

Ustava in politični sistem

I

Sprejem ustave Republike Slovenije je še zlasti z vidika konstituiranja slovenske državnosti zelo pomembno dejanje, ki še zdaleč ni samo simbolično. Republika Slovenija je kot država dobila sodobno, z ideološkimi primesmi relativno malo obremenjeno ustavo. Vsebinska povednost ustave ni prizadeta z relativno kratkostjo ustave. Čeprav ima ustava Republike Slovenije le 174 členov, je v njej zajeto tisto, kar je nujno za moderno ustavo in kar pritiče sodobni državi. Ustava Republike Slovenije se je sicer zgledovala pri nekaterih ustavah evropskega prostora, zlasti je neutajljiv pri nekaterih določbah vpliv italijanske ustave, vendar kljub temu lahko govorimo o prvinah izvornosti slovenske ustave 1991. leta.

Ustava Republike Slovenije pa »ni odkrivala Amerike«. Čas velikih ustavnopravnih novosti je mimo, vsako morebitno ustavnopravno mesijanstvo slovenske ustave 1991 bi bilo povsem nesmiselno. Razpeta med tisto, kar o oblikovanju ustav že pozna sodobni svet, in med normalno in upravičeno težnjo, da slovenska ustava ne more biti le gola kopija ali neustrezen povzetek (številnih) drugih ustav, da mora dati tudi nekaj svojega, je ustava Republike Slovenije vendar našla pravo mero. Če bi slovenski ustavi očitali ustavnopravno eklektičnost, da torej vsa sloni na ustavno normativnem zbirku, bi ji vendar, vsaj do neke mere, delali krivico. In to še zlasti, če bi si pod pojmom ustavnopravne eklektičnosti predstavljali, v slabšalnem smislu, nekakšno ustavnopravno napačerkovanost iz vseh mogočih tujih smeri in vetrov. Prezemanje nekaterih določil tujih ustav v slovensko ustavo je racionalno in tudi sistematično. To prevzemanje ima trden koncept in notranje zaokrožen sistem. Ustavna zamisel Republike Slovenije je torej notranje skladna in sloni na dosežkih sodobne ustavnopravne znanosti.

Teza, da je ustava Republike Slovenije posledica dogovora med slovenskimi političnimi strankami in da je bila samo formalno sprejeta v nastajajočem slovenskem parlamentu, terja dodatne osvetlitve. Res je: v ustavi je dejansko le tisto, o čemer so se sporazumele politične stranke. Tudi v primeru slovenske ustave se je dogajalo, kar sicer zasledimo v parlamentarnih sistemih. To pa je ravno pomembna vloga političnih strank, ki se kaže zlasti še prek obnašanja in glasovanja poslancev v parlamentu. Če bi tedaj lahko očitali slovenski ustavi, da je odblesk slovenske partitokracije, bi to vendarle morali relativizirati z ugotovitvijo, da je slovenska ustava nastajala na pravno korektnih strokovnih podlagah. Sicer pa pogledimo v nastajanje evropskih ustav, in to po drugi svetovni vojni, da ne bomo preveč daleč in globoko poniknili v zgodovino. Vzemimo za primer v tem zapisu že omenjeno italijansko ustavo iz leta 1948, ki je deloma navdihovala tudi slovensko ustavo. Tudi tu so zelo pomembno vlogo pri nastajanju in oblikovanju italijanske ustave odigravale politične stranke. Zato bi bil očitek, da je italijanski parlament samo formalnopravno »bлагословil« ustavo, odveč, če vsaj malo razumemo in ne poenostavljamo dialektike in dinamike odnosov na črti stranke – parlament.

II

Po vseh zapletih, ki so se nakazovali v zvezi s preambulo k slovenski ustavi, se upravičeno zdi, da je bila rešitev s kratko in, kar je predvsem pomembno, z vsebinsko nesporno preambulo naravnost elegantna in modra. Pretakanje nekaterih sicer filozofsko globokoumnih misli in preambulo slovenske ustave ne bi bilo, tudi z vidika ustavnopravne doktrine, sprejemljivo in tudi ne bi bilo nedvoumno. Tako pa se preambula k slovenski ustavi, »očiščena in pomlajena« ponuja v branje in ravnanje v vsej svoji kristalni jasnosti. Preambula k slovenski ustavi tudi dovolj trdno in lapidarno profilira samostojnost in neodvisnost Slovenije, temeljne človekove pravice in svoboščine, temeljno in trajno pravico slovenskega naroda do samoodločbe, večstoletni boj za narodno osvoboditev, v katerem, če smem tako reči, je zorela in se končno tudi oblikovala narodna samobitnost. Ta je tudi vodila do tistega, kar si zrel narod ne samo želi, ampak tudi zasluži: do uveljavitve njegove državnosti.

Čeprav preambula ni del ustavnega besedila in torej nima pomena ustavnopravne norme, so tista nesporna dejstva, ki jih navaja, in tisti dogodki, ki jih tudi po tej poti želi ohraniti in »uskладиščiti« v kolektivni zgodovinski spomin Slovencev, tako pomembni in determinirajoči, da so slovenski ustavi – če mi je dovoljeno uporabiti nekoliko privzdignjen izraz – nedotakljivo izhodišče.

Ni namen tega zapisa, da bi se ustavljal ob primerjalnem pregledu različnih ustav in da bi presojal, kako se posamezne ustave lotevajo preambul. Tudi ne bi želel dajati ustavnopravne prednosti tistim ustavam, ki imajo preambulo, v razliko do tistih, ki je nimajo. Želel sem le opozoriti, da tako sestavljena preambula, kot jo začrtuje slovenska ustava, sicer ni v celoti zadovoljila vsega širokega pramena predlogov v zvezi s sestavo preambule k slovenski ustavi, je pa vendarle zadela bistvo in se tudi izognila možnim dvoumnim razlagam o pomenu in naravi važnih dejstev in usodnih dogodkov. Gre za dejstva in dogodke, ki so zaznamovali usodo slovenstva in ki imajo tudi danes pomen za Slovence in za vse državljane Slovenije.

III

Ustava Republike Slovenije daje normativna izhodišča, ki ustvarjajo podlage za oblikovanje demokratičnega političnega sistema s parlamentarno obliko oblasti. Moja gornja formulacija, da ustava Republike Slovenije »daje normativna izhodišča«, da se (lahko) oblikuje demokratični politični sistem, ni samo nekakšen svojevrsten odsev splošne previdnosti ali kritične razdalje do ustave. Tako oblikovana misel predvsem predpostavlja, da je ustavnopravna norma eno, ustvarjanje dejanskih političnih, gospodarskih in socialnih razmerij, da do demokratičnega političnega sistema sploh pride, pa druga, dodatna, družbeno še bolj naporna in zahtevna naloga.

V družboslovnih razčlenitvah številnih pravnikov in politologov znani »razkorak med normativnim in dejanskim«, ki je tako zelo obremenjeval realsocialistične politične sisteme (tudi tistega s samoupravno in delegatsko preobleko) in ki je imel svoje vzroke tudi v mesijansko stremuškem spreminjanju sveta ter nezajezljivi in neustavljivi programskosti, je v bistvu notranja logika vsakega (!) političnega sistema. Ni dvoma, Slovenija je (po ustavi) demokratična republika. V Sloveniji ima (po ustavi) oblast ljudstvo. Toda pri razlagi vseh ustav in političnih sistemov vedno prihaja do tistega usodnega »toda«, ki pač pomeni, da je v dejanskem političnem življenju lahko vse drugače, kot navaja ustava. Gre preprosto za to, da se glede na dejanske politične procese dogaja, da oblasti nima ljudstvo, da je formulacija o demokratični republiki samo poučno čtivo za družboslovce ali pa celo ustavna bajka za lahko noč.

Pri proučevanju političnih sistemov gre za proučevanje odnosa med javno, državno oblastjo na eni in družbo na drugi strani. Politični sistem je tudi splet različnih institucij in mehanizmov. Če se torej v pričujočem prispevku sprašujem o odnosu med ustavo in političnim sistemom, se moram spraševati o tem, kakšna normativna izhodišča daje ustava »za življenje« političnega sistema. Politični sistem je lahko demokratičen politični sistem, lahko pa je, če pokažemo na drugo skrajnost, avtokratičen političen sistem. Glede na odnos med državno, javno oblastjo in družbo, bi opredelil kot demokratičen politični sistem tisti sistem, ki ima v sebi institucije, mehanizme (pa tudi »spontano« politično dejavnost, nezajeto v toge institucionalne mehanizme), ki omogočajo organiziran in neorganiziran, kontinuiran vpliv družbe na aparat javne državne oblasti. Pomembno je tudi, da se institucije in mehanizmi političnega sistema oblikujejo na demokratičen način. Če s tega zornega kota presojam ustavo Republike Slovenije in iz nje izvirajoči politični sistem, bi mogel slovensko ustavo označiti kot sodobno ustavo, ki daje podlago za demokratične procese odločanja in tako ustvarja tudi druge razmere za oblikovanje demokratičnega političnega sistema Slovenije. Pri tem mislim predvsem na tiste mehanizme in institucije političnega sistema, na tiste družbene kanale, prek katerih se družba pojavlja kot močan dejavnik vplivanja na aparat javne, državne oblasti.

IV

Pravkar povedano odpira tudi vprašanje institucij in institucionalizma v političnem sistemu. Stari režim je bil obtežen z velikim številom političnih in samoupravnih institucij. Institucije v samoupravnem sistemu so rasle kot gobe po dežju. Imeli smo opravka s pravo institucionalno hipertrofijo. Med institucijami tudi ni bilo tistega, kar bi lahko poimenoval kot funkcionalna razločujočnost. Tako v samoupravnem institucionalnem vrvenju (odločali pa so tako v veliki meri nesamoupravni mehanizmi) nismo točno vedeli, katera institucija je za kaj odgovorna. Pravi institucionalni »pušelj« vseh mogočih institucij, organov, teles in mehanizmov je bil karikaturna odslikava samoupravnega sistema in političnega sistema realsocijalistične družbe.

Pogled v novo slovensko ustavo 1991 nas v tem pogledu znatno olajša in umiri. Demokratični politični sistem s parlamentarno obliko oblasti je v pogledu institucij mnogo bolj racionalen, mnogo manj institucionalno razdajajoč se. To pa samo po sebi še ne pomeni, da bomo v političnem življenju naletavali samo na časovno in stroškovno nepotratne mehanizme odločanja. Novi slovenski parlament, ki opušča trodomno, v bistvu samoupravno (delegatsko) strukturo, obeta v institucionalnem pogledu bolj racionalen proces odločanja, čeprav parlamentarna kombinacija državnega zbora in državnega sveta po moji sodbi ne obeta ustavno normativno in politično procesualno najboljših rešitev. »Korporativistično – stanovska« sestava državnega sveta, garniranega z lokalno-teritorialnimi interesi, je bolj posledica partitokratskega kompromisa ob sprejemanju slovenske ustave kot sad domišljenega oblikovanja slovenskega parlamenta. Sicer pa se bo z zakonsko ureditvijo organizacije državnega sveta in z zakonskim urejevanjem volitev v državni svet šele prav pokazalo, kaj smo dobili z institucijo državnega sveta in kako bo vse to vplivalo na (slovenski) parlamentarizem in na predpostavljene demokratične procese odločanja.

Moja sodba bi bila, da je slovenska ustava našla tudi relativno posrečeno razmerje med odločanjem v parlamentu na eni strani ter oblikami neposredne demokracije na drugi strani. Tu mislim zlasti na referendum, ljudsko iniciativo

(pobudo) in pravico do peticije. Praktično politično življenje pa bo šele pokazalo, do kakšne mere bodo oblike neposredne demokracije dejansko dopolnjuječe parlamentarnemu odločanju. Z referendummi imamo doslej vrsto izkušenj in tako v tem pogledu nismo niti normativno niti izkušnjsko bosí. Ljudska iniciativa bo v realizacijskem pogledu nekaj novega. Peticije oziroma njihovi nosilci, ki so bili v predpartijsko pluralističnem režimu slabšalno kvalificirani kot »peticionaši«, pa bodo po novi slovenski ustavi tudi imeli vse možnosti za svoje delovanje. Ker se tudi v sedanjem novem režimu ohranjajo nekateri oblastniški rezidiji starega režima, menda ne bodo tisti, ki bodo vlagali peticije in tako uresničevali tisto, do česar jih polno opravičuje ustava, dobili zopet kakšne olepševalne oznake. Za vsak politični sistem, tudi če ima še tako demokratično ustavo, ni legitimacija politične odličnosti, če so institucije političnega sistema zgolj fasadne institucije, torej institucije političnega pročelja, za katerimi vsebinsko odločajo drugi.

Spraševati se o demokratičnem političnem sistemu – in taka spraševanja so potrebna tudi ob slovenski ustavi iz 1991. leta – pomeni vselej spraševati se o tem, kje so strateška mesta odločanja v političnem sistemu; kdo so tisti organi, mehanizmi, institucije in posamezniki v političnem sistemu, ki »delajo« odločitve na odločujoči, strateško razvojni ravni. Odgovor na to vprašanje daje odgovor o pravi naravi političnega sistema in postavlja v razvidno in nesprevrženo optiko odnos na osi ustava – politični sistem – politično življenje.

V

Demokratični politični sistem: da ali ne v političnem življenju slovenske družbe? Na to vprašanje, ki seveda ni mišljeno kot retorično vprašanje, dajejo odgovor tudi uresničevanje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter posebno varstvo italijanske in madžarske narodne manjšine v Sloveniji, prav tako pa tudi zagotovitev temeljnih sistemskih okvirov gospodarskih in socialnih razmerij. Slovenija je namreč glede na določila svoje ustave tudi pravna in socialna država. Zaveza za konkretno ravnanje, ki izhaja iz takšne slovenske ustavne opredelitve, je izjemno široka ter večplastna: v pravnem, gospodarskem, razvojno strateškem pogledu. Vse to odpira tudi vprašanje vloge države v slovenski družbi. Podobno kot slovenska ustava tudi italijanska ustava v naslovu podpoglavja Gospodarska razmerja (Rapporti Economici) v trinajst dovolj natančnih členih govori o pravicah državljanov na tem področju in tudi o nalogah Republike (države).

Kar se tiče pravic in temeljnih svoboščin v slovenski ustavi, bi lahko ocenil, da je bil sprejet evropski civilizacijski koncept. Seveda kaže tudi na tem področju izreči memento, ki sem ga že poudaril v tem prispevku: ustavna zagotovitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin je samo ena razsežnost problema, ki je nikakor ne podcenjujem. Toda dejansko uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je druga razsežnost problema, ki odločujoče vpliva na našo predstavo o demokratičnosti ali nedemokratičnosti političnega sistema. Človekove pravice in temeljne svoboščine so tudi del demokratične politične kulture, kar kaže na to, da k problemu pravic in svoboščin ne smemo pristopati zgolj s formalnega vidika, ampak tudi z vidika vrednostnih usmeritev slovenske družbe, z vidika političnega vedenja in družbenega obnašanja. Z rastjo demokratične politične kulture v slovenski družbi, z dvigom pravne kulture in naraščanjem strpnosti se obetajo spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na Slovenskem boljši časi. Etični postulati, humane vrednote in načela, ki

so zasnovana na človekovih pravicah in svoboščinah, so tudi svojevrstni credo civilizacijsko razvite družbe. Se Slovenija kot država vseh svojih državljanov in državljanov upravičeno lahko šteje v ta krog?

Pogled v poglavje slovenske ustave, ki govori o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, razgalja, da so posamezne pravice ali skupine pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja slovenska ustava, v količinskem pogledu zelo diferencirano obravnavane. Zlasti izstopajo določila, ki zagotavljajo temeljne pravice in svoboščine v kazenskem postopku. Ne bi moglo biti dvoma, da je glede tega pomembno vlogo odigrala tudi naša preteklost, saj je bilo ravno na tem področju največ zlorab. Ko razmišljam o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, in še zlasti o ustavnem varstvu teh kategorij, ne morem mimo ugotovitve, da v prav nobenem političnem sistemu to vprašanje ni optimalno rešeno. Kot stalni pravni in politološki refren se pravzaprav postavlja vprašanje, kdo bo čuval čuvarje sistema, da čuvarji sistema ne bi ogrozili človeka, da služabniki sodobnega mastodontskega državnega Leviathana ne bi ogrozili človekovega mikrokozmosa. Čeprav vidim v ustavi vgrajenih kar veliko mehanizmov in instrumentov, ki naj varujejo človeka in državljana pred zlorabo oblasti, pa bo na varstvo človekovih pravic nedvomno pomembno vplivalo tudi demokratično vzdušje v slovenski družbi. Če ga bomo sposobni ustvariti!

Politične sisteme lahko razvrščamo po različnih merilih. Eno med njimi je tudi glede na pojav političnih strank. Politični sistem Slovenije je sistem, ki mu lahko brez pomislov damo ime: strankarsko pluralističen. Ali je slovenska ustava 1991 glede priznanja tega dejstva morda preveč sramežljiva? V primerjavi z nekaterimi prejšnjimi predlogi k slovenski ustavi sedaj veljavna slovenska ustava ne govori neposredno o političnih strankah. Zadovoljuje se s formulacijo o pravici do zbiranja in združevanja. Tako navaja, da ima vsakdo pravico, da se svobodno združuje z drugimi. Sicer pa konkretno slovenska ustava govori o političnih strankah tedaj, ko svari, da poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank. Italijanska ustava iz leta 1948 je v tem pogledu bolj dorečena. V 49. členu zagotavlja vsem državljanom pravico, da se svobodno združujejo v stranke.

Značilen družboslovni lakmusov papir, ki nam pove, ali je neki politični sistem dejansko demokratičen ali pa se takega samo dela, je tudi odnos do manjšin. V tem pogledu štejem, da je slovenska ustava na dostojni ravni nanizala posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji. Poseben člen, čeprav zakonsko napotilen, je slovenska ustava posvetila tudi položaju in posebnim pravicam romske skupnosti v Sloveniji. Toda poleg narodnih manjšin so tudi v slovenski družbi socialne, kulturne, spolne, verske manjšine. Odnos Republike Slovenije do teh manjšin ne le v zakonodaji, ampak tudi v družbeni praksi, bo veliko povedal o demokratičnosti naše zakonodaje in političnega sistema na eni strani ter o demokratičnem vedenju (so)državljanov do teh manjšin na drugi strani. Mislim, da smo v tem pogledu tako na normativni ravni kot tudi na ravni obnašanja v Sloveniji še daleč od tistega, kar bi se spodobilo za resno in s predsodki neobremenjeno demokracijo.

Sprejemljiva se mi zdi usmeritev ustave, da nekatere pravice iz dosedanje slovenske ustave niso bile prenesene v novo ureditev kot ustavne pravice. V mislih imam dejstvo, da se je nova slovenska ustava do kar velike stopnje umaknila pravicam, ki so izrazito programske narave in kjer je pravno varstvo teh pravic vsaj vprašljivo, če že ne nemogoče. Nekatere take pravice pa nova slovenska ustava preoblikuje v obveznost države Slovenije, da zagotavlja razmere in osnovne pogoje za bodočo vzpostavitev pravnega varstva takšnih pravic. Tako ustava Republike

Slovenije v poglavju, ki členi gospodarska in socialna razmerja, med drugim nava-
ja, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo; da država skrbi za
gospodarski, kulturni in socialni napredek prebivalstva na gorskih in hribovitih
območjih; da država skrbi za zdravo življenjsko okolje, da država ustvarja možno-
sti, da si državljani lahko pridobivajo primerno stanovanje. Človek bi kar vzkli-
knil: uboga država! Nazadnje ji bo še žal, da ni odmrla.