

*Albin IGLIČAR**

SEČIŠČE POLITIKE IN PRAVA, POLITOLOGIJE IN PRAVOZNANSTVA**

Povzetek. Sečišče med politiko in pravom, in zato tudi med politologijo in pravoznanstvom, je na področju delovanja države. Državna oblast zagotavlja pravo obvezno moč in učinkovitost. Pravo zamejuje politične procese in institucionalizira človekove pravice. Vpliv političnih interesov se izraža prek zakonodajne politike, pravno racionaliziranje politike pa v delovanju pravne države.

Ključni pojmi: politika, pravo, politologija, pravoznanstvo, zakonodajna politika, pravna država

Uvod

352

S politiko pogosto označujemo delovanje, katerega smoter je postavljanje okvirov za skupno življenje ljudi (Sruk, 1995: 256). Takemu pogledu je blizu pojmovanje, ki pri politiki izpostavlja splošna načela vladanja pri upravljanju javnih zadev (Garner, 2006: 544).

Opredelelitev politike je skoraj toliko kot avtorjev, ki jo poskušajo definirati. Izmed številnih razlag politike je mogoče vendarle izdvojiti dvoje izrazito različnih pojmovanj. Na eni strani so avtorji, ki s politiko razumejo vsakršno dejavnost določanja ciljev ter sredstev in načinov za doseg te ciljev, na drugi strani pa tisti, ki trdijo, da je politika usmerjanje družbe s pomočjo države. Zato v družboslovju pogosto zasledimo misel o diferenciaciji na politiko v širšem in ožjem smislu (Bibič, 2021: 33).

Prvo stališče je zelo široko, saj tako razumljena politika zadeva tako rekoč prav vsako človekovo individualno in kolektivno dejavnost. Za človeka kot generično bitje je namreč značilno, da si vnaprej zavestno določa cilje ter smotrno deluje za njihovo doseg. V tem smislu lahko govorimo o nepregledni vrsti raznih politik, od gospodarske prek kulturne do politike trošenja osebnih prejemkov pri vsakem posamezniku in tako dalje. Vseeno je tudi pri tem pogledu v ospredju odločanje o skupnih zadevah globalne družbe.

* Dr. Albin Igljučar, zaslužni profesor, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Izvirni znanstveni članek.

DOI: 10.51936/tip.59.posebnaštevilka1.352-364

Drugo stališče pa je ožje, ker omejuje pojem politike na aktivnost države ter subjektov, ki so neposredno povezani z njo – političnih strank in interesnih skupin. Ta opredelitev pravi, da je politika usmerjanje družbe prek države. Poleg tega vidi to stališče elemente političnega samo, kadar gre za takšno dejavnost v celotni globalni družbi, ne pa kadar poteka dejavnost usmerjanja ter koordiniranja znotraj ožjih družbenih skupin. Za proučevanje vsebine in oblik pojavljanja interesov v političnem sistemu in za proučevanje medsebojnega vplivanja politike in prava se zdi sprejemljivejše ožje pojmovanje politike.

Potek političnih procesov je pogojen z interesno strukturo nekega družbenega okolja. Interesi spodbujajo ter usmerjajo politične procese, v katerih se sprejemajo odločitve, pomembne za celotno globalno družbo. Čeprav je definicija političnega procesa kot odločanja o reševanju konfliktov med interesi oziroma kot procesa, ki vsebuje predvsem boj med individualnimi interesi, pogojena z liberalistično ideologijo,¹ je mogoče tudi v njej odkriti pomemben del resnice.

Značilnost političnega liberalizma oziroma njegovega nadaljevanja v neoliberalizmu na prelomu dvajsetega in enaindvajsetega stoletja je v poudarjanju enake teže vseh individualnih interesov in individualne svobode (Lukšič, 2021: 23). Takšne razmere pa so bile v zgodovini le izjema, kajti praviloma imajo interesi ekonomsko najmočnejših skupin in slojev v praksi veliko prednost pred drugimi interesi. V takšnem položaju pa ne gre več za boj med enako močnimi nasprotniki in njihovimi interesi, temveč za borbo, v kateri, dolgoročno gledano, zmagujejo ekonomsko ter politično vladajoči družbeni sloji. Za kompromis in ravnotežje ostane prostor le pri manj pomembnih ter postranskih družbenih odločitvah. Samo za ta del političnih procesov je moč trditi, da so rezultat kompromisa med različnimi interesi, medtem ko so poglavitni in za družbo zgodovinsko usodni procesi niso pogojeni s kompromisom, temveč s prevlado osnovnih interesov prevladujočih družbenih slojev. Politika je dejansko pogojena s temi interesi, toda na drugi strani se večkrat prikazuje kot posebna sila nad interesi. Vendar s prizadevanjem različnih nosilcev posebnih interesov, ki naj imajo predznak splošnosti nasproti drugim posebnim interesom, politika postaja interesno determinirana, ker je mogoče le prek nje in prek mehanizma političnega sistema oziroma države dosežati v družbi učinkovito prednost za določene interese.

Politični procesi so rezultat zavestne akcije ljudi in njihovih skupin, usmerjene k uresničitvi določenih interesov, toda vedno omejeno z objektivnimi možnostmi. Slednje so podane predvsem z materialno proizvodnjo in iz nje izhajajočo razredno strukturo globalne družbe. Ta dva poglavitna

¹ Prim: *Liberalism and democracy, v: Democracy in Britain (Liveby, 1994).*

ter še številni drugi manj pomembni dejavniki pogojujejo zavestno ravnanje ljudi, ki je torej samo relativno samostojno in svobodno. Povezano delovanje političnih subjektov, ki usmerja razvoj družb k vnaprej postavljenim ciljem ob pomoči države, teh ciljev skoraj nikoli v celoti ne doseže. Največkrat je rezultat zavestnih političnih akcij drugačen, kakor pa so pričakovali in načrtovali njihovi protagonisti. Slednji so pri postavljanju ciljev svojega političnega delovanja izhajali zavedno ali nezavedno iz svojih interesov, največkrat neupoštevajoč interese drugih političnih subjektov. Pogosto so pri načrtovanju prezrte materialne danosti, pa tudi stopnja pravilnosti spoznanja interesov.

V političnem življenju torej poteka boj za vpliv na državno oblast, prek katere je mogoče uveljaviti skupinske in posamične interese.² V tej tvorbi prihaja tudi do sodelovanja, kompromisov pri manj pomembnih družbenih odločitvah, sprememb ciljev in predvsem neizprosnega učinkovanja objektivnih družbenih zakonitosti, s katerimi so determinirani objektivni družbeni interesi in tudi rezultati zavestnih političnih procesov.

Pomemben dejavnik vseh političnih procesov, ki se stekajo predvsem v državno politiko, je način proizvodnje materialnega življenja. Seveda materialna sfera navadno ne učinkuje neposredno na sprejemanje političnih odločitev, temveč spodbuja pojav razredov kot širokih slojev ljudi, ki zavzemajo enak ali podoben položaj v tej sferi. Družbeni razredi in njihovi osnovni interesi pa ob družbenih vrednotah in ideologiji najbolj odločilno vplivajo na vsebino državne politike. Na teh temeljih se oblikujejo tudi politične organizacije, ki najprej izražajo interese in ideologijo pomembnih družbenih slojev, prikazano skozi splošne in posebne vrednote. Najpomembnejše med njimi so politične stranke, ki v modernih globalnih družbah obvladajo najpomembnejše člene političnega sistema. V okviru osnovne smeri neke politike, ki je določena z materialno proizvodnjo ter iz nje izhajajočimi razrednimi interesi, se pojavlja še vrsta dejavnikov, od demografskih faktorjev do obče kulturne stopnje, ki znotraj temeljnih kontur podrobneje opredeljujejo in modificirajo posamezne politične odločitve.

Sleherna politika je ujeta v omrežje interesov, pri čemer politični procesi nikakor ne predstavljajo mehanične diagonale med vsemi različnimi interesi. Omenjeni procesi tudi niso preprosti instrument, prek katerega bi bilo mogoče uveljaviti samo določene interese, ne glede na celotno interesno konfiguracijo globalne družbe. V medsebojnem učinkovanju različnih interesov kot socialni podlagi političnih in pravnih aktov izstopajo razredni interesi. Toda niti razredni interesi niso homogeni, saj takšen tudi ni celotni razred, ampak je razdeljen na številne sloje in skupine z različnimi interesi, ki

² Prim.: »Razprava na osi rod–narod–država, narava–družba–politika je močen konstitutivni vzorec zahodne civilizacije« (Lukšič, 2021: 251).

se skladajo samo v najbolj bistvenih elementih. Pa tudi osnovni interes dominantnih družbenih slojev, čeprav usmerja temeljni trend političnih procesov, ni izoliran od celotne interesne strukture ter imun pred njenimi vplivi.

Vsi navedeni procesi so predmet preučevanja politične znanosti. Pri svojem raziskovanju se torej osredini na aktivnosti političnih subjektov, na njihovo ideologijo ter na njihovo mesto v družbeni delitvi dela (Bibič, 2021: 35).

O pravu in pravoznanstvu

Pravo se pojavlja v družbi od njenega nastanka dalje.³V predcivilizacijskem obdobju človeške zgodovine je bilo del enotnih (nediferenciranih) norm, že v začetkih civilizacije pa se iz prej enotnih norm izdvojijo pravne norme kot pravila za urejanje eksistenčno pomembnih in potencialno konfliktnih družbenih odnosov. Pravo je torej pojav, brez katerega družba ne more obstajati, je družbeni t. i. družbeni prekvizit.

Na prvi pogled se pravo kaže kot norma. Kadar pa iz zunanje pojavnosti prehajamo do notranjega bistva prava, ugotovimo, da iz družbenih vrednot izhajajo pravne norme in da se pravo udejanja v dejanskem vedenju in ravnanju ljudi, torej v družbenih odnosih. Če so vrednote in norme idealna sestavina prava, potem so odnosi njegova realna sestavina. Celovit pogled na pravo torej pove, da je pravo v svojem bistvu sestavljen pojav, ki ga tvorijo vrednote, norme in odnosi.

Pravo zagotavlja ljudem varnost in predvidljivost. Ko ga oblast postavlja, spreminja in uporablja, mora biti dovolj jasno, stabilno in dostopno ter – v smislu vladavine prava – sestavljeno iz vnaprej znanih splošnih pravil (Raz, 2021: 136). Zato tudi način njegovega ustvarjanja in uporabe zahteva pošteno in predvidljive postopke⁴.

Toda najbolj izstopajoča prvina pravnih pojavov so pravne norme. Pravne norme zajemajo načela in pravna pravila za vedenje in ravnanje ljudi, pravila, ki so zavarovana z državnim sankcijskim mehanizmom.

S pravnimi normami urejamo odnose, ki so pomembni za obstoj posameznika in družbenih skupin, njihovih organizacij ter celotne globalne družbe. Pravna pravila torej vedno postavljajo najprej okvire za odnose v proizvodnji materialnih dobrin, v t. i. materialni kulturi. Ob pravnih normah, ki so nujne v (proizvodnem) procesu zadovoljevanja primarnih fizioloških potreb, je treba zavarovati človekovo življenje ter omogočiti relativno trajen red in mir, ki sta nadaljnji predpostavki človekove dejavnosti v materialni in duhovni kulturi. Z zadovoljevanjem človekove potrebe po ohranjanju

³ *Ubi societas, ibi ius. Kjer je družba, tam je pravo.*

⁴ *V tem smislu Raz ugotavlja: »Če to ozadje umanjka, sledijo občutek izgubljenosti, izguba občutka nadzora nad sabo in svojim položajem ter izguba samospoštovanja« (Raz, 2021: 135).*

njegovega življenja, svobode in premoženja ter predvidljivosti ravnanja udeležencev v družbenih odnosih služi pravo človekovi potrebi po varnosti in pripadnosti.⁵ S pravnimi normami pa so oblikovani tudi vsi tisti družbeni odnosi, katerih normativna opredelitev je pogoj za obstoj določene globalne družbe. To torej pomeni, da je nujnost obstoja in nadaljnega razvoja družbe temeljni vzrok nastanka pravnih norm.

Pravne norme morajo urediti tudi odnose, ki so potencialno konfliktni, torej odnose, ki bi privedli do neposrednega fizičnega spopadanja med udeleženci za dobrine in družbene položaje. Omenjeni konflikti v zgodovini in danes izhajajo iz nasprotujočih si interesov glede razdelitve materialnih dobrin, ozemlja, družbenih položajev, družbene moči itd. Pravna pravila morajo urediti tiste družbene odnose, pri katerih je konflikt v interesih udeležencev teh odnosov tako močan, da bi onemogočil proizvodno in vsakršno drugo človekovo ustvarjalno dejavnost, ter s tem ogrozil družbeni obstoj.

Poleg tega so s pravnimi normami urejeni le tisti odnosi, pri katerih obstajajo možnosti javne kontrole in fizičnega prisiljevanja. Gre torej za osnovne biološke, ekonomske ter politične odnose, ki so kontrolabilni in prisilni ter morajo biti zaradi eksistenčnih razlogov pravno normirani. Nadalje so pravne norme primerne za urejanje le tistih družbenih odnosov, ki terjajo relativno natančno določenost pravic in dolžnosti. Druge družbene odnose je potem mogoče prepustiti običajem, navadam, morali, pravilom lepega vedenja, strokovnim pravilom različnih poklicev itd.

Pri tem se pravne norme od drugih vrst družbenih norm razlikujejo ne samo po pomembnosti odnosov, ki jih urejajo, temveč tudi po tako imenovani organizirani sankciji in po svojem organiziranem nastajanju. S tem je podana večja gotovost, da bodo pravne norme racionalne in da se bodo ljudje po njih ravnali.

Tudi druge vrste družbenih norm, kot so npr. morala, običaji, navade, pravila lepega vedenja ipd., imajo sankcijo, vendar je pri njih nastop sankcije prepuščen družbeni spontanosti. Enako velja za obseg oziroma težo sankcije, subjekte, ki jo bodo izvršili itd. To pomeni, da ni vnaprej gotovo, če bo sankcija nastopila, kdo jo bo izvedel in s kakšno intenzivnostjo se bo morebiti pojavila, po kakšnem postopku bo ugotovljena kršitev neke družbene norme in uporabljena sankcija za to kršitev. Enako na neorganiziran, spontan način poteka tudi oblikovanje nepravilnih družbenih norm.

Vse to pa je pri pravnih normah oziroma kršitvi njihovih dispozicij vnaprej znano. Določeni so organi in postopki za sprejem pravne norme, že vnaprej sta določena vrsta in obseg sankcije (npr. v zakonu, ki ga sprejme

⁵ Zato je Deklaracija o pravicah človeka in državljana v letu 1789 v 2. členu določila: »Cilj vsakega političnega združevanja je ohranitev naravnih in nezastarljivih človekovih pravic. Te pravice so svoboda, lastnina, varnost in upor proti zatiranju.«

predstavniško telo), predvideni so organi, ki so dolžni sankcijo uporabiti (npr. sodišča), ter postopek, po katerem je treba ravnati zoper kršilca pravne norme (npr. v zakonu o kazenskem postopku). Prav ta dejstva pomenijo, da je sankcija pravnih norm organizirana, česar pri drugih družbenih normah ni. To pa ne pomeni, da te norme nimajo sankcije; imajo jo, le da ni organizirana, temveč je prepuščena neorganizirani družbeni spontanosti, npr. skupini prijateljev, znancev, sosedov, naključno mimoidočih itd.

Za organizirano družbeno prisiljevanje skrbi v modernem svetu najbolj splošna družbena organizacija, tj. država. Razvoj pa delno že nakazuje težnje, da »organiziranje« sankcij preide na nedržavne, se pravi samoupravne organizacije in skupnosti. Tudi takšne organizacije družbenega povezovanja lahko vnaprej institucionalno poskrbijo za nastajanje pravnih norm in njihovo izvrševanje. To velja še posebej za tiste pravne norme, ki urejajo življenje v posameznih segmentih globalne družbe. Za pravne norme, ki urejajo temeljne odnose v celotni globalni družbi, se zdi najbolj racionalno organizirano družbeno prisiljevanje, ki spremlja pravne norme, dodeliti najširši oziroma najbolj splošni organizaciji globalne družbe – državi.

V okviru pravnih institucij – kot že omenjeno – ne poteka samo zagotavljanje izvrševanja pravnih norm, temveč tudi njihovo nastajanje. V modernem času se oblikujejo pravne norme na organiziran, vnaprej določen način. Določeni so organi, ki so pristojni za sprejemanje pravnih norm in postopek za njihovo oblikovanje, česar ne opazimo pri drugih družbenih normah, ki nastajajo neorganizirano. V mislih imamo torej pravne institucije, v okviru katerih poteka nastajanje pravnih norm (in tudi kontrola njihovega izvrševanja), in to najprej splošnih pravnih norm. Dandanes največji del splošnih pravnih norm v kontinentalnem pravem sistemu izhaja iz predstavniških teles – državnih parlamentov. Ob naraščajočem pomenu sodnega prava (angl. Judge-made law) pa je treba temu dodati tudi pravne norme s splošno veljavo, ki nastajajo pri odločanju (najvišjih) sodišč.⁶ Del splošnih pravnih norm pa nastaja tudi v organizacijah, ki pripadajo samoupravni, nedržavni sferi, in v organizacijah z javnimi pooblastili (agencije ipd.).

Za podobo (evropskokontinentalnega) pravnega sistema so izhodiščnega pomena splošne in abstraktne pravne norme, ki sestavljajo formalne pravne vire (npr. ustava, zakon, uredba, statut). Z določanjem pravil ravnanja za vnaprej nedoločeno število oseb (splošnost) in situacije, ki šele bodo nastopile (abstraktnost), se vzpostavljajo obvezni modeli družbenega obnašanja pravnih subjektov. Za že nastale situacije in točno določene osebe pa njihovo ravnanje opredelijo posamične in konkretne pravne norme v posamičnih aktih (odločba, sodba, pogodba).

⁶ Več o pojmihih, s katerimi je povezano nastajanje in učinkovanje t. i. sodnega prava, kot sta (sodni) precedens ali ustaljena sodna praksa, glej npr. Štajnpihler (2012).

Pravne norme, vrednote in odnosi so predmet proučevanja pravnih znatnosti, ki pa ne more tudi mimo države kot stičišča političnih in pravnih procesov.⁷

Država kot stičišče politike in prava

Sečišče med politiko in pravom – in tudi med politologijo in pravoznanstvom – se nahaja na območju politične oblasti oziroma države. Pravnim normam daje politična sfera obvezno moč.⁸ Legitimnost te moči izvira – tako je razmišljal že Hobbes – iz svobodnega pripoznanja tistih, ki so ji podvrženi. Omenjeni klasik tudi poudarja, da je glavni tvorec zakona avtoriteta.⁹ Zato prihaja v moderni družbi nujno in vsakodnevno do stika med pravom in politiko, torej tudi do stika med pravno in politično kulturo. Pri tem politiko determinirajo najprej interesi in čustva, pravo pa logika in racionalnost. Če gledamo na pravo in politiko kot na dva družbena sistema, lahko v maniri Luhmannove sistemske teorije sledimo naslednjim vzporednicam:

Tabela 1: RAZMERTJE MED POLITIKO IN PRAVOM V SISEMSKI TEORIJI

	FUNKCIJA	UČINEK	MEDIJ	KODA	PROGRAM
PRAVO	stabilizacija odnosov	reguliranje konflikta	pravna norma	pravno/ nepravno	zakonodaja
POLITIKA	omogočanje zavezujočih odločitev	preglasovanje	moč	imeti moč / brez moči	programi političnih strank

Vir: Bernd, 2006: 202.

Navedena teorija izpostavlja kot bistveno funkcijo pravnega sistema stabilizacijo pričakovanih normativno pogojenega obnašanja ljudi (Bernd, 2006: 199). Pri tem je politični sistem pomemben del okolja za pravni sistem. Seveda ni okolje pravnega sistema podano zgolj s političnim sistemom. Okolje pravnega sistema tvorijo tudi gospodarski, kulturni, religiozni itd. sistemi. Vendar ima politični sistem vseeno posebej poudarjeno težo, ker zagotavlja pravnim normam obvezujočo moč.

Sistemska teorija sicer razvija misel o med seboj ločenih in samozadostnih (avtopoetičnih) sistemih (Luhmann, 1999: 60), toda družbena stvarnost bolj govori v prid predstavi o medsebojno prekrivajočih se družbenih sistemih. Zato tudi za politični in pravni sistem lahko shematično oblikujemo

⁷ Zato je na primer med prvimi učbeniki izšlo na leta 1920 ustanovljeni ljubljanski pravni fakulteti delo Leonida Pitamica »Država« (Mohorjeva družba, Celje 1927).

⁸ V teoretičnih razpravah na primer beremo: »Zavezujočnost prava dejansko izhaja iz odločitev, ki jih sprejme za to avtorizirana instanca« (Höffe, 2008: 135).

⁹ Hobbes v Leviathanu trdi: »Non veritas sed auctoritas facit legem« (cit. Po Höffe, 2008: 133).

predstavo o dveh delno prekrivajočih se krogih ter sistemih, ki vplivata drug na drugega.

V družbenem prostoru imamo torej na eni strani opraviti s čistimi prvinami pravne sfere (npr. delovanje v pravnem postopku), na drugi strani pa s čistimi prvinami politične sfere (npr. ideologija politične stranke). V obsežnem vmesnem prostoru pa obstaja zelo veliko nazorov in ravnanj, ki so obenem politične in pravne narave (npr. sprejemanje zakona v predstavniskem telesu). V tem vmesnem prostoru smo priče mešanju prvin pravne in politične kulture oziroma močnemu medsebojnemu vplivanju obeh sfer.

Pri uveljavljanju določenih interesov prek politike se kot eno izmed najpomembnejših sredstev politike za doseganje njenih ciljev pojavlja tudi pravo. Slednjemu določa politika splošno in glavno vsebino, njegov duh in smisel. To seveda še ne pomeni, da je pravo slepo orodje v rokah politike, saj je v praksi očitno izpričana relativna samostojnost tega družbenega pojava, ki politiko tudi omejuje in racionalizira. Politična dejavnost mora upoštevati nekatere imanentne lastnosti prava ter njegov mehanizem,¹⁰ ki politične procese spreminja v pravne procese in odnose.

Čeprav je delež pravnih norm, s katerimi se neposredno uresničujejo politični cilji, celo manjši v primerjavi s številom drugih norm pravnega sistema, se vendar politične borbe pogosto vodijo prav za osvajanje moči in pozicij, ki omogočajo ustvarjanje prava. Z njim je zlasti prek prve vrste norm mogoče izsiliti takšno ravnanje ljudi, ki ustreza temeljnim interesom vladajočih slojev. Seveda je treba upoštevati pri tem ekonomsko determiniranost omenjenih interesov, kakor tudi politike, ki iz njih izhaja, ter prava, ki služi doseganju tako pogojenih ciljev. Nesporno se interesi iz politične sfere, potem ko se v njej povezujejo ter izražajo v politični obliki, prelivajo v pravne norme. Tudi v pravni sferi doživijo ti interesi ustrezne modifikacije, vendar kljub temu politika po tej poti dosega svoje osnovne cilje. Pravo pa potrebuje neko socialno silo, ki zagotavlja njegovo uporabo v praksi. Interesne determinante politike se tako prenašajo tudi v pravo, ki tvori pomembno sestavino politike. Pravo se v politiko vključuje po eni strani kot omejevalec in racionalizator političnih procesov, po drugi strani pa kot sredstvo za doseganje političnih ciljev.

V funkciji omejevalca in racionalizatorja političnih procesov nastopa institucija pravne države, v funkciji političnega sredstva pa zakonodajna politika.

¹⁰ *Kot temeljne značilnosti modernega prava se pojavljajo splošnost, ki zagotavlja nepristranost in enakost, nato abstraktnost, ki vodi v predvidljivost, zanesljivost in pravno varnost, potem formalizem kot zagotovilo pravičnosti in legalnosti ter končno sistematičnost z racionalizmom, logiko in kodifikacijami (Perenič, 2005: 93). Temu se pridružuje še zavezanost človekovemu dostojanstvu in specifičnim pravnim vrednotam, kot sta na primer red in mir (Pavčnik, 2020: 521).*

O pravni državi

Doktrina pravne države je zaživela po buržoazno-demokratskih revolucijah kot reakcija na stanje v absolutističnih fevdalnih monarhijah. Idejo o pravni državi oziroma vladavini prava pa je navajal pravzaprav že Aristotel: »Bolj zaželeno je torej, da vlada zakon kot pa neki posameznik iz vrst državljanov; in čeprav bi bilo bolje, da vladajo neki ljudje, je te treba iz tega istega razloga postavljati za varuhe in služabnike zakonov« (Aristotel, 2010, 1287, a 20: 339).

V fevdalizmu državni organi niso bili pravno vezani. To pomeni, da je uprava oziroma policija kot njen najpomembnejši del lahko delovala povsem svobodno. Policija je lahko ukrepala v vsakem posamičnem primeru glede na svoje pojmovanje državne koristi oziroma državnega interesa. Pri tem ni bila vezana na neke vnaprej postavljene splošne norme, temveč kvečjemu na osebna naročila vladarjev. Za takšen politični režim je zato uveljavljena oznaka »policijska država«. V njej ni zagotovljene pravne varnosti državljanov, saj so ob dejanski moči (oblasti) policije možne številne zlorabe in samovolja.

Pri tem je seveda v ospredju pojav države kot javne oblasti in ne kot razredne vladavine oziroma politične države. Čeprav je treba upoštevati stališče, da je koncept pravne države tesno povezan z utrjevanjem obstoječe kapitalistične družbene ureditve (Lukšič, 2021: 245), mora dialektični pogled na državo v njej ločiti dva nasprotujoča si pola. Država je po eni strani obča družbena organizacija, po drugi pa instrument za zavarovanje interesov vladajočih slojev. Ta politični del države v smislu razredne vladavine bo z izginjanjem razredne družbe tudi sam izginjal. Takšna državnost je blizu modernemu pojmovanju družbene funkcije pravne države.

Z uveljavitvijo ideje o suverenosti ljudstva so se postopno na osnovi splošne in enake volilne pravice oblikovali parlamenti kot praktični izvajalci te suverenosti. Najpomembnejše odločitve so predstavniška telesa sprejemala v obliki zakonov. Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 je v svojem 6. členu določila: »Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali prek svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju.«

Ker se je potem zakon štel za izraz ljudske volje, je bil razvit nadaljnji princip, da se morajo po zakonskih normah ravnati tako državljanji kot tudi državni organi. In prav ta vezanost državnih organov – zlasti uprave in sodstva – na zakon je dala političnemu režimu osnovo za oznako: pravna država (»Rechtsstaat«). Državni organi pri svojem ukrepanju torej niso več imeli prostih rok, ampak so morali vse svoje odločitve v posamičnih primerih opreti na ustrezno določbo zakona. To je formalna plat pravne države, njena legalnost. Njena legitimnost pa se kaže v vsebinskem vidiku pravne države, pri katerem se na normativni in dejanski ravni spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine. S tem je v moderni dobi ob ideji svobode in

enakosti postala pomembna tudi vladavina prava (»Rule of Law«) oziroma pravna država.

Vežanost državljanov in državnih organov na zakon je torej predvsem formalni vidik pravne države. Zgolj takšen pogled na pravno državo namreč zelo hitro enači legitimnost z legalnostjo. Kadar takšno usmeritev podpre še pravni pozitivizem, ki se ne sprašuje po vsebini pravnih norm, je mogoče vsakršno uzurpacijo oblasti in samovoljo prikazovati tudi kot legitimno početje. Pojavi totalitarnih in avtokratičnih političnih režimov, ki so se zavarovali s pravno obliko, so znova opozorili na mogoče zlorabe pravne forme.

Zato je seveda pomembno, da pravne države ne motrimo zgolj z njene formalne plati, temveč da poudarjamo njeno vsebino, določeno s t.i. »človeškim pravom« oziroma temeljnimi človekovimi pravicami, ki jih je uveljavila sodobna pravna civilizacija. Prav človekove pravice in temeljne svoboščine tvorijo vsebinsko plat pravne države, torej njeno legitimnost.

Seveda je izhodišče in predpostavka legitimnosti legalnost. Tako je na primer ustavna norma o svobodi, ki jo je uzakonila buržoazija, služila tudi interesom delavskega razreda, saj jo je ta uporabil za organiziranje v svoje politične organizacije (stranke). Zato si pogosto obvladani razred prizadeva za uveljavljanje pravnih norm, ki jih je predpisal vladajoči razred. To ponazarjajo na primer zahteve plebejcev v starem Rimu, ki so zahtevali uzakonitev prava (Zakonik dvanajstih tabel), zahteve upornih kmetov v njihovih uporih (boj za staro pravdo) ali pa kasneje prizadevanja delavcev za uveljavitev parlamentarne demokracije.

Za dejansko uveljavljanje pravne države je vsebinsko pomembno, da so v zakonih zajeti avtentični splošni družbeni interesi oziroma temeljne človekove pravice, ki so opredeljene v Univerzalni deklaraciji človekovih pravic. Šele potem je zahteva za spoštovanje zakonov racionalno in moralno upravičena, saj takšni zakoni potem lahko pomenijo pravo, ki varuje državljane in omejuje državno oblast. Šele tedaj nastopi »vladavina prava« namesto »vladavine ljudi«.

O zakonodajni politiki

Zakonodajna politika označuje postavljanje ciljev zakonodajne dejavnosti in določanje načinov in sredstev za doseganje teh ciljev (Igličar, 2021: 18). Cilji zakonodajne politike izhajajo iz splošno sprejetih in priznanih družbenih vrednot kot pomembnih materialnih pravnih virov. Pri tem je določanje ciljev seveda pogojeno z objektivnimi materialnimi, socialnimi, političnimi in kulturnimi okoliščinami globalne družbe. Sredstva zakonodajne politike so načini oblikovanja zakonov (nomotehnika) oziroma njihovi metodični, strukturni in jezikovni vidiki. Med sredstva zakonodajne politike lahko uvrstimo še postopke sprejemanja zakonov.

Zakonodajna politika se vključuje v delovanje države. Zato je v zakonodajni dejavnosti navzoča intenzivna povezava med sprejemanjem splošnih pravnih aktov ter usmerjanjem družbe prek države, posebej ko se kot sredstvo tega usmerjanja uporablja zakon kot formalni pravni vir. Izraz »zakonodaja« v ožjem pomenu danes namreč zajema pravne akte, ki jih izdajajo predstavniški državni organi, kakor tudi delovanje teh organov pri njihovi pravotvornosti (Akzin, 1968: 9, 221).

Racionalna pravna politika mora upoštevati objektivno družbeno stanje ter objektivno možni domet pravnega normiranja. Šele z upoštevanjem socialnih, ekonomskih, političnih in kulturnih razmer v globalni družbi je mogoče uspešno usmerjati družbeni razvoj s pomočjo pravnih pravil. Osnovne usmeritve pravne politike so večkrat določene tudi v posebnih dokumentih, ki zajemajo programe državnih organov pri sprejemanju novih in noveliranju obstoječih predpisov.¹¹

Najpomembnejši del teh usmeritev zajema zlasti zakonodajno dejavnost. Z njo vzpostavljamo – prek določanja pravic in dolžnosti pravnih subjektov – družbeni red¹² kot nujni pogoj obstoja globalne družbe. Poleg tega je zakonodaja še v funkciji družbenega načrtovanja, ekonomskega razvoja in doseganja sodelovanja ter družbene integracije (Smeddinck, 2006: 109). Seveda se je treba pri tej funkciji zakonodaje izogibati samovolji in zlorabi zakona za doseganje kratkoročnih interesov dnevne politike. Dobra zakonodajna politika izhaja iz poglobljene kritike obstoječe pravne ureditve (de lege lata) in pri tem oblikuje predloge za bodočo pravno ureditev (de lege ferenda). Takšna zakonodajna politika kaže na proaktivno načrtno delovanje za razliko od zgolj reaktivnega naključnega delovanja zakonodajnih organov. Kadar je zakonodajna dejavnost, ki se samo naključno odzove na tekoče družbene dogodke in ekscesne izjemne primere, se posledično slabša pravni red.¹³

Dobro zakonodajno politiko usmerjajo splošni družbeni interesi ter posplošene življenjske izkušnje, pridobljene iz eksistenčno pomembnih in ponavljajočih se družbenih odnosov. To sicer pomeni, da zakonodaja nastaja po induktivni poti, vendar s hkratnim abstrahiranjem (odmišljanjem) posamičnih in posebnih značilnosti določene vrste družbenih odnosov. Zakonska pravna regulacija normira skupne prvine v nekem sklopu podobnih oziroma tipičnih družbenih odnosov.

Družbene determinante zakonodaje kažejo na tiste družbene silnice, ki terjajo zakonsko urejanje določenih družbenih odnosov. Te determinante izhajajo najprej iz eksistenčnih potreb ljudi po varnosti in predvidljivosti

¹¹ Na primer Resolucija o normativni dejavnosti, Ur. l. RS 95/09.

¹² Znana je Pitamičeva opredelitev prava: »Pravo je vedno red ...« (Pitamic, 2005: 110).

¹³ Takšna zakonodajna politika pozablja na pravno modrost: »Hard cases make bad law« (Black's Law Dictionary, 2004: 721).

njihovih temeljnih družbenih razmerij, nato pa iz vrednot in socialnih, gospodarskih, interesnih ter političnih razmer v globalni družbi. Vse te okoliščine so zajete v pojmu materialnih pravnih virov, pri katerih teorija posebej izpostavlja njihovo dinamično naravo (Pavčnik, 2020: 235).

Potrebe, izhajajoče iz civilne družbe, in interesi – kot v politični družbi izražene potrebe – so nato podlaga ideoloških pogledov družbene zavesti o vsebini zakonskega urejanja družbenih odnosov. Omenjena ideologija je v sodobni družbi artikulirana in sistemizirana v programih političnih strank. Na ta način postanejo tudi ideološki nazori oziroma strankarski programi sestavni del materialnih pravnih virov.

Program politične stranke je naravnano pragmatično in konkretno, tako da je uresničljiv skozi ukrepe državne oblasti. Prav iz teh razlogov je pogosto najbolj obsežen del programa namenjen opisu državne organizacije in ustavno-pravnim načelom, ki naj bi predstavljali normativni skelet globalne družbe. Na osnovi programov političnih strank se sklepajo tudi koalicijski sporazumi med strankami, ki sestavljajo vlado, da bi se potem oblikovali še posebni programski dokumenti vlade. Njihova vsebina se nato skuša pretvoriti v splošne pravne akte. Zato je za razumevanje vsebine zakonskih določb oziroma pri proučevanju materialnih virov prava večkrat treba slediti naslednjim dokumentom (Igličar, Štajnpihler Božič, 2018: 254):

program politične stranke —koalicijski sporazum —normativni program vlade —zakon —podzakonski akti.

V modernih državah se o vsebini predlaganih zakonov najprej razpravlja zunaj zakonodajnega telesa v vodstvih političnih strank. Mnenja in stališča, ki se oblikujejo v vodstvu stranke, potem v skladu s strankarsko disciplino zavezujejo poslance te stranke, ko razpravljajo in glasujejo o zakonskem predlogu v parlamentu. Zakonodajno odločanje je zato v parlamentu pogosto izrazito formalne narave; končna odločitev je rezultat razmerja med številom poslancev posameznih političnih strank, ki so zastopane v parlamentu, saj dejanske odločitve nastajajo zunaj parlamenta v centrih političnih strank.

Le-te odločilno vplivajo na vsebino zakonodaje prek frakcij, torej prek tistega dela stranke oziroma njenega vodstva, ki je s statusom poslancev navzoč v nacionalnem predstavniškem telesu. Spreminjanje strankarskih odločitev v državne zakonodajne odločitve predpostavlja obstoj ustreznih organov politične stranke in vezanost poslancev na odločitve strankinega vodstva. Organi političnih strank, ki so zastopane v parlamentu, obravnavajo vse zakonske predloge še pred zasedanjem parlamenta in zavzamejo do teh predlogov določena stališča. Ta stališča potem člani stranke – poslanci zastopajo v zakonodajnem procesu oziroma ob glasovanju o sprejemu zakona.

Politične stranke, ki tvorijo vladno koalicijo, torej vplivajo na samo vsebino zakonskega predloga že v času njegovega prvotnega oblikovanja v vladni proceduri, še preden steče parlamentarni zakonodajni postopek.

Sklep

Sobivanje politike in prava v slovenski zakonodajni politiki usmerjajo načela političnega dokumenta z naslovom Resolucija o normativni dejavnosti.¹⁴ Z njihovim upoštevanjem pravni sistem varuje človekove pravice in zagotavlja pravno varnost ob spoštovanju delitve oblasti ter jasnosti, preglednosti in kakovosti predpisov. Na oba dela – politični in pravni – pa raziskovalno posegata politologija in pravoznanstvo.

LITERATURA

- Akzin, Benjamin (1968): Legislation, v: International Encyclopedia of the Social Sciences (9), The Macmillan Company & Free Press, New York.
- Aristotel: Politika (2010): GV Založba, Ljubljana 2010, prevod Matej Hriberšek.
- Bernd R. Hornung (2006): The Theoretical Context and Foundation of Luhmann's Legal and Political Sociology, v: King M. and Thornhill C. (ed.) Luhmann on Law and Politics, Hart Publishing, Oxford – Portland Oregon.
- Bibič, Adolf (2021): Kaj je politična znanost?, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Garner, Bryan (ed.) (2006): Black's Law Dictionary, Thomson/West, St. Paul, Min.
- Höffe, Otfried (2008): Politična pravičnost, Pravniki 63 (1–3): 133–157. Ljubljana.
- Igličar, Albin, Tilen Štajnpihler Božič (2018): Pogledi sociologije prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana.
- Igličar, Albin (2021): Zakonodajna politika, Lexpera, GV Založba, Ljubljana.
- Lively, Jack, Adam Lively (1994): Democracy in Britain, Blackwell, Oxford, Cambridge.
- Luhmann, Niklas (1999): Soziale Systeme, Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Lukšič, Igor (2021): Politična antropologija, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Pavčnik, Marijan (2020): Teorija prava, Lexpera, GV Založba, Ljubljana.
- Perenič, Anton (2005): Uvod v razumevanje države in prava, Fakulteta za policijsko-varnostne vede, Ljubljana.
- Pitamic, Leonid (2005): Na robovih čiste teorije prava, SAZU in Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Raz, Joseph (2021): Pravu lastna vrlina, Pravniki, letnik 76 (138) (3–4): 133–149. Ljubljana.
- Smeddinck, Ulrich (2006): Integrierte Gesetzesproduktion, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike, Založba Obzorja, Maribor.
- Štajnpihler, Tilen (2012): Precedenčni učinek sodnih odločb pri pravnem utemeljevanju, GV Založba, Ljubljana 2012.

¹⁴ Resolucija o normativni dejavnosti izpostavlja načela potrebnosti, samoomejevanja, sorazmernosti, odgovornosti, določnosti, dostopnosti, poenostavitve, transparentnosti (Ur. l. RS 95/09).