

*Albin Igličar***DRŽAVA BLAGINJE, CIVILNA DRUŽBA IN PRAVNA DRŽAVA**

1

V praksi modernih kapitalističnih držav in teoriji socialnodemokratskih gibanj oziroma strank se je med obema svetovnjima vojnama izrazil uveljavil koncept države blagostanja. Zaradi sprememb v razmerju razrednih sil, ločevanja kapitala na kapital-lastnino (privatni lastnik) in kapital-funkcijo (menager)¹ ter vse izrazitejšega poseganja države v gospodarstvo in družbene službe, je meščanska ideologija opustila idejo liberalne države. Če je za liberalno državo značilno načelno nevmešavanje države v ekonomsko in socialno življenje, je pričela meščanska država – v nasprotju s takšno ideologijo – po prvi svetovni vojni posegati prav na ta področja. Posebej izrazito se to poseganje nadaljuje po 2. svetovni vojni.

Začetke države blagostanja pa zasledimo že v Bismarkovih ukrepih v Prusiji. Tam so že leta 1883 sprejeli zakon o obveznem zavarovanju za primer bolezni ter v naslednjih letih še za primer invalidnosti in nesreče pri delu. Vsesplošno socialno zavarovanje za primer bolezni, invalidnosti in starosti, ki je bilo nato postopno uvedeno v vseh sodobnih državah, pa štejemo za enega bistvenih elementov države blagostanja.²

Med nadaljne značilnosti države blagostanja uvrščamo uvedbo obveznega osnovnošolskega izobraževanja, javno zdravstveno službo, zavarovanje za primer brezposelnosti, omejitev delovnega časa ipd., kar so vpeljale družbene reforme v Angliji med leti 1906 in 1914.

Vse to je imelo za posledico večjo vezanost delovnih množic na buržoazno državo ter postopno rast njihovega življenjskega standarda. Navedeni ukrepi so bili v veliki meri sprejeti zaradi pritiska sindikalnega in političnega delavskega gibanja ob sočasnem ohranjanju bistvenih elementov kapitalistične formacije družbe (oz. tipa države).

Za ohranitev kapitalistične formacije družbe tudi v njeni dosedaj največji krizi (1929–1933) so celo v ZDA pristopili k državnemu intervencionizmu. V okviru t. im. New Deala je država organizirala velika javna dela in s tem zmanjšala ogromno nezaposlenost ter tako povečala kupno moč prebivalstva. V tem času je bilo v ZDA omogočeno delovanje sindikatov, uvedene so bile kolektivne delovne pogodbe med delodajalci in sindikati, prepovedano je bilo delo otrok ter z ustrezno zakonodajo določen najdaljši delavnik in minimalne plače (National Industrial Recovery Act, 1933). V letu 1935 je bilo uvedeno socialno zavarovanje za primer starosti in nezaposlenosti ter delno za primer bolezni (Social Security Act). Predsednik Roosevelt je izvedel tudi obnovo finančnega in bančnega sistema, kar je vse ublažilo nasprotja med delavskim razredom in kapitalisti.

Takšna nova podoba države v kapitalizmu se je dograjevala s podržavljanjem nekaterih sredstev za proizvodnjo v Angliji v času vladavine laburistične stranke (1945–1950). V tem času so prenesli v javno lastnino veliko rudnikov premoga in

železa, del transporta, elektrarn in jeklarske industrije. Podobne ukrepe je že pred tem uvajala socialno-demokratska vlada na Švedskem.

S takšnimi reformami v kapitalističnem sistemu, ki se izvajajo predvsem prek države, se ohranja socialni mir oziroma preprečuje neposreden konflikt med delavci in delodajalci.³

Na mednarodni ravni se je koncept države blagostanja pojavil v Atlantski listini, ki sta jo avgusta 1941 podpisala predsednika ZDA in Velike Britanije. V tej deklaraciji o splošnih načelih politike teh dveh držav v boju proti fašizmu je tudi zahteva po varstvu ljudi pred strahom in revščino.

Ideje o mednarodnem sodelovanju pri ekonomskem razvoju in doseganju višje življenjske ravni ter socialne varnosti so bile skupaj z omenjenim varstvom vseh ljudi pred strahom in bedo januarja 1942 ponovljene v Deklaraciji Društva narodov. S takšnimi razglasi so se v tistem času gradili elementi države blagostanja in pridobivale ljudske množice za boj proti fašizmu in za „lepši jutri“.

Podpore državi blagostanja so nudile tudi pravne doktrine o lastnini kot družbeni funkciji ter ekonomske teorije, ki so poudarjale, da je blagostanje cilj vsake gospodarske dejavnosti. Prav tako je pripomogla k nastajanju države blagostanja politična filozofija fabijanskega socializma, ki so jo zastopali nekateri intelektualci v Veliki Britaniji konec 19. stoletja. Fabijanci so zagovarjali idejo o postopnem spreminjanju družbe z državnimi reformističnimi ukrepi. V omenjeni teoriji je v ospredju avtomatizem ekonomskega gibanja v socialistično družbeno formacijo ter ideja o nenehnem širjenju politične demokracije.

V zadnjem času se pojavljajo že spoznanja o krizi države blagostanja. Intervencijska država se namreč s poseganjem v gospodarstvo in družbene službe vse bolj birokratizira. Po drugi strani pa vendarle državno upravljanje ne uspe zajeti nekaterih novih problemov in posebnih interesov določenih skupin prebivalstva (mladinska gibanja, mirovna gibanja, profesionalna združenja itd.), ki se zato uveljavljajo mimo države v t. im. „civilni družbi“.

Zadnjih deset let so pričele tudi moderne kapitalistične države omejevati izdatke za t. im. javni sektor.⁴ Bolj desno usmerjene vlade so omejile izdatke za socialno pomoč, zdravstveno varstvo ipd. Neokonservativna politika vodi celo do denacionalizacij na področju gospodarstva. V imenu gospodarskega napredka in konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva na svetovnem trgu proračuni razvitih kapitalističnih držav (ZDA, Velika Britanija, Francija) zmanjšujejo izdatke za socialno politiko.

2

Koncept civilne družbe je v veliki meri doživel svojo renesanso zaradi krize države blaginje. Kolikor se ta koncept v zadnjem času pojavlja tudi znotraj vzhodnoevropskih socialističnih držav ter v okviru jugoslovanskega samoupravnega socializma je zopet mogoče ugotoviti, da je glavni vzrok za ta pojav nezadostnost in togost državne organizacije družbe.

Že v družboslovni teoriji liberalne epohe se je namreč izraz civilna družba (meščanska družba) uporabljal za označevanje tistega dela družbene stvarnosti, ki je različen od države. Ta del družbe se je manifestiral z dominacijo zasebnih interesov, zasebne lastnine in svobodne tržne konkurence ob hkratnem formalnem priznavanju političnih svoboščin in pravic. S tem v zvezi je bila stalno v ospredju tudi ideja o omejevanju državne oblasti zaradi preprečevanja možnih zlorab državnih pristojnosti.⁵

Tej ideji država blagostanja ni več zvesta, saj so njeni posegi v družbeno življenje na gospodarskem in negospodarskem področju vedno večji. To je še bolj poudarjeno v političnem sistemu državnega socializma. Državno delovanje na ekonomskem in socialnem področju je bistveno poseglo v sfero dela in kapitala.

Državni posegi v družbeno življenje so prizadeli tudi avtonomijo t. im. civilne družbe. Ti ukrepi so namreč omejili obseg in pomen pluralizma, neodvisne javnosti in na svojevrsten način zakonitosti oziroma pravne države, torej elemente, ki jih teorija navaja kot bistvene prvine civilne družbe.⁶

Družbeni razvoj je z oblikovanjem monopolnih gospodarskih organizacij, obsežnim državnim kapitalom in državno ekonomsko politiko omejil pluralizem na ekonomskem področju. Na političnem področju je z oblikovanjem ene same (npr. v SZ) ali dveh množičnih strank, ki se med seboj bistveno ne razlikujeta (npr. ZDA), pluralizem prav tako omejen.

Na področju javnosti lahko v sodobnosti opazamo procese nadomeščanja neodvisne javnosti s pasivno množično družbo. Za pravo javnost je namreč potrebno ravnovesje med številom tistih, ki mnenje ustvarjajo, in tistih, ki ga sprejemajo. Nadaljni pogoj za obstoj javnosti je možnost vsakega člana družbe, da lahko takoj odgovori na vsako javno izraženo mnenje. Za razvito javnost mora biti dana še možnost za realizacijo mnenja z učinkovito družbeno akcijo ter odsotnost vseobsežne kontrole državnih organov nad javnim mnenjem.⁷

Kadar ti pogoji niso izpolnjeni, se razvija tip množične družbe. K njej so danes obrnjeni trendi velikih globalnih družb. Zato se v delu družboslovja pojavljajo pozivi k oživitvi civilne družbe z njeno neodvisno pravo javnostjo.

Množična družba brez razvitih elementov javnosti je seveda zelo slaba podlaga zakonitosti (legitimnosti) državne oblasti. Dejavnost zakonodajnih teles je namreč močno vprašljiva, kadar se javno mnenje oblikuje v ozkih centrih političnih strank, kadar ljudje nimajo možnosti takoj odgovoriti na izraženo mnenje, kadar realizacijo mnenj dosledno nadzorujejo državni organi, oziroma kadar ni določene samostojnosti javnosti.

Oblikovanje in sprejemanje splošnih pravnih norm (zlasti zakonov) postane v takšnih razmerah odtujeno od ljudskih množic. Ideja o ljudski suverenosti se spremeni v čisto dogmo.⁸ Ko potem nadzor nad izvajanjem teh norm prevzema osamosvojen državni uradniški aparat, se heteronomna narava teh pravil še poveča. Ob dejstvu, da se v velikih gospodarskih sporih skušajo stranke pogosto izogniti klasični sodni poti, postanejo razumljivi pozivi k ponovni uveljavitvi demokratične zakonitosti kot konstitutivnemu elementu civilne družbe.

Takšna demokratična zakonitost je bila na teoretični ravni ogrožena s pravnim pozitivizmom. Ta je po vzoru naravoslovja prepariral splošne pravne pojme, jih formaliziral in s tem omogočil, da so bili primeren okvir za kakršnokoli vsebino. S tem pa je pravni pozitivizem tudi olajševal pojave, ko se je vsakršna uzurpacija oblasti in samovolja prikazovala kot legitimno početje.⁹ Pojavi totalitarnih in avtokratičnih političnih režimov, ki so se zavarovali s pravno obliko, so ponovno opozorili na zlorabljanje pravne forme.

Zato moderna pravna doktrina ponovno opozarja, da pravo na eni in zakonodaja neke konkretne države na drugi strani, nista nujno istovetna. V teoriji so vse bolj pogosti poskusi nadaljnjega razvijanja t. im. naravnega prava. Ljudsko dostojanstvo, pravičnost in svoboda se razglašajo za temeljne pravne vrednote, po katerih se ocenjuje upravičenost pozitivnega prava oziroma zakonodaja posamezne države. Tako razumljena narava stvari zajema v moderni marksistično orientirani misli o pravu zlasti ljudsko dostojanstvo,¹⁰ pri idealistično usmerjenih mislecih pa kategorijo pravičnosti.¹¹ Tako eni kot drugi pa se zavzemajo za pravno državo oziroma vladavino prava v politični sferi družbe.

3

Za državo v moderni družbi (kapitalizem, socializem) je značilno, da se morajo tudi državni organi — in ne le državljani — ravnati po zakonih. Vezanost državnih organov, zlasti uprave in sodstva, na zakone in druge splošne pravne akte daje politični ureditvi osnove za oznako: *pravna država*.

Doktrina pravne države je po buržoaznih revolucijah zaživela kot reakcija na stanje v absolutističnih fevdalnih monarhijah. V fevdalizmu državni organi niso bili pravno vezani. To pomeni, da je uprava, oziroma policija kot najpomembnejši del uprave, lahko delovala svobodno. Policija je lahko ukrepala v vsakem posamičnem primeru glede na svoje pojmovanje državne koristi oziroma državnega interesa. Pri tem ni bila vezana na kakšne vnaprej postavljene splošne norme, temveč kvečjemu na osebna naročila vladarjev. Za takšen režim se zato pogosto uporablja oznaka „policijska država“. V njej ni zagotovljena pravna varnost državljanov, saj so ob dejanski oblasti (moči) policije možne številne zlorabe in samovolja. Takšno stanje ilustrira vladarjev izrek: „Država, to sem jaz!“

Z razvojem meščanske demokracije so se ob ideji enakosti in suverenosti ljudstva^{1,2} oblikovali parlamenti, izvoljeni na osnovi splošne volilne pravice. Nanje je bila z monarha prenesena zakonodajna oblast. Tej oblasti in njenim aktom sta nato podrejena uprava in sodstvo, katerih ukrepi morajo temeljiti na zakonu.

Na ta način naj bi se v razvijanju državnih organov odražala ljudska volja, ki se najprej kot občja volja naroda oziroma volilnega telesa pojavi v predstavniškem telesu in tam pretvori v zakone. Le-ti potem vežejo vse in vsakogar, kar zagotavlja uresničevanje te volje v posamičnih aktih upravnih in pravosodnih organov.^{1,3}

Marskistična analiza tega procesa pa je ugotovila, da so v klasičnem kapitalizmu napolnjevali „občo voljo naroda“ dejansko posebni interesi zasebnih lastnikov proizvodnih sredstev. V enem delu so bili sicer ti posebni interesi identični s splošnimi družbenimi interesi, vendar je v drugem delu državnega delovanja zajeto hotenje le enega družbenega razreda. Ob tem dejstvu pa postane pozivanje na vladavino zakonov, v katere je oblikovana le „volja vladajočega razreda“,^{1,4} močno vprašljivo. Za večino družbe so namreč takšni zakoni heteronomne narave in ne predstavljajo avtonomnega prava. Zato takšna pravna država v svojem bistvu ne more zaživeti.

Tudi heteronomni zakoni seveda nudijo določeno pravno varnost; konec koncev vendarle omejujejo nebrzdana početja oblastnikov. Ob dominaciji interesov manjšinskega vladajočega razreda so v teh zakonih zajeti še nekateri splošni družbeni interesi ter v številnih primerih tudi kratkoročni interesi večinskih podrejenih razredov in slojev. Poleg tega že sama pravna oblika najbolj koristi pravzaprav podrejenim članom družbe.

Tako je bila na primer svoboda — ki jo je zahtevala buržoazija v lastnem razrednem interesu — ko je dobila pravno obliko kot svoboda združevanja, koristna za delavski razred (četrti stan) celo proti interesom buržoazije. Zato si pogosto obvladani razred prizadeva za uveljavljanje prava, ki ga je predpisal vladajoči razred.^{1,5} To dokazujejo zahteve plebejcev v starem Rimu, ko so zahtevali uzakonitev prava (Zakonik XII plošč), zahteve upornih kmetov v kmečkih puntih (boj za staro pravdo!) ali pa prizadevanja delavcev za uveljavljanje parlamentarne demokracije in pravne države.

Vendar za resnično pravno državo ni pomembno samo, da mora ravnanje državnih organov (in državljanov) temeljiti na zakonih oziroma pravu, temveč je bistveno tudi, da pri določanju vsebine teh zakonov oziroma prava sodelujejo vsi državljanji, da se torej njihovi avtentični skupni in splošni interesi oblikujejo v splošne pravne norme. Šele potem je zahteva za spoštovanje zakonov racionalno in moralno upravičena, kajti takšni zakoni lahko predstavljajo avtonomno pravo.

Vladavina avtonomnega prava in resnična pravna država sta zagotovljena šele, ko državno oblast prevzame družbena večina. S socialistično revolucijo so za to izpolnjeni prvi nujni (ne pa še zadostni!) pogoji; slediti mora dopolnitev in nadgraditev dotodanje demokracije v smeri njene ekonomske vsebine ter neposrednosti in dejanskosti socialistične demokracije.

Politični sistem socialističnega samoupravljanja omogoča, da po delegatski poti in z referendummi poteka oblikovanje pravne nadgradnje oziroma zakonov in

samoupravnih splošnih aktov. Na ta način se lahko dolgoročni interesi delavcev, ki so identični s splošnimi družbenimi interesi¹⁶ (Kardelj, Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, Ljubljana, 1977, s. 85), oblikujejo v splošne pravne akte državnega in samoupravnega prava. S tem je izpolnjen prvi pogoj za demokratično osnovo pravne države.

Če se v praksi splošne pravne norme zares tako oblikujejo, je upravičeno zahtevati: „Vsakdo je dolžan ravnati se po ustavi in zakonu.“ (čl. 197, Ustave SFRJ) in: „Vsi posamični akti in ukrepi upravnih organov in drugih državnih organov, ki opravljajo izvršilne in upravne zadeve, ter posamični akti organizacij združenega dela in drugih samoupravnih organizacij in skupnosti, ki jih te izdajo v izvrševanju javnih pooblastil, morajo temeljiti na zakonu ali drugem zakonito izdanem predpisu.“ (čl. 212, Ustave SFRJ) ter: „Sodišča so pri opravljanju sodne funkcije neodvisna in sodijo po ustavi, zakonu in samoupravnih splošnih aktih.“ (čl. 219 Ustave SFRJ). To pa je drugi pogoj za moderno pravno državo v socializmu. Naš politični sistem torej priznava pravno državo kot posebno vrednoto in instrument za zagotavljanje pravne varnosti državljanov.

V našem političnem sistemu je država svoje delovanje na ta način opremila s pravno vezanostjo in pravno obliko. Seveda pa je treba to civilizacijsko pridobitev v podobi pravne države napolnjevati z dejansko demokracijo in v praksi dosledno izvajati načela vladavine prava oz. ustavnosti in zakonitosti. Tedaj bo imela pravna država v socializmu družbeno napredno vlogo. Zoževanje in obid delegatskih načinov odločanja, manipulacije pri referendumih ter neizvajanje pravnih norm oziroma dopuščanje velikega razkoraka med normativnim in stvarnim, pa vodijo stran od pravne države, v samovoljo in arbitrarnost.

Načelo ustavnosti in zakonitosti torej napolnjuje bistveno vsebino moderne pravne države. Pri tem stopajo v ozadje nekateri elementi klasične meščanske demokracije, od nedotakljivosti zasebne lastnine, prek delitve oblasti do svobodnega delovanja političnih strank.¹⁷ Najpomembnejše za sodobno pravno državo je torej načelo vladavine prava.

S takšno vsebino napolnjen koncept pravne države je na današnji stopnji razvoja takorekoč nujna sestavina strukture globalne družbe. Med tako razumljeno vlogo države in (civilno) družbo obstaja svojevrstna dialektična enotnost in medsebojna pogojenost. Pravne norme izvirajo iz eksistenčnih potreb družbe in nato povratno usmerjajo tokove družbenih procesov. Brezizjemna podrejenost demokratično nastalemu pravnemu redu pa nikakor ni mišljena kot popolna institucionalizacija družbenih odnosov. Zdravo pravno normiranje zajame le bistvene eksistenčno pomembne družbene odnose, tako da v prevladujoči množini odnosov ostaja dovolj prostora za svobodno, spontano ter inovativno ravnanje ljudi.

Če odmislimo nesporno dejstvo o prenormiranosti jugoslovanske družbe, lahko tudi na tistem delu družbenih odnosov, ki so ustrezno pravno normirani, opazimo v praksi vse preveč odmikov od načel pravne države. Že omenjena in splošno znana ugotovitev o razkoraku med normativnim in stvarnim, velja tudi za uveljavljanje pravne države v Jugoslaviji. Prepogosto imajo ustavne norme o skupščinskem sistemu ter ustavnosti in zakonitosti le fasadno funkcijo, ki prekriva dejansko odločanje t. im. odtujenih centrov politične moči.

Podatek da je Zvezni zbor Skupščine Jugoslavije sprejel v letih 1982–1985 dobro četrtno zakonov po hitrem postopku (Igličar, Posledice razvojnih zakonskih akata, Sociologija, št. 3, Beograd 1986, s. 281), v letu 1987 pa že kar polovico, opozarja na neuresničevanje principov pravne države v procesih ustvarjanja prava oziroma demokratičnega političnega odločanja. Samo afera Agrokomerc pa na drugi strani – v procesih uporabljanja prava – kaže na odsotnost pravne države v pomembnem delu jugoslovanske družbene stvarnosti.

Ta dejstva odraža tudi empirična sociološka raziskava slovenskega javnega mnenja. V njej so respondenti med drugim primerjali razmere na področju

demokratičnosti odločanja in zakonitosti v času anketiranja z razmerami pred približno petimi leti. Za odgovore, da je danes slabše ali dosti slabše se odloča vedno večji odstotek anketiranih:

demokratičnost odločanja:		danes slabše	danes dosti slabše
SJM	1980	4,4	0,5
	1982	8,1	1,2
	1983	18,9	3,0
	1984	20,1	4,8
	1986	18,5	3,8
	1987	24,9	6,8
zakonitost		danes slabše	danes dosti slabše
SJM	1980	5,9	0,6
	1982	10,9	3,1
	1983	17,5	3,9
	1984	17,1	5,6
	1986	18,0	5,0
	1987	24,5	9,2

(Slovensko javno mnenje, DE, Ljubljana 1987, s. 18, 19)

Odgovori o tem, da je danes slabše ali celo dosti slabše kot v predhodnem obdobju na področju demokratičnosti odločanja in zakonitosti, s svojim naraščajočim obsegom, opozarjajo na nevarno širjenje pojavov anomalije oz. pojavov, ki so nasprotni pravni državi.

OPOMBE:

¹ Jože Goričar, Temelji obče sociologije, Ljubljana 1975, s. 268.

² Silvester Zavadski, Država blagostanja, Beograd 1975, s. 16.

³ Branko Pribičević, Socializem na zahodu – pričakovanja in izpeljave, problemi in obeti, Teorija in praksa, št. 5–6, Ljubljana 1987, s. 730.

⁴ Maca Jogan, Osvobajanje žensk in družina – Sociološke teme Ljubljana 1987, s. 300.

⁵ Adolf Bibič, Civilna družba, politična država, samoupravljanje, cikl. referat na posvetu Samoupravljanje, interesi, država, Ljubljana 1987, s. 3.

⁶ Adolf Bibič, n. d., s. 13.

⁷ Wright Mills, Elita oblasti, Ljubljana 1965, s. 302.

⁸ Leon Duguit, Preobražaji javnog prava, Beograd 1929, s. 19.

⁹ Ljuba Tadić, Filozofija prava, Zagreb 1983, s. 20.

¹⁰ Ernst Bloch, Prirodno pravo i ljudsko dostojanstvo, Beograd 1977, 197.

¹¹ Gustav Radbruch, Filozofija prava, Beograd 1980, s. 236.

¹² J. J. Rousseau, Družbena pogodba, Ljubljana 1960, s. 86.

¹³ J. J. Rousseau, n. d., s. 126.

¹⁴ Marx–Engels, Manifest Komunistične stranke, v MEID II., CZ, Ljubljana 1971, s. 607.

¹⁵ Gustav Radbruch, n. d., s. 237.

¹⁶ Edvard Kardelj, Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, Ljubljana 1977, s. 85.

¹⁷ Kušej, Pavčnik, Perenič, Uvod v pravoznanstvo, Ljubljana 1984, s. 70.