

za 12.sejo Komisije za  
ustavna vprašanja

Številka: 001-02/90-2

## POGLAVITNE DILEME IN ODPRTA VPRAŠANJA V OSNUTKU USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Skupščina je dala v javno razpravo, ki bo trajala do 30.novembra 1990, vendar se bo verjetno podaljšala, osnutek ustave s številnimi variantami, razlago in konkretnimi predlogi iz razprav na sejah zborov dne 12.10.1990, ki tudi vsebujejo dodatne variante k besedilu osnutka. Vse to ustvarja dokaj nepregledno gradivo, zato je Komisija za ustavna vprašanja sklenila, da se pripravi seznam glavnih dilem in odprtih vprašanj, h katerim naj se zlasti usmeri nadaljna razprava. S tem se ne želi omejevati krog vprašanj, ki so v javni razpravi, pač pa se želi usmeriti pozornost na najpomembnejša vprašanja, ki so na podlagi dosedanjih razprav ostala odprta oziroma ne dovolj razčiščena. Gre predvsem za naslednja vprašanja:

### 1. Preambula

Postavljajo se vprašanja: vključitve sintagme "svetosti življenja" oziroma njegove nadomestitve z izrazom "nedotakljivosti človeškega življenja"; vključitve narodnoosvobodilnega boja med temelje naše dediščine ter zožitve oziroma v celoti črtanje preambule iz ustavnega besedila.

### 2. Ustavna opredelitev nacionalnega temelja slovenske države (1., 2. in 3.člen)

V uvodnih členih ustave je mogoče poudariti, da je Republika Slovenija država, ki temelji na pravici slovenskega naroda do samoodločbe ali pa naj bo bolj poudarjena suverenost državljanov Republike Slovenije. To vprašanje je povezano tudi z statusom tujcev in narodnih manjšin.

### 3. Obseg lastninske pravice tujcev (12. in 66.člen)

Odprto je vprašanje obsega državljanskih in lastninskih pravic tujcev: tujci bi lahko imeli vse pravice kot državljani Slovenije, samo pravice, določene z zakonom ali ustavnim zakonom; glede lastnine pa je predlagana tudi varianta, da naj bi na zemljiščih lahko imeli lastninsko pravico samo državljani Slovenije. Pri tem je treba upoštevati, da lahko omejevanje pravic tujcev pomeni tudi zapiranje Slovenije in njeno počasnejšo vključevanje v mednarodne gospodarske tokove. Povezuje pa se tudi z vprašanjem statusa državljanov sedanje SFRJ oziroma z vprašanjem strožjih ali blažjih kriterijev za opredelitev statusa državljanov Republike Slovenije.

4. Obseg in omejitve pravic, svoboščin in dolžnosti človeka in državljana (drugo poglavje 15.člen in 92.člen)

Postavlja se vprašanje določitve pravic, ki jih ima vsakdo ne glede na državljanstvo, od pravic, ki jih bodo imeli samo državljani Republike Slovenije (aktivna in pasivna volilna pravica, obseg lastninskih pravic, svoboda gibanja in nastanitve, pravica do brezplačnega šolanja, do zdravstvenega varstva, do peticije, do stanovanjske pravice).

Drugo vprašanje se nanaša na pogoje in obseg za začasno razveljavitev in omejitev določenih pravic in svoboščin: ali naj bo že v besedilu tega poglavja na posameznih mestih določeno, v kakšnih primerih je mogoče te pravice omejiti (izredne razmere) oziroma na kakšen način (zakon ali ustavni zakon), ali pa naj ustava vsebuje posebno določbo o razlogih za stanje, v katerem je mogoče določene pravice začasno razveljaviti ali omejiti ter določbo o tem, katerih pravic ni mogoče v nobenem primeru omejevati.

5. Status in obseg varstva posebnih pravic italijanske in madžarske narodne manjšine (3.člen, 63.člen)

Gre za vprašanje, ali naj bodo pravice obeh avtohtomih narodnih manjšin, zapisane v ustavi, enake, večje ali manjše, kot v sedanji ustavni in zakonski ureditvi. Predvsem je odprto vprašanje, ali naj republika gmotno in moralno podpira dejavnost narodnosti tudi na gospodarskem področju, področju javnega obveščanja, založništva, šolstva in razvijanju odnosov s svojima matičnima narodima.

Ali je potrebno in kako opredeliti pravice etničnih skupnosti (Romov? Ali posebej opredeliti tudi nekatere pravice imigracijskih skupin?

6. Obseg ekonomskih in socialnih pravic, zapisanih v ustavi (III. poglavje ustave)

Opredeljevati se je mogoče med večjo ali manjšo vlogo države pri zagotavljanju ekonomskih in socialnih pravic državljanov. V zvezi s tem je mogoče že v ustavi zapisati, da ima lastnina tudi socialno funkcijo (varianta k 65.členu) ter določiti obseg pravic glede soupravljanja (73.člen), pravice do dela (75.člen), sindikalne svobode in pravice do stavke (76.člen in 77.člen), pravice do stanovanja (78.člen). Med te pravice sodijo tudi določene pravice iz poglavja o svoboščinah in pravicah, predvsem pravica izobrazbe in šolanja (54.člen).

7. Pravica do ugovora vesti (45. člen)

Ali pravico do ugovora vesti vezati le na dolžnost vojaške službe, ali pa jo v ustavi opredeliti širše kot eno od temeljnih človekovih pravic?

8. Soupravljanje delavcev v podjetjih in ustanovah (73.člen)

V osnutku je predvideno več variant zakonske ureditve pravice delavca do sodelovnja pri upravljanju podjetij, v katerih so zaposleni. Postavlja se vprašanje, ali naj zakon postavi pravilo, da imajo delavci to pravico v vseh podjetjih in da lahko zakon določi le omejitve te pravice, ali pa naj šele zakon določi, da imajo delavci pravico sodelovati pri upravljanju podjetij v katerih so zaposleni (na primer glede na dejavnost ali velikost podjetja).

9. Avtonomnost civilnih družbenih institucij (I., II. oz III. poglavje)

Ali naj bo v ustavi posebej opredeljena avtonomnost posameznih institucij civilne družbe?

10. Državna ureditev (člen 85. in nadaljnji)

Osnutek kot osnovno besedilo in usmeritev ponuja koncept enodomnega državnega zbora (120 ali 150 poslancev) ne da bi bilo v ustavi karkoli povedano o volitvah, pač pa bi bil volilni sistem s temeljnimi izhodišči vred določen z ustavnim zakonom. Prisotne so tudi nadaljnje variante:

- enodomni državni zbor, ki naj bi bil izvoljen deloma po večinskem načelu (po katerem je poslanec predvsem zastopnik interesov volilcev svoje volilne enote) in deloma po proporcionalnem načelu (politično predstavništvo - poslanci so voljeni kot predstavniki strank;
- enodomni državni zbor, voljen samo po proporcionalnem načelu (kar pomeni predvsem politično predstavništvo) ali
- enodomni državni zbor, voljen izključno po večinskem načelu (poslanci so zavezani predvsem volilcem v volilni enoti, vendar bodo v glavnem ravno tako predlagani od strank, pri čemer ta sistem običajno pripelje do redukcije večstrankarstva na dvostrankarstvo oziroma v oblikovanje dveh političnih blokov);
- dvodomni parlament, pri čemer naj bi en zbor pomenil predvsem politično predstavništvo (poslanci bi bili verjetno voljeni po proporcionalnem načelu), drug zbor pa lokalno predstavništvo kot zbor regij ali zbor državljanov (poslanci bi bili voljeni po večinskem načelu, lahko pa tudi kot delegati skupščin regij, če bi šlo za zbor regij kot političnih enot), pri čemer se postavlja vprašanje delitve pristojnosti: ali naj bi bila zbora enakopravno pristojna za vse zadeve ali naj bi si pristojnosti razdelila, ne da bi o čemerkoli oba odločala, ali delno razdelila, tako da bi o določenih zadevah odločal samo ta ali oni zbor, o določenih pa oba enakopravno (usklajeno);
- variantni predlog, ki je že zapisan v osnutku (čl. 98 a in 98 b), in ki predvideva enodomni državni zbor kot zakonodajni zbor, ob katerem kot posvetovalno telo, ki pa lahko zahteva ponovno obravnavo kateregakoli že sprejetega zakona v državnem zboru, deluje državni svet oziroma senat.

ki naj bi bil sestavljen po dveh principih: v njem naj bi bili predstavniki ali zastopniki posameznih regij in predstavniki posameznih segmentov družbe (gospodarstvo, kultura, znanost, zdravstvo, šolstvo itd.), s čimer bi bila do neke mere izpolnjena zahteva po dvodomnosti, hkrati pa bi bilo omogočeno, da v parlamentu odseva tudi funkcionalna oziroma korporativna slojevitost družbe in regionalna struktura države.

11. Vloga predsednika republike (členi 99. do 109.)

Vprašanje vloge predsednika republike je povezano z opredelitvijo do državne ureditve. Pri tem je možna večja ali manjša vloga predsednika republike predvsem pri imenovanju kandidatov za predsednika vlade in ministre, pri razpustitvi državnega zbora, pri imenovanju sodnikov in glede oblikovanja posvetovalnih organov pri predsedniku republike (ekonomski svet in svet nacionalne varnosti).

12. Položaj vlade v razmerju do parlamenta (členi 110. do 115.)

Tudi položaj vlade je odvisen od opredelitve do državne ureditve. Komisija za ustavna vprašanja se je opredelila za varianto A, to je parlamentarni sistem. V tej varianti je vlada odgovorna predvsem parlamentu, ki odloča o zaupnici in o izvolitvi nove vlade.

V varianti k členom 110. 111.a. in 111.b., ki opredeljujejo parlamentarno - predsedniški sistem, z močnejšo vlogo šefa države, pa ima večji vpliv na imenovanje predsednik vlade in ministrov, predsednik republike.

13. Vojska in demilitarizacija Slovenije (119. in 120.člen)

V razpravi sta varianti, da naj ustava opredeljuje vojsko republike Slovenije ter varianta, po kateri republika ne bi imela vojske, z ustavnim zakonom pa bi se določil postopen prehod k njeni ukinitvi. Gre za oceno sedanjih razmer in dolgoročne usmeritve Slovenije glede možnosti in načinov varovanja nedotakljivosti in celovitosti ozemlja republike Slovenije.

14. Lokalna samouprava (členi 135. do 140.)

V zvezi s tem poglavjem se postavljajo vprašanja razmejitve pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, med občino in republiko ter vprašanje ustavne vloge regij oziroma okrajev kot vmesnih členov med občino in republiko.

Odprto je vprašanje določitve obsega ustavnih pristojnosti lokalnih skupnosti, s katerimi bi se le-te zaščitile pred prevelikimi posegi države, odprto je vprašanje ali in koliko državnih pooblastil bi lahko imele enote lokalne samouprave ter vprašanje načina oblikovanja regij: ali kot način izvrševanja

funkcij države na širših območjih; ali pa kot način povezovanja enot lokalne samouprave (povezovanje od spodaj navzgor).

S temi vprašanji sta povezani tudi vprašanji obstoja krajevnih skupnosti kot ožjih enot lokalne samouprave ter vprašanje zastopanosti lokalnih enot v državnem parlamentu.

15. Referendum v ustavnorevidizijskem postopku (členi 158. do 161.)

V ustavi je mogoče opredeliti obvezen ali neobvezen referendum v prvi fazi sprememb ustave, to je o predlogu, da se začne postopek in v zadnji fazi to je po sprejetju ustave (naknadni referendum). Referendum bi lahko zahtevalo tudi določeno število (50.000) volilcev.

16. Imenovanje sodnikov, sodni svet in njegov položaj (127., 128. in 152. člen)

Sodnike naj bi na predlog sodnega sveta imenoval predsednik republike ali volil državni zbor. Vprašanje je povezano z odločitvijo glede državne ureditve.

Odprto je tudi vprašanje sestave sodnega sveta, ki naj bi bil sestavljen iz članov, ki jih izvoli državni zbor, iz članov, ki jih izmed sebe izvolijo sodniki ali pa naj bi sestavo in način oblikovanja sodnega sveta določil ustavni zakon.

Tudi glede sestave in izvolitve sodnikov ustavnega sodišča je več variant: po eni naj bi jih volili državni zbor, sodni svet in predsednik republike, po drugi pa naj bi vse sodnike volil državni zbor na predlog predsednika republike.

Vsa ta vprašanja so povezana z načinom in obsegom delitve oblasti v okviru državne ureditve.

17. Vsebina ustavnega zakona za izvedbo ustave (162. člen)

Postavlja se vprašanje, ali naj že ustava določi vsebino ustavnega zakona predvsem rok za izvedbo novih volitev in konstituiranje novih organov republike Slovenije.

Navedeni ustavni zakon ob opredelil tudi način in roke za osamosvojitve slovenske države, zato se postavljajo številna vprašanja, ki so povezana z takojšnjim oziroma postopnim prevzemom nalog, ki jih sedaj v Republiki Sloveniji izvršujejo organi SFRJ.

Tone Peršak  
Miran Potrč  
Jernej Rovšek