, ne more ustave tudi dokončno spremeniti, temveč lahko to stori le novoizvoljeno zakonodajno telo. Volitve članov novega parlamenta omogočajo državljanom, podobno kot pri volitvah ustavodajne skupščine, da se posredno izrečejo tudi o spremembi ustave, ki jo zastopajo politične stranke ali posamezni kandidati (t.i. prikriti referendum). Ta način revizije ustave je predpisan npr. v ustavah Belgije, Danske, Nizozemske, Finske, Švedske in Norveške.

14.2.2 USTAVODAJNA SKUPŠČINA

Ustavodajna skupščina (konstituanta, konvent, konvencija) je telo, ki ga izvolijo državljani, z izključno nalogo sprejeti ali spremeniti ustavo. V praksi se je oblikovala pogosteje za sprejem nove kot pa za spreminjanje ustave. To institucijo poznajo danes le redke ustave (npr. ustava ZDA in ustave nekaterih srednje- in južnoameriških držav), vendar ne kot edini, temveč eden izmed načinov spreminjanja ustave; ob njej lahko ustavo spreminja tudi zakonodajno telo. V praksi teh držav je drugi način veliko pogosteje uporabljen kot prvi, kar pritrjuje dokaj razširjenemu mnenju, da sistem ustavodajne skupščine ni posebej primeren način spreminjanja ustave, oziroma da je veliko bolj ustrezen za sprejemanje nove ustave. Prve ustavodajne skupščine so se pojavile v posameznih ameriških državah (uporabljena je bila tudi za sprejem zvezne ustave ZDA iz leta 1787), kasneje so se uporabljale tudi v Franciji in v drugih evropskih državah (tudi za sprejem prve slovenske ustave leta 1947), v nobeni evropski državi pa ni danes predpisana za spreminjanje ustave.

14.2.3 USTAVNOREVIZIJSKI REFERENDUM

Medtem ko je postopek spreminjanja ustave v ustavodajni ali zakonodajni skupščini samostojen način revizije, je ustavnorevizijski referendum le dodatna možnost odločanja v postopku spreminjanja ustave. Z ustavnorevizijskim (ustavodajnim ali ustavotvornim) referendumom označujemo obliko neposrednega odločanja volivcev o spremembi ustave ali o novi ustavi. V nekaterih državah je referendum obvezen ob vsakršni spremembi ustave (npr. v Švici, na Danskem in Irskem) ali vsaj ob popolni reviziji ustave (npr. v Avstriji), kar pomeni, da sprememba ustave ne more postati pravnoveljavna brez soglasja volivcev (obligatorni referendum). V večini držav, ki predvidevajo neposredno sodelovanje ljudstva pri reviziji ustave, pa referendum ni obvezen (fakultativni referendum); potrebno pa ga je razpisati,

če ga zahtevajo z ustavo pooblaščeni subjekti (določeno število poslancev ali volivcev).
Ustavnorevizijski referendum se v večini držav izvede po sprejetju ustavne spremembe v zakonodajnem telesu ali ustavodajni skupščini (naknadni referendum), izjemoma pa tudi prej (na predhodnem referendumu se volivci izjavljajo o predlogu ustavnih sprememb). Posebno obliko pa predstavlja referendum, ki se izvede na podlagi ljudske iniciative. V Švici npr., kjer lahko 100.000 volivcev med drugim zahteva tudi delno spremembo ustave (predlog volivcev mora biti pravno povsem oblikovan), mora zvezna skupščina tak predlog predložiti na referendum (zvezna skupščina pa lahko predloži tudi svoj predlog). Če je na referendumu sprejet predlog, ki je izšel iz ljudske iniciative, je sprememba ustave sprejeta, zakonodajno telo pa praktično izključeno iz postopka revizije ustave.
Ob različnih sistemih revizije je potrebno omeniti posebnosti spreminjanja ustav v federalnih državah. Najpomembnejša značilnost tega postopka je sodelovanje federalnih enot pri spreminjanju zvezne ustave. Federalne enote lahko v tem postopku sodelujejo posredno - preko njihovih predstavnikov v federalnem domu zveznega parlamenta (npr. v ZRN) ali neposredno - odločitev zveznega parlamenta mora potrditi določeno število federalnih enot (npr. v ZDA tri četrtine zakonodajnih telesa ali ustavodajnih skupščin federalnih enot, v Švici pa večina volivcev celotne federacije, ki so glasovali, in v večini federalnih enot večina njihovih volivcev, ki so glasovali).

14.3 POSTOPEK ZA SPREMEMBO USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava Republike Slovenije šteje med toge ustave, saj predpisuje zahtevnejše pogoje za svoje spreminjanje kot za sprejemanje zakona. Ustava ne predpisuje nobenih prepovedi ali omejitev spreminjanja svojih določb, prav tako je ustavnorevizijski postopek enoten, ne glede na obseg in naravo ustavnih

sprememb. Za spreminjanja ustave je pristojen državni zbor, vendar lahko v tem postopku sodelujejo tudi državljani z ljudsko iniciativo in referendumom.
Za spremembo ustave sta predpisani dve obvezni in ena neobvezna faza: (a) predlog za začetek postopka za spremembo ustave in odločanje o njem, (b) sprejem ustavne spremembe, (c) referendumska potrditev spremembe ustave (168.-171. čl. ustave).

14.3.1 PREDLOG ZA ZAČETEK POSTOPKA ZA SPREMEMBO USTAVE

Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da (a) 20 poslancev državnega zbora, (b) vlada ali (c) najmanj 30.000 volivcev. V primerjavi z zakonodajno je ustavnorevizijska iniciativa bistveno bolj otežkočena, saj lahka zakone predlaga vsak poslanec ali najmanj 5.000 volivcev, in tudi ožja, ker z njo ne razpolaga državni svet (slednji tudi sicer nima v tem postopku za razliko od zakonodajnega nobene vloge). Postopek z ljudsko iniciativo ureja zakon o referendumu in o ljudski iniciativi; ta določa, da lahko pobudo volivcem za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov, to pobudo pa mora v roku 60 dni podpreti najmanj 30.000 volivcev.
O predlogu za spremembo ustave, ki so ga vložili upravičeni predlagatelji se mora izreči državni zbor. Za sprejem predloga je predpisana kvalificirana relativna večina; to je dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev, vendar mora biti na seji navzoča večina poslancev. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave je torej sprejet, če ga podpre vsaj 31 poslancev državnega zbora.

14.3.2 SPREJEM USTAVNE SPREMEMBE

Potem ko je v prvi fazi predlog sprejet, v drugi fazi državni zbor odloči o spremembi ustave. Državni zbor sprejme akt o spremembi ustave z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (absolutna kvalificirana večina).

Sprememba ustave je torej sprejeta, če se zanjo opredeli vsaj 60 poslancev državnega zbora. Za spremembo ustave je potrebna bistveno zahtevnejša večina kot za sprejem zakona; zakon je namreč v državnem zboru sprejet že z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev.

14.3.3 POTRDITEV SPREMEMBE USTAVE NA REFERENDUMU

Ustava predvideva nadaljevanje postopka v tretji fazi, v kateri se volivci izrekajo o spremembi ustave, vendar ne kot obvezno sestavino postopka, temveč le na posebno zahtevo. Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendum, če to zahteva najmanj 30 poslancev (tega referenduma za razliko od zakonodajnega ne morejo zahtevati volivci in tudi ne državni svet). Referendum je torej fakultativen, ker se lahko izvede le na posebno zahtevo poslancev, in naknaden, saj se lahko razpiše šele po sprejetju ustavne spremembe v državnem zboru, vendar pred njeno razglasitvijo.

Državni zbor mora razpisati referendum v 7 dneh po vložitvi zahteve poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Za pravnoveljavno in dokončno odločitev je torej potrebna dvojna večina: večinska udeležba volilnih upravičencev in večina pritrdilnih glasov volivcev, ki so glasovali. Ob izpolnitvi obeh pogojev je sprememba ustave na referendumu potrjena, če zanjo glasuje najmanj četrtina vseh volivcev v Sloveniji. Državni zbor je vezan na izid referenduma in dve leti po njegovi izvedbi ne more sprejeti akta o spremembi ustave, ki bi bil v nasprotju s pozitivnim ali negativnim) izidom referenduma. Sprememba ustave začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru.

TEMELJNA LITERATURA

Cerar M. ml.: Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti, Znanstveno in publicistično središče. Ljubljana, 1993.

Človekove pravice, zbirka mednarodnih dokumentov, 1. del. Ljubljana, 1995.

Človekove pravice, zbirka mednarodnih dokumentov, 2. del. Ljubljana, 1996.

Grad F., Kaučič I.: Ustavno pravo Slovenije, Visoka policijsko varnostna šola. Ljubljana, 1997.

Grad F., Zajc D., Kaučič I.: Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave. Ljubljana, 1990.

Grad F. : Volitve in volilni sistem , Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 1996.

Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I.: Državna ureditev Slovenije, 2. izd., ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1996.

Igličar A.. Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1994.

Jambrek P.: Ustavna demokracija - Graditev slovenske demokracije, države in ustave, Državna založba Slovenije. Ljubljana 1992.

Jovičić M.: O ustavu - teorijsko-komparativna studija, Savremena administracija. Beograd 1977.

Jovičić M.: Veliki ustavni sistemi, IRO Svetozar Marković. Beograd 1984.

Kaučič I.: Referendum in sprememba ustave, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1994.

Kocjančič R.: Ustava Republike Slovenije, študijsko gradivo, Visoka upravna šola. Ljubljana 1995.

Kristan I., Ribičič C., Grad F., Kaučič I.: Državna ureditev Slovenije, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1994.

Krivic M.: Ustavna ureditev Slovenije in Jugoslavije, Višja upravna šola Univerze v Ljubljani, Dopisna delavska univerza Univerzum. Ljubljana 1978.
Kušej G.: Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta v Ljubljani. Ljubljana 1960.
Kušej G., Pavčnik M., Perenič A.. Uvod v pravoznanstvo, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1992.
Nova ustavna ureditev Slovenije, zbornik razprav, uredil Kaučič I., Pravna fakulteta v Ljubljani, Društvo za ustavno pravo Slovenije in ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1992.
Pitamic L. : Država, Cankarjeva založba. Ljubljana 1997.
Ribičič C.: Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1992.
Ribičič C.: Centralizem zoper Slovenijo, Delavska enotnost. Ljubljana 1994.
Rousseau J. J.: Družbena pogodba ali načela državnega prava, Državna založba Slovenije. Ljubljana 1960.
Rupnik J., Cijan R., Grafenauer B.: Ustavno pravo - splošni del, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta. Maribor 1993.
Rupnik J., Cijan R., Grafenauer B.: Ustavno pravo - posebni del, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta. Maribor 1994.
Sokol S., Smerdel B.. Ustavno pravo, Školska knjiga. Zagreb 1992.
Stefanović J.: Ustavno pravo Jugoslavije I komparativno pravo, knjiga I-II. Zagreb 1965.
Strobl M.: Politični sistem Jugoslavije, Pravna fakulteta v Ljubljani. Ljubljana 1966.
Strobl M., Kristan I., Ribičič C.: Ustavno pravo SFRJ, ČZ Uradni list SRS. Ljubljana 1986.
Strojin T.: Eseji o ustavi, Enotnost. Ljubljana, 1995.
Šinkovec J.: Pravna, demokratična in socialna država, ČZP Enotnost, Ljubljana 1996.
Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem L. Udeta, F. Grada in M. Cerarja. Ljubljana 1992.

Šinkovec J.: Pravice in svoboščine, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1997.
Šnuderl M.: Ustavno pravo FLRJ, Pravno-ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana 1956.
Šmidovnik J.: Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995.
Temeljne pravice, zbornik, uredil Pavčnik M. in drugi, Cankarjeva Založba. Ljubljana 1997.
Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem L. Udeta, F. Grada in M. Cerarja, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1992.
Varstvo človekovih pravic, uredili: Jambrek P., Perenič A. in Uršič M., Mladinska knjiga. Ljubljana 1988.
Varstvo človekovih pravic z uvodnimi pojasnili J. Rovška, ČZ Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana 1994.
Živković M.: Merilo ustava, Omladinske sveske. Beograd 1987.

PRAVNI VIRI

a) Temeljni ustavni akti

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991.
Ustavni zakon za izvedbo ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991 in 21/1994.
Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št.1/1991 in 19/1991.
Ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 42/1997.

b) Državni zbor

Zakon o volitvah v državni zbor, Uradni list RS, št. 44/1992 in 60/1995.
Zakon o poslancih, Uradni list RS, št. 48/1992,15/1994 in 44/1994.
Zakon o parlamentarni preiskavi, Uradni list RS, št. 63/1993 in 6 /1994.
Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/1993 in 80/1994

c) Državni svet

Zakon o državnem svetu, Uradni list RS, št. 44/1992.
Poslovnik državnega sveta, Uradni list RS, št. 44/1993.

č) Predsednik republike

Zakon o volitvah predsednika republike, Uradni list RS, št. 39/1992.

d) Vlada in uprava

Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 4/1993 in 71/1994.
Poslovnik vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št.13/1993.
Zakon o upravi, Uradni list RS, št. 67/1994 in 20/1995.

e) Obramba države
Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82/1994.
Zakon o vojaški dolžnosti, Uradni list RS, št. 18/1991, 37/1995 in 74/1995.

f) Pravosodje
Zakon o sodiščih, Uradni list RS, št. 19/1994 in 45/1995.
Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, Uradni list RS, št. 19/1994.
Zakon o sodniški službi, Uradni list RS, št. 19/1994.
Zakon o državnem tožilstvu, Uradni list RS, št. 63/1994.
Zakon o odvetništvu, Uradni list RS, št. 18/1993.
Zakon o notariatu, Uradni list RS, št.13/1994.

g) Ustavno sodišče
Zakon o ustavnem sodišču, Uradni list RS, št.15/1994.

h) Računsko sodišče in Centralna banka
Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 48/1994.

i) Varuh človekovih pravic
Zakon o varuhu človekovih pravic, Uradni list RS, št. 71/1993 in 15/1994.

j) Lokalna samouprava
Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994, 45/1994, 57/1994, 14/1995, 20/1995, 63/1995 in 73/1995.
Zakon o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 72/1993, 7/1994, 33/1994, 61/1995 in 70/1995.
Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Uradni list RS, št. 5/1994.
Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, Uradni list RS, št. 60/1994, 69/1994, 73/1994 in 73/1995.
Zakon o financiranju občin, Uradni list RS, št. 80/1994.

k) Referendum, plebiscit in ljudska iniciativa

Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 15/1994 in 13/1995.

Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 44/1990.

l) Politične stranke

Zakon o političnih strankah, Uradni list RS, št. 62/1994.

Zakon o volilni kampaniji, Uradni list RS, št. 62/1994.

l) Drugo

Kazenski zakonik Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 63/1994 in 70/1994.

Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi, Uradni list RS, št. 67/1994.

Zakon o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 63/1994 in 70/1994.

Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Uradni list RS, št. 49/1992 in 50/1992.

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, Uradni list RS, št. 65/1994.

Evropska listina lokalne samouprave, posebna številka Poročevalca Skupščine Republike Slovenije z dne 30.3.1992.

Deklaracija o suverenosti države Republike Slovenije, Uradni list RS, št 26/1990.

Deklaracija o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, Uradni list RS, št. 45/1990.

Deklaracija o neodvisnosti, Uradni list RS, št. 1/1991.