

- Bogdanov, Vernon (1984), *What is proportional representation?*, Oxford: Martin Robertson & Company Ltd.
- Carstairs, Andrew M. (1980), *A short history of electoral systems in Western Europe*, London: Unwin.
- Crewe, Ivor (1975), *Electoral Reform and the Local M. P.*, v: *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- Hare, Thomas, (1859/1865), *A Treatise on the Elections of Representatives*, London Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Hartwich &, (1985), *Politik in 20. Jahrhundert*, Braunschweig: Westerman Verlag.
- Hirst, Paul (1990), *Representative Democracy and Its Limits*, Cambridge: Polity Press.
- Jese, Erhard (1985), *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Kaz, Richard S. (1986), *Intraparty Preference Voting*, v: *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press.
- Kitzinger, U. W. (1960), *German Electoral Politics*, London: Oxford University Press.
- Machperson, Crawford B. (1971), *The Real World of Democracy*, Oxford: Clarendon Press.
- Mill, John Stuart (1977), *Thoughts on Parliamentary Reform*, CW XVIII, Toronto: University of Toronto Press.
- Mill, John Stuart (1861/1960) in (1861/1991), *Considerations on Representative Government*, London: Oxford University Press. V prevodu (M. Milharčič-Hladnik) je dostopno sedmo pogl. *Considerations, Eseji*, 3/1991.
- Newland, Robert A. (1982), *Comparative electoral systems*, London: The Arthur McDougall Fund.
- Rae, Douglas W. (1967), *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London: Yale University Press.
- Schleifer, James T. (1980), *The Making of Tocqueville's Democracy in America*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Thompson, Dennis F. (1976), *John Stuart Mill and Representative Government*, Princeton: Princeton University Press.

IGOR LUKŠIČ*

Politične doktrine v Ustavi Republike Slovenije

V tej razpravi bomo na kratko predstavili tezo, da Ustava Republike Slovenije temelji na liberalnodemokratskih načelih, vključuje pa neke korektive, ki so se razvili v pluralizmu, socializmu, zlasti pa korporativizmu.

Slovenska ustava je zrasla na mednarodnem konsenzu glede legitimitete liberalne demokracije kot sistema vladanja.¹ Splošno mnenje je, da liberalna demokracija pomeni predvsem dvo- ali večstrankarski sistem, stranke, ki se na volitvah borijo za glasove volilcev. Ko pa pogledamo ustavo, lahko ugotovimo, da so stranke zgolj omenjene in še to kot nekaj negativnega.² Zakaj je to tako?

Liberalna doktrina gradi družbeni in politični sistem na posamezniku kot občanu, če je pripadnik civilne družbe, in na posamezniku kot državljanu, če je pripadnik države. V središču njenega zanimanja sta posameznik in njegova svoboda, ki jo lahko od vseh najbolj ogrozi država. Največja zasluga liberalizma za nas danes je koncipiranje pravic in svoboščin človeka in državljana, ki so jih drugi miselni

* Mag. Igor Lukšič, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Fukuyama je v intervjuju za Profil ob kometarju svoje plodne teze o koncu zgodovine izjavil tudi naslednje: »Hotel sem povedati seveda nekaj drugega: v zadnjih letih se je oblikoval pomemben konsenz glede legitimitete liberalne demokracije kot sistema vladanja« (Delo po Profilu, 7. marec 1992, Sobotna priloga, str. 28). Tu se ne bomo spuščali v problematiziranje tega stališča, ker nam gre samo za prikaz.

² »Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank« (člen 42).

sistemi in politična gibanja brusili, razvijali in spravili do takšne ravni, kot jih najdemo zapisane v Ustavi RS takoj za splošnimi določbami. Med temeljnimi pravicami naj posebej omenimo pravico do zasebne lastnine in dedovanja, ki je temelj ne le ekonomskega, temveč tudi političnega liberalizma. Ustava prevzema liberalno izhodišče, s tem ko najprej določa koordinate svobode posameznika.

Druga generalna liberalna poteza Ustave RS je uveljavitev načela delitve oblasti.³ Temeljna ideja delitve oblasti je v nameri, da se omeji zloraba enotne oblasti v korist svobode posameznika. Oblast se najbolj učinkovito omejuje sama s sabo, sama v sebi. Avtonomne veje oblasti, zakonodajna, izvršna in sodna, druga drugo omejujejo, se pogojujejo in tako preprečujejo, da bi se v državi oblast lahko koncentrirala ne nazadnje v eni osebi, kar bi v vsakem primeru ogrozilo ali celo odpravilo svobodo posameznika.

Parlamentarizem je delitev oblasti nadomestil z delitvijo funkcij med izvršne, zakonodajne in sodne organe. Razliko med delitvijo oblasti in delitvijo funkcij vzpostavlja (ne)obstoj samostojne legitimacijske osnove posamezne oblasti. Če imajo posamezne oblasti skupno legitimacijsko bazo, ki jo v parlamentarizmu predstavljajo volitve v parlament, tedaj gre lahko samo za delitev funkcij, če pa imajo svoje, med seboj neodvisne in hierarhično neposredovane legitimacijske baze, tedaj gre za delitev oblasti.

V Ustavi RS imata zakonodajna oblast in del izvršne oblasti, predsednik, lastno legitimacijsko bazo (neposredne volitve), medtem ko je del izvršne oblasti, vlada, nima. V nasprotju z načelom delitve oblasti je vlada izpeljana iz zakonodajne oblasti, zato ne more biti samostojna veja oblasti v relaciji do zakonodajne veje. Druga pomembna omejitev izvršne oblasti, tokrat predsednika republike, so po ustavi obvezni (dejansko) strankarski dogovori glede odločitve o predlogu za mandatarja. Operativni del izvršne oblasti je v rokah zakonodajne oblasti ali drugače, zakonodajna oblast svoje izvršilne funkcije delegira na vlado.

Pri predlaganju sodnikov je predsednik samostojen in ni zavezan pogovorom strank ali poslanskih skupin, prav tako državni zbor voli sodnike samostojno. S takšnim načinom volitev je konstruirana posebna legitimacijska baza, ki jo tvori aktivno soglasje zakonodajne oblasti in dela izvršne oblasti, predsednika republike. Samostojnost te veje ustava konstituira tudi z devetletnim mandatom in nemožnostjo odpoklica na pobudo ene ali druge veje oblasti. Moč te veje oblasti pa se kaže v možnosti razveljavitve zakona po lastni presoji.

Ustava ne vpeljuje stroge delitve oblasti, kot jo obljublja v 3. členu. Prav tako pa ne vzpostavlja čistega parlamentarnega sistema, saj ima predsednik republike lastno legitimacijsko bazo v neposrednih volitvah in lahko razpusti državni zbor, sodna oblast pa lahko razveljavi zakone po lastni presoji. (V čistem parlamentarnem sistemu ustavno sodišče samo predlaga ukinitve zakona parlamentu, ki o tem samostojno odloča, prav tako pa parlament voli predsednika republike.)

³ Kot je znano, je to načelo po Lockovi zamisli v Dve razpravi o vladi ob koncu 17. st. sistematsko razvil Montesquieu v delu *De l'esprit de lois*, Pariz 1748, torej zelo daleč pred obdobjem, ko je demokracija postala široko sprejeta vrednota v razpravah o državi. Montesquieu je zgradil sistem ravnotežja v okviru ustavne monarhije, po katerem bi izvršna oblast pripadla kralju, zakonodajna tretjemu stanu, sodna pa tretjemu stanu in plemstvu. Programsko je njegova koncepcija merila na redukcijo pristojnosti kralja. Uveljavljanje demokracije je revidiralo prvotno koncepcijo delitve oblasti v prid organov oblasti, ki se legitimirajo z volitvami (zlasti parlamenta), sodno vejo pa legitimira stroka, poklic, torej nedemokratsko načelo.

Tretja liberalna poteza je zapisana v oddelku o gospodarskih in socialnih razmerjih. »Gospodarska pobuda je svobodna. . . Prepovedana so dejanja neelojalne konkurence in dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco« (člen 74).

Četrta liberalna značilnost ustave je ločitev cerkve od države. »Država in verske skupnosti so ločene« (člen 7).

Demokratičnost daje ustavi naslednja, sicer dvoumna⁴ formulacija: »V Sloveniji ima oblast v rokah ljudstvo. Državljeni in državljanke jo izvršujejo neposredno in z volitvami . . .« (člen 3), ki je podprta z volilno pravico (člen 43) in drugimi političnimi pravicami.⁵ Vsi organi oblasti so voljeni na neposrednih volitvah (predsednik, državni svet in državni zbor) ali postavljeni od njih v postopku predlaganja in volitev (vlada, ustavno sodišče). S stališča demokratičnosti ustave so zlasti pomembna določila, ki omogočajo udejanjanje neposredne demokracije z zakonsko pobudo volilcev in zakonodajnim referendumom ter možnost za sprožitev postopka za spremembo ustave (člen 168) in možnost za referendum o sprejemu predlaganih sprememb ustave (člen 170).

Izpeljava (liberalno)demokratičnega načela je dosledna tudi v poglavju o državi ureditvi, kjer ustava opredeljuje poslance. »Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila« (člen 82).

Elementi socializma so v glavnem posredovani, npr. opredelitev Slovenije kot socialne države (člen 2), varstvo dela in možnost zaposlovanja (člen 66), najbolj neposredni pa so delavsko soodločanje (člen 75), sindikalna svoboda (člen 76), pravica do stavke (člen 77), primerno stanovanje (člen 78). Med elemente socializma lahko štejemo tudi pravico do socialne varnosti (člen 50), pravico do zdravstvenega varstva (člen 51), pravice invalidov (člen 52), svobodno odločanje o rojstvih otrok (člen 55), poleg tega pa še samoupravo na področju družbenih dejavnosti (člen 145).

Elementi pluralizma so bolj prikriti, najdemo pa jih lahko v členu, ki opredeljuje pravico do zbiranja in združevanja v zadnji alineji, kjer nastopajo kot ustavna kategorija tudi politične stranke. »Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani *političnih strank*« (podčrtal I. L.) (člen 42). Drugi element pluralizma pa je skrit v členu 111, ki opredeljuje volitve predsednika vlade. »Predsednik republike po posvetovanju z vodji *poslanskih skupin* predloži državnemu zboru kandidata za predsednika vlade« (podčrtal I. L.).

Vezanost poslancev na navodila strank ali še več – vlade kot koalicije strank, tj. izvršne oblasti, je, kaže tako, neustavna. Ustava tu abstrahira od dejanskosti večine liberalnih demokracij, kjer imajo osrednje mesto stranke. V številnih državah govorijo o partitokraciji ali o partijski državi. Neposredna (čista) povezava državljanov s poslanci je nujna postavka sistemov liberalne demokracije, saj samo državljanji preko volitev lahko legitimirajo državo-politiko. Stranke so zato tudi v Ustavi RS nujno odpravljene na kratko in implicitno: »Vsakdo ima pravico, da se svobodno združuje z drugimi« (42. člen).

Vse drugo je črna skrinjica, znotraj katere se odvija (bolj ali manj) usklajeno delovanje, ki ga usmerja nevidna roka. Vendar pa je ta nevidna roka tako kot na terenu ekonomije odpovedala tudi na terenu politike. Pred sesutjem je skrinjico

⁴ Dvoumna zato, ker jo lahko preberemo ne le tako, kot jo lahko interpretiramo glede na stavek, ki sledi, temveč tudi tako, da je ljudstvo v rokah oblasti. Takšna formulacija je s stališča opisovanja dejanskih razmerij, v katerih gre za vzajemno posedovanje med oblastjo in ljudstvom, naravnost briljantna.

⁵ Tu gre predvsem za pravico do zbiranja in združevanja (člen 42), pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (člen 44), pravico do peticije (člen 45) in svobodo izražanja (člen 39).

rešil nastop pluralizma. V liberalnodemokratski ustavi za načela pluralizma ni prostora, ker so v nasprotju z liberalnodemokratskimi načeli, saj namesto državljana postavljajo v jedro politike skupine, v najbolj ozkih formulacijah celo samo politične stranke. Celo država je v pluralizmu samo ena od skupin.

Drugi navedek ne govori o strankah eksplicitno. Vendar jih implicitno priznava. Poslanci niso vezani na kakršna koli navodila (člen 82) (verjetno na nikakršna navodila), naenkrat pa se pojavijo neke poslanske skupine z voditelji. S to formulacijo se legalizira sodelovanje strank pri določanju mandatarja, ali bolje, legalizira se strankarska država. Oblast ljudstva se spremeni v oblast poslanskih skupin = strank. Predsednik države, izvoljen z večino glasov in s tem največjo legitimnostjo (vsekakor pa večjo, kot jo imajo stranke), mora v skladu z ustavo sprejeti odločitev, ki mu jo narekujejo (parlamentarne) stranke. Njegove moči ne omejuje državni zbor, kar bi bilo v skladu z delitvijo oblasti, temveč neke skupine poslancev. Odstopanje od liberalnodemokratskega načela je tu na načelni ravni povsem očitno. Ustava ni zdržala liberalnodemokratske linije pod vplivom teorije in ideologije pluralizma, ki je na delu v praktični politiki.

Ustava je poleg iz navedenih političnih doktrin črpala tudi iz korporativizma in s tem najbolj sprčila svojo liberalnodemokratsko naravo. Državni svet je tipični korporativni organ. Sestavljajo ga nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov ali bolj določno predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, predstavniki negospodarskih dejavnosti in predstavniki lokalnih interesov (člen 96).

Zahodni liberalnodemokratski sistemi so v tridesetih letih, zlasti pa v šestdesetih in sedemdesetih letih tega stoletja, ob parlamentu zgradili vrsto institucij, ki jih je analitična raziskovalna politološka srenja poimenovala neokorporativizem (npr. Zimmermann) ali liberalni korporativizem (npr. Lehmann).

Te institucije so zgrajene za prenos funkcionalnih interesov zlasti delodajalcev in delojemalcev v politični sistem ob liberalnodemokratskih ustanovah. Zato imajo velike probleme z legitimnostjo in ustavnostjo. Legitimnost je v liberalnodemokratskih sistemih vezana na volitve oz. na referendumsko odločanje državljanov. Sistem se legitimira s splošnostjo, enakostjo in formalnostjo, legitimirajo pa ga posamezniki kot državljani. Neokorporativne forme vnašajo v sfero države organizirano civilno družbo neposredno, brez predhodne transformacije v politično. Prinašajo funkcionalne interese, s katerimi v raznih poklicih delujoči ljudje nastopajo v imenu vsebine, posebnosti, organizirane posameznosti in konkretnosti. Neokorporativne forme se skušajo legitimirati z vsebino, kar pa je v liberalnodemokratskih sistemih nemogoče.

Ker te forme niso zapisane v ustavah, so mnogi raziskovalci opozorili tudi na ne, ob ali mimo ustavnost takšnih institucij in političnih procesov. Slovenska ustava rešuje problem ustavnosti, od volilnega zakona pa je odvisno, ali bo za korporativno predstavništvo rešen tudi problem legitimnosti. Če bodo o sestavi sveta odločali državljani na splošnih in enakih volitvah,⁶ torej demokratično, potem bodo ti organi pridobili potrebno (liberalnodemokratsko) legitimnost, sicer se bodo morali zadovoljiti z vsebinsko legitimnostjo.⁷ V slednjem primeru bo ukinjena liberalnodemokratska osnova ustave, s čimer bo slovenska država prebila kon-

⁶ Ta rešitev je glede na volilno pravico, ki je splošna in enaka za vse državljane nad 18 let, in glede na to da se državni svet voli, tudi logična. Se pa tu tetepa korporativno in liberalnodemokratsko načelo, funkcionalno predstavništvo s svobodnimi in enakimi volitvami.

⁷ Temeljna razlika med vsebinsko in formalno legitimnostjo nam je poznana iz razmerja med vsebinsko, socialistično in formalno, meščansko demokracijo. Formalna se dogaja samo v državi, vsebinska pa v celotni družbi, v civilni družbi in

senz, v imenu katerega je prišlo do tretje demokratične revolucije (Dahl), in konsenz, o katerem govori Fukuyama. Kažemo s tem drugim pot ali uveljavljamo le večne oblike prehodnih stanj?

Seveda pa bo tudi korporativni svet za ta poklon države funkcionalnim interesom vrnil uslugo državi: političnemu sistemu bo preskrbel vsebinsko legitimnost, to je tisto legitimnost, ki je moderne stranke niso več sposobne zagotavljati zaradi izgube jasnih navezav na določene družbene skupine⁸ ali pa zato ker so njihove navezave na (bratske, sestrške, stanovske) skupnosti preveč ekskluzivne, kot je npr. v našem političnem sistemu. S tem državotvornim dejanjem bo igral v sistemu pomembno stabilizacijsko funkcijo.

Državni svet za to svojo nalogo ne potrebuje velikih pristojnosti in Ustava RS mu jih tudi ne namenja. Svet ima predvsem posvetovalno naravo, možnost zakonodajne pobude in negativno zakonodajno moč, ki jo lahko udejanja z oviranjem sprejemanja zakonov.

To kaže na preprosto dejstvo, da si slovenski človek (enota ljudstva) težko predstavlja (tudi sebe kot) abstraktnega državljana.⁹ Vedno ima pred sabo nekega posameznega delavca, obrtnika, šolnika, ekonomista, žensko, homoseksualca itd. in se za te predstave misli, da so konkretne in zato realne, prave. Njemu nič ne pomeni, če ga v parlamentu zastopa nek abstraktni xy, hoče kmeta, vernika, obrtnika, nekoga, ki ga tam zastopa po naravnih merilih, ker je del istega poklicnega ali skupnostnega organskega telesa (korpusa). Po tej podobi si je ustvaril tudi ustavo in si ustvarja politični sistem. Zato je malo verjetno, da bodo z uvedbo korporativnih struktur odpadle korporativne stranke od tekmovanja za glasove volilcev v državni zbor. Prej bo prišlo do tega, da bodo te stranke tekmovale za glasove v obeh državnih telesih.

P. S.

Državljeni Slovenije smo združeni v državo sui generis, zato je tudi prav, da imamo tako kot štirideset let doslej ustavo sui generis, tj. ustavo, ki jo je skreiral naš politični sistem po lastni podobi in po lastnem samorazumevanju te podobe. Zato se ni bati, da je naša ustava slaba, kot bi bila tista pred njo, seveda dokler nov politični konsenz ne nastavi nove, sebi primerne, a zato nič manj slovenske.

državi, s čimer presega ločitev civilne družbe od države. Projekt socialistične, vsebinske demokracije je bil možen samo ob posebnem položaju stranke, ki je nadomeščala javno politiko z vnaprejšnjo splošnostjo.

⁸ V našem sistemu je ta proces šele na pol poti, saj imamo še vedno stranko obrtnikov, kmetov, delavcev, upokojencev, sem pa smemo šteti tudi stranke, ki so vezane predvsem na verske skupnosti.

⁹ Zato ne preseneča splošno prepričanje, da je predsednik vlade lahko samo ekonomist in da morajo vlado sestavljati strokovnjaki.