

Temeljna vprašanja sodobne ustave

(Pogledi slovenskih pravnikov)

Lani oktobra smo pravniki praznovali stoletnico slovenskega pravniškega društva, kjer smo razpravljali o aktualnih vprašanjih nadaljnega družbenega razvoja. Ob tem smo sprejeli program Zveze društev pravnikov, ki izraža temeljna razmišljanja o želenem političnem sistemu v naši skupnosti.

Programska usmeritev Zveze pravnikov

Program obsega štiri temeljne točke, kjer poudarjamo:

1. v skladu z mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah, sklepi II. zasedanja AVNOJ-a in ustave SFRJ bomo uresničevali pravice narodov do samoodločbe, po katerih si narodi samostojno določajo svoj politični status in zagotavljajo svoj ekonomski, socialni in kulturni razvoj ter razpolagajo s svojimi naravnimi bogastvi in naravnimi viri. Ob tem bomo odklanjali eskalacijo kakršnegakoli nacionalizma, ki bi ogrožal jugoslovansko skupnost.

Ob taki vlogi narodov in narodnosti se bomo zavzemali za decentralizacijo političnega in ekonomskega sistema, kar je pogoj za svobodo in ustvarjalnost vseh subjektov družbenega življenja, pa tudi za razvijanje demokratizacije političnega odločanja. Smotrna decentralizacija mora upoštevati posebnosti federalnih enot, jim omogočati delovanje v skladu z doseženim razvojem, motivirati subjekte k smotrному ravnanju in uveljaviti pomen lokalnih skupnosti.

2. Zavzemali se bomo za uveljavljanje pravne države in za racionalno pravo: za samostojnost družbenih subjektov in razmejevanje svoboščin in pravic človeka posameznika in svobodnega samoorganiziranja na eni in legitimnih natančno določenih državnih intervencij na drugi strani.

V skladu s tem stališčem se bomo zavzemali za uveljavitev demokratizacije, decentralizacije, depolitizacije in deetatizacije celotnega sistema; za tak sistem, ki priznava vse mednarodne akte o človekovih pravicah, s katerimi se človek lahko emancipira v razmerju do državne oblasti in postavlja državno oblast v take okvire, da je mogoče uresničevati temeljne pravne države.

Ravnali bomo v skladu s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah, ki poudarja, da je mogoče doseči ideal svobodnega, strahu in revščine prostega človeškega bitja le, če so ustvarjene razmere, ki omogočajo vsakomur, da uživa svoje ekonomske, socialne in kulturne pravice ter svoje državljanske in politične pravice. Odklanjamo vsak poskus diskriminacije na katerikoli podlagi.

3. Normiranje vseh upravičenih subjektov je treba spraviti v razumne okvire,

* Dr. Janez Šinkovec, predsednik Zveze društev pravnikov Slovenije, profesor na pravni fakulteti v Ljubljani.

posebej tudi za gospodarstvo. Vsem poslovnim subjektom je treba zagotoviti maksimalno stopnjo svobode, državno posredovanje mora biti v skladu z razumno ekonomsko politiko, uveljaviti je treba sistem indikativnega planiranja, blagovno-tržno koncepcijo in spodbujanje vseh k pozitivnemu ravnanju. Razvijati je treba sožitje različnih lastninskih oblik, odstopiti od preživelih dogmatskih pogledov, uveljaviti enakopravnost vseh poslovnih subjektov ter jim zagotoviti ekonomsko in pravno varnost.

4. Podpiramo vse upravičene zahteve po uveljavljanju odgovornosti v družbi, posebej nosilcev javnih pooblastil, vendar na temelju pravne civilizacije, ki postavlja kot pogoje odgovornosti nedopustnost ali protipravnost ravnanja, krivdo, vzročno zvezo med ravnanjem in nastalo prepovedano posledico. Organi za uveljavljanje odgovornosti morajo biti določeni, omogočiti je treba ugotavljanje materialne resnice in pravico do obrambe. Upiramo se nenačelnemu obračunavanju, uveljavljanju pritiskov in drugih necivilizacijskih ravnanj.

Odklanjamo razmišljanja o odredujočih in preizkušenih sredstvih represije vseh vrst, vse do tistih, ki se končujejo v izrednih razmerah. Taka stališča kompromitirajo idejo socializma. Napačna in nesprejemljiva je vera v moč prisile. Sodobno pravo uveljavlja pozitivne sankcije spodbujanja in motiviranja. Negativne sankcije morajo postati izjemne, posebej kazenskopravne, ki morajo temeljiti na splošno sprejetih kriterijih družbene nevarnosti. Pravniki se bomo pri svojem delu zavedali, da je pri uporabi represivnih sredstev nujna njihova restriktivna uporaba, kakor tudi to, da zakona ni mogoče razlagati mimo ustave, tudi njenih temeljnih načel in mimo sprejetih mednarodnih norm.¹

Kratko opisani program Zveze društev pravnikov pomeni uveljavitev zlasti naslednjih vprašanj:

Ideologija in pravo

Za pravo socialističnih držav je pomembna značilnost, da vanj močno prodira ideologija, čeprav so med obema kakovostne in količinske razlike, ni mogoče predpostavljati visoke stopnje avtonomije ideologije in prava ter dejstva, da konfliktna, neharmonična razmerja med ideologijo in pravom spodbujata nezadovoljivo spreminjanje in konkretizacijo idejnih opredelitev in političnih stališč, ki naj bi jih transformirali v norme.²

Glede na to, kaj se želi normirati, je treba upoštevati tudi dejanske družbene odnose, v katerih naj norma deluje. Če spregledamo to pravilo, se kaj lahko zgodi dvoje: ne najti ustreznega načina konstrukcije norme glede na naravo materije, v katero je usmerjena, na lastnost materije, substrat pravne norme in neupoštevanje moči (sposobnosti) pravne norme. Hipotetične, vizionarske vrednote (vrednote »hrepenenja in upanja«) so le privid resničnosti in zato ne zmorejo motivirati konkretnega vedenja. Programska narava prava je res lastna splošnim pravnim aktom, saj so norme namenjene prihodnjemu ravnanju (na njih temelji tudi predvidljivost kot izrazita pravna vrednota), toda samo tistemu, ki je objektivno možno neposredno po uveljavitvi pravnega akta.³

Pritrditi je treba prof. Bajtu, da je treba opustiti indoktriniranje gospodarstva

¹ Pravnik, revija za pravno teorijo in prakso, Ljubljana 1988, 11–12/88, stran 691–692.

² S. Tomić: Ideologija i pravo, Arhiv, št. 4/83, str. 325–332.

³ A. Perenič: Pravo kot dejavnik racioalnega družbenega vedenja, Združeno delo, posebni zvezek, 1987, str. 125–132.

in prebivalstva nasploh o socialističnih in nesocialističnih oblikah gospodarjenja in družbenih odnosov, izmišljanje posebnih samoupravnih ekonomskih kategorij kakor tudi njihovo razglasanje za vrhunec družbene progresivnosti. Ne le da je kontraproduktivno v gospodarskem in idejnem smislu, temveč je kot izraz družbenoekonomskega idealizma in voluntarizma v nasprotju s temelji Marxovega nauka. Politične strukture in država lahko, če želijo in znajo, s posrednimi ukrepi, vse v mejah običajnih pristojnosti države, naredijo za dejansko socializacijo odnosov in življenja veliko več kot s parolarstvom in velikimi, vendar praznimi besedami.⁴ Za naš pravni sistem je značilna tudi prenормiranost, ki zožuje prostor za pobudo vseh družbenih subjektov, za oblikovanje odnosov, ki bi ustrezali njihovim interesom, ob hkratnem spoštovanju načel pravnega sistema.⁵ Tak način normiranja kaže na nezaupanje sistema vsem subjektom, čeprav jih razglša za njegove nosilce, uveljavlja ta še voljo in interes birokracije.

Očitno je, da se spopadamo s problemi ideologije, v katere temelju je vedno teorija. Za teorijo velja pravilo, da je odprta nasproti okolju, iz njega dobiva potrditev, če je ne dobi, preide k lastnemu preverjanju in spremembam v sami sebi. Tako je lahko teorija vedno živa (se menja) ali umirajoča (stvarnost jo zavrača). Teorija, ki se zapira pred stvarnostjo, se spremeni v doktrino. Doktrina je teorija, ki trdi, da je njena resnica enkrat za vselej dokazana, in zavrača vsako ugovarjanje stvarnosti. Doktrina, ki se zapre vase do kraja v okope svojih aksiomov, se spremeni v dogmo.⁶ Dogmo opredeljuje Slovar slovenskega knjižnega jezika kot trditev, načelo, ki temelji na avtoriteti, ne na znanstvenih dokazih.

Sodobna pravna teorija postavlja zahtevo po razumnem pravu, ki ga začnemo iskati najkasneje takrat, ko se arbitrarnost odločanja poveča čez normalne meje, ko pravni sistem izgublja svojo povprečno učinkovitost (in s tem tudi legitimnost) in ko zdrsnejo nekatere posebne pravne vrednote (med njimi zlasti zakonitost, predvidljivost pravno urejanih ravnanj in pravna varnost) daleč pod običajne standarde teh vrednot. Pri opredeljevanju sodobnega prava je v ospredju samostojnost družbenih subjektov, ki ne sme biti potisnjena le v programska načela, ki pa se nato spremenijo kot nenehno nezaupanje v samostojnost, terjajo neprestano pravno urejanje, ki pa je do take mere nenatančno, nestabilno in nepredvidljivo, da so vselej odprta vrata za politično arbitriranje.⁷ V demokratičnih družbenih ureditvah ustava in zakon urejata le najpomembnejše in relativno trajne družbene odnose. Merilo za najpomembnejše so pravice in dolžnosti pravnih oseb, to pa pomeni, da so te izključno predmet zakonov, če zaradi ključnosti niso urejene že v ustavi.⁸ Problemi prava so za ustavno urejanje nadvse pomembni. Veljavna ustava in zakonodaja nasprotujeta sodobnim zahtevam pravne teorije, še bolj pa zahtevam realnega življenja. Akademik Djordjević navaja tri temeljne značilnosti jugoslovanskega političnega sistema. Prva je, da je ustavno politični sistem bolan od politike. Druga, da sta ta sistem in njegovo uresničevanje obremenjena s številnim aparatom oblasti. Tretja, da je politični sistem odtujen od družbe in od človeka kot državljan. Graditi bi morali nove institucije, ne po konceptu XIX. stoletja, temveč skladno s sodobnimi tehničnimi revolucijami. Ustava mora biti temelj za novo strukturo in novo pravo. Veljavna država daje poudarek organizaciji oblasti, prisile in kaznovanja. V njej prevladuje administra-

⁴ A. Bajt: Samoupravna oblika družbene lastnine, Globus, 1988, str. 92.

⁵ V. Stanovčič: Društveno-politički okviri ustavnosti i zakonitosti, Savremena praksa, priloga št. 1010, maj 1984.

⁶ E. Morin: Kako izači iz XX. stoljeća, Globus, 1983, str. 62.

⁷ A. Perenič: delo pod točko 3.

⁸ M. Pavčnik: Zakonsko, podzakonsko i samoupravno uređivanje društvenih odnosa, Arhiv 1-3/88, str. 345-363.

tični pristop, ne glede na to, ali gre za klasično upravo ali parlamentarno institucijo.⁹

Problem razmerij med pravom in ideologijo je torej nesporno v ospredju vprašanj pri opredeljevanju izhodišč za nov ustavni sistem.

Pravna država

Do nedavnega smo se srečevali s številnimi etiketiranjem pojmovanj pravne države. Načelo ustavnosti in zakonitosti, legitimnosti ustavne ureditve, skratka, pojmovanja pravne države, niso trenutne izmišljotine in sovražne parole »meščanske desnice«, »gnilega liberalizma«, izraz teženj k vrnitvi v meščansko družbo. To so načela tisočletnih sporov med nosilci neomejene samovolje družbene moči in oblasti z ene strani in družbenih razredov in slojev z druge, ki so bili taki oblasti in moči podrejeni. Zato je temeljna naloga ustave, da razmeji svoboščine in pravice človeka posameznika in svobodno družbeno samoorganiziranje z ene strani od legitimnih državnih intervencij, ki bi morale biti materialno in procesnopravno skrajno natanko določene. Podrobnejše opredeljevanje vseh teh vprašanj duši pobudo in svobodne aktivnosti vseh subjektov. Če se ustavnopravni mehanizem namenja absolutnemu nadzoru in obvladovanju vseh in vsakogar za spreminjanje vseh in vsakogar v transmisijo ene, iz edinega centra vodene politične volje, nujno prihaja do krize. Ob tem je ustavnopravna delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in pravosodno eden izmed temeljnih pogojev za uresničevanje pravne države. To načelo ostro napadajo ideologi vseh avtoritarnih režimov in ga razglašajo za »gnili liberalizem«. Jasno je, da se za takimi etiketami krijeta absolutna monopolizacija oblasti in podrejanje vseh njenih vrst in oblik enemu najožjemu vodstvu ali celo eni sami osebi.¹⁰

Skladno s povedanim je tudi razumljiva programska usmeritev slovenskih pravnikov, da zahtevamo uveljavitev vseh mednarodnih aktov, ki zadevajo svoboščine in pravice državljanov.

Nacionalno vprašanje

Med pravniki v Jugoslaviji obstoje ostra nasprotja pri opredeljevanju vloge narodov ter s tem povezano vprašanje federacije, kar se je pokazalo na zadnjem kongresu. Prof. Košutić meni, da narodi niso vstopili v federacijo s pravico do samoodločbe, da si zagotovijo lastno državnost. Ni mogoče izhajati le iz sklepov II. zasedanja AVNOJ-a, upoštevati je treba cilje Jugoslavije z leta 1918. NOB je bila socialna revolucija, šlo je za razredno in splošnoljudsko emancipacijo, ne le nacionalno. Zato je po Košutićevem mnenju teza o pravici do samoodločbe in odcepitve v nasprotju s temeljnimi načeli ustave, marksizma in humanističnega socializma. Oblast pripada delavskemu razredu skupaj z vsemi delovnimi ljudmi mesta in vasi, narod torej ni homogena kategorija, resnična nacionalna emancipacija je le del razredne in splošno ljudske. Ta avtor tudi zavrača tezo, da so velike razlike v razvitosti republik, kar torej ne opravičuje uveljavljanja njihovih poseb-

⁹ J. Djordjević: Ustavne promene i modernizacija ustava i prava, Arhiv 1-3/88, str. 1-15.

¹⁰ L. Bavcon: Načela ustavnosti i zakonitosti, Arhiv 1-3/88, str. 411-423.

nosti.¹¹ Prof. Avramova meni, da ideja o spreminjanju federalnih enot v nacionalne države in ideja samoupravljanja pripada različnim filozofskim pojmom. Prva ima izvor v zgodovinsko preseženi doktrini, v imenu katere so bile v 19. stoletju surove evropske vojne, iz katerih se je rodil nacionalizem, in za katerega je J. S. Mill že leta 1848 dejal, da »naredi človeka za brezbriznega za pravice in interese kateregakoli dela človeškega rodu, razen tistega dela, ki nosi isto ime in govori isti jezik«. V tretji tehnološki revoluciji so ideje o nacionalni državi, o državi-narodu anahronizem. Na ta način je paralizirano delovanje jugoslovanske federacije. Veto iz veljavnega ustavnega sistema (v zboru republik in pokrajin) izhaja iz imperialističnih in totalitarnih pojmovanj, ki temeljijo na načelu »sacro egoismo«, ki poudarja le svoj narod ali posameznika. Z vetom se pravna tehnika spreminja v dekle tehnokracije, politika pa v machiavelizem. Veto je tudi v nasprotju z idejo samoupravljanja, zreducira se na glorifikacijo oblasti in razlago ekonomskih problemov kot voluntaristične akcije oblasti.¹² Prof. Carević meni, da je vloga nacionalnega v našem ustavnem sistemu presegla vse meje, ki niso v svetu zaznavne. Namesto da načelo federalizma postane dejavnik homogenizacije – ekonomske, socialne, kulturne, politične, etnične – kot je v drugih federacijah – so izraženi procesi dehomogenizacije. V drugih državah naj bi se po naravni poti stapljali narodi in majhne etnične skupine v nove celote, pri nas pa so mini-nacije z milijonom do dveh pripadnikov, ki so si etnično blizu, pa se za vsako ceno ločujejo ena od druge.¹³ Profesor Zečević zavrača pravico narodom, da bi razpolagali s presežno vrednostjo in svojim naravnim bogastvom, ker to vodi v nacionalne ekonomije, kar ne zdrži znanstvene in politične kritike. S tem se izgublja enotno obeležje jugoslovanske identitete in enotnega trga kot tudi celovitost kulturnega in civilizacijskega prostora Jugoslavije kot enotne skupnosti in celote. Nacionalne kulture se spreminjajo v nacionalno ideologijo, ker v večnacionalni skupnosti nista definirani nujnost in nedeljivost jugoslovanskega civilizacijskega prostora.¹⁴

Najbrž je odveč polemika z navedenimi stališči, saj nasprotuje veljavni civilizaciji, ki jo opredeljuje mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah. Pravniki soglašamo z opredelitvijo vloge narodov in narodnosti iz 13. kongresa ZKJ, kjer je bilo poudarjeno, da popolne enakopravnosti narodov in narodnosti ni, če vsak narod oziroma republika in pokrajina ne razpolagajo svobodno s presežkom svojega in celotnega družbenega dela, če svobodno ne upravljajo celotne družbene reprodukcije in na teh temeljih svobodno dograjujejo nacionalno nadstavbo, materialno bazo svojega življenja, znanosti, tehnike, tehnologije in kulture in celotnega razvoja proizvodnih sil. Če na teh temeljih lahko vsaka republika in pokrajina prevzema odgovornost za lastni materialni, socialni in kulturni razvoj ob medsebojni pomoči. Vsak poskus nasilnega vsiljevanja ekonomske volje drugemu narodu s sistemom državnega centralizma in samovoljo republiškega etatizma vodi v narodnostno neenakopravnost, se vtika v neodtujljive pravice delavcev in suverene pravice vsakega naroda.¹⁵ Ali zahteve po sklicu izrednega kongresa merijo na popravek teh stališč?

Federacije so med seboj različne, pogosto imajo elemente konfederacije, to je predvsem takrat, ko jih sestavljajo večnacionalne skupnosti. Zanikanje objektivnih dejstev in njihovega pomena je nesmiselno, posebej še če bi bilo ustavno

¹¹ B. Košutić: Nacrt ustavnih amandmana i osnovna načela ustava, Arhiv 1-3/88, str. 31-43.

¹² S. Avramov: Medunarodnopravni vidik ustavne reforme, Arhiv 1-3/88, str. 205-219.

¹³ M. Carević: Problemi ustavnog uređenja i funkcionisanje jugoslavenske federacije, Arhiv 1-3/88, str. 161-171.

¹⁴ M. Zečević: Pravni sistem SFRJ – projekcija i stvarnost, Arhiv 1-3/88, str. 363-375.

¹⁵ Naloge ZK, Zbornik: 13. kongres ZKJ, 10. kongres ZKS, Komunist 1987, str. 39-43.

opredeljeno. Drugačni pogledi povzročajo konflikte, saj je nesporno, da se tudi ob koncu 20. stoletja v srcu stare Evrope, pa tudi na drugih delih planeta, porajajo številni nacionalni problemi, ki marsikje ogrožajo želeno stopnjo socialnega miru.

Centralizacija – decentralizacija

Že iz prikazanega je razvidno, da sta v Jugoslaviji prisotni nasprotujoči si misli o centralizaciji oziroma decentralizaciji kot možnosti za izboljšanje danega stanja.

V teoriji velikih ekonomskih sistemov se centralizacija in decentralizacija pojavljata v pravni in ekonomski teoriji kot problem pobude, svobode gospodarjenja ob svobodnem trgu kot problem splošnega gospodarskega ravnotežja itd. Bolj ali manj je skupna ugotovitev, da nista možni ne čista centralizacija in ne čista decentralizacija, temveč je možna smotrna kombinacija, gre za razmerje med deli in celoto. V gospodarskem pogledu se srečujemo z različnimi ocenami o vlogi trga in plana oziroma o različnem pomenu obeh glede na družbeni razvoj; o pojmovanju nekaterih ekonomskih svoboščin, predvsem za sprejemanje odločitev kot pomembnega elementa družbenih svoboščin v celoti; o moči krepitve vertikalnih in horizontalnih zvez v družbenem sistemu; posebno o različni oceni objektivnih teženj v spremembah upravljanja, zlasti z vidika nujne krepitve demokratičnosti sodobnih družb.¹⁶ V sodobnih teorijah sistemov se poudarja potreba diferenciranja ne le okolja, temveč tudi notranje diferenciacije sistema, kar vse je temeljna strategija. Ustvarjanje podsistemov pomeni izboljševanje sposobnosti prilagajanja, kar je kritični element preživetja; škodljivi vplivi okolja se lahko lokalizirajo in ustavijo v delih sistema; samostojnost delov sistema omogoča prilagajanje, saj ne zahteva spremembe celotnega sistema.¹⁷

Mnogi teoretiki poudarjajo, da gibanja v svetu zahtevajo prestrukturiranje v korist federalnih enot, lokalnih skupnosti in odpravo hierarhičnih modelov. V ZDA razpadajo centralne strukture, pa ne razpade družba, ljudje gradijo od spodaj navzgor močnejšo, uravnoteženo in različno družbo. Najvažnejša telesa so v federalnih enotah in lokalni upravi. Zavračajo se ideje o homogenosti. Amerika je ena sama raznovrstnost. Porast decentralizacije je proporcionalen slabljenju industrije. Industrijska družba je zahtevala centralizacijo, da se čim več prozvede na istem kraju, na enak način. Informacijska družba je decentralizirana. V ZDA federalne enote ne želijo več čakati federativnega vodstva, iščejo sebi primerne rešitve, zahtevajo veliko samostojnost, ki jim omogoča prilagajanje hitrim spremembam na vseh področjih družbenega življenja, zato postajajo strukturalno in proceduralno močnejše, samostojne in naraščajo njihove zakonodajne, finančne in upravne pristojnosti.¹⁸

Prof. Perenič ugotavlja, da je mogoče v obstoječih federacijah zaznati zahteve po večji avtonomiji federalnih enot, pri čemer se kot vzrok navaja neučinkovitost centralnih oblasti in njenih pretirano omejevalnih in posameznim delom države premalo prilagojenih ukrepov. V Evropi naraščajo standardi demokracije, z njimi pa zahteve po regionalizaciji in federalizaciji državne ureditve kot najprimernejšim okvirom demokratičnega političnega odločanja. Do radikalnih zahtev prihaja povsod tam, kjer intervencijska vloga države ni mogla odpraviti obstoječih razlik,

¹⁶ R. Stojanović: Veliki ekonomski sistemi, Savremena administracija, 1979, str. 159–164.

¹⁷ N. Luhman: Teorija sistema, Globus, 1981, str. 151.

¹⁸ Naisbitt: Megatrendovi, Globus, 1985.

posebej ne, kadar so take narave, da se poskusi izenačevanja izkažejo predvsem kot nesmiselno nasilje. Procesi decentralizacije pomenijo v takih primerih v prvi vrsti ustvarjanje prostora, v katerem se družbene skupine s svojimi nacionalno-kulturnimi posebnostmi lahko dokažejo v svojih imanentnih značilnostih in se tako zavedajo svojih razvojnih (ne)možnosti v obstoječih institucionalnih okvirih.¹⁹

Gorbačov poudarja potrebo radikalnih sprememb, ki bodo zagotovile prehod od pretiranega centraliziranega in komandnega sistema upravljanja.²⁰

Integracije v svetu (EGS) ni mogoče istovetiti s centralizmom (Košutić). Gospodarsko sodelovanje temelji na obligacijskih razmerjih, kjer sta med temeljnimi pravili enakopravnost subjektov in ekvivalenca dajatve in protidajatve. Deklaracija Združenih narodov opredeljuje v 55. členu institucionalizacijo ekonomskega sodelovanja na temelju enakopravnosti in samoopredelitve. Teoretik sodobnega pravnega gospodarskega sistema poudarja, da so integracije in koncentracije nov fenomen, s katerim se oblikuje ekonomska enotnost ob pravnem pluralizmu njenih članov, ki jim zagotavlja potrebno stopnjo samostojnosti. Subjekti nočejo fuzije in s tem pravne enotnosti, ker bi s tem lahko presegli optimalne proporce. Z dano disharmonijo se dosegajo prednosti: fleksibilnost v vodenju na temelju večje ali manjše avtonomije vsakega udeleženca, omejevanje rizikov z delitvijo dela. Ekonomska koncentracija na podlagi decentralizirane pravne in organizacijske strukture mora uveljaviti pravne in organizacijske strukture in prednosti koncentracije, izključujoč sočasno s pravno decentralizacijo njene negativnosti.²¹ Naglaševani problem enotnega jugoslovanskega trga je svojevrstna jugoslovanska teorija, saj se s temi opredelitvami uvaja rigidnost sistema, omejuje avtonomija gospodarskih subjektov in zavira podjetnost.²² Trg je ali pa ga ni. Bajt poudarja, da je centralizem nasprotje tržnemu ravnanju, kajti trg in njegovi rezultati, cene dobrin in dohodki faktorjev so samostojnosti podjetij imanentni.²³

Nesprejemljivost centralizacije in unifikacije vseh razmerij nam kaže tudi ugotovitev prof. Stojanovičeve, da kljub temu, da ima Jugoslavija teritorialno majhen obseg, pa so v njej neverjetno visoke razlike v doseženi stopnji razvoja prozvajalnih sil (predindustrijska družba, industrijska in redkokje postindustrijska).²⁴

Če pokličemo na pomoč še Marxa, na katerega se nekateri centralistično usmerjeni razpravljalci radi sklicujejo, ponovimo njegovo misel iz Kritike Gotskega programa: »Pravo ne more biti nikdar na višji stopnji kot ekonomska struktura in od nje odvisna stopnja družbene kulture.«

Smo za decentralizacijo, skladno s hotenji sodobnih družb. Ne pristajamo na poizkus edinstvenega modela v svetu, saj so nas podobne zadeve že preveč stale.

Državni intervencionizem

Že ob obravnavanju problemov prava smo opozorili na nujnost omejevanja pravnega normiranja, ker se z njim zmanjšujeta svoboda in ustvarjalnost subjektov. Posebej pomembno je poseganje države v gospodarsko življenje z ekonomsko politiko (davčna, kreditno-monetarna, cenovna itd.), ki pomeni del tekoče politi-

¹⁹ A. Perenič: Procesi decentralizacije u savremenoj državi, Arhiv 1-3/88, str. 121-133.

²⁰ M. Gorbačov: Oktobar i perestrojka, revolucija se nastavlja, Bilten Sovjetski horizonti, št. 11/87, str. 48-52.

²¹ R. Houin: Conclusion générales, na seminarju: Les groupes de sociétés, Revue de sociétés, 1970, str. 243.

²² J. Mencinger: »Jedinstvenim tržištem« protiv tržišta, Arhiv 1-3/88, str. 555-571.

²³ A. Bajt: navedeno delo v opombi 4, str. 28.

²⁴ R. Stojanović: Na putu ka visoko industrijalizovanom socijalizmu, Savremena administracija, 1985, str. 40.

ke in se izraža s celoto izbranih ciljev in ukrepov za njeno realizacijo. Smotrna ekonomska politika je naravnana k spodbujanju poslovnih subjektov v razvoj, ne pa naša, ki podjetja onesposablja za enostavno, kaj šele za razširjeno reprodukcijo. Po krizi sedemdesetih let je sodoben svet začel opuščati Keynesov model »močne države« in uveljavljati »omejeno državo« z vse večjim delovanjem trga in z indikativnim planiranjem.

Gospodarski sistem naj vsebuje norme, ki predpisujejo storitve, dopustitve in opustitve gospodarskih subjektov, torej pogoje, ko je določeno ravnanje obvezno, opredeljujejo se pravice in obveznosti subjektov, kar je narava zakonov. Norme tudi opredeljujejo gospodarske subjekte, sistem razširjene reprodukcije, zunanje-trgovinski in devizni sistem. Norme, ki spadajo v področje ekonomske politike, morajo biti naravnane v spodbujanje rasti gospodarstva in s tem celotne nadstavbe. Država pa bi morala opustiti vse norme, ki so po naravi stvari norme »interne-ga odločanja« (oblikovanje skladov, formule delitve dohodka, formiranje cen, investiranje, obvezno planiranje, vpliv na gospodarjenje z obračunskim sistemom). Če ne sledimo predlaganemu modelu, se sistem spreminja v državnotal-ninski. Nesmiselno je postavljati zahtevo po deregulaciji, kajti v nobenem sistemu gospodarski subjekti niso popolnoma prosti. Minimum je pravni sistem države, utrditi je treba sistem norm, ki uravnava blagovno-tržna razmerja, sicer pa uvelja-viti načela vestnosti in poštenja, morale ter priznanih trgovinskih običajev.²⁵

Ob sedanjih ustavnih spremembah SR Sloveniji ni uspelo z njenimi predlogi o črtanju 3. odst. 21. člena ustave SFRJ (intervencije federacije na področju dohodka), s spremembo 130. člena (racionalizacija začasnih ukrepov družbenega varstva, ki omogoča po sedanji dikciji arbitrarnost in voluntarizem političnih struktur) ter spremembo 267. člena, ki daje najširše možnosti za državne interven-cije v gospodarstvu. Tako je naglaševanje blagovno-tržne naravnosti ustavnih sprememb močno vprašljivo.

Depolitizacija sistema

Ena izmed temeljnih predpostavk odgovornosti je, da odločajo tisti, ki so za to pristojni in skladno s tem tudi nosijo odgovornost, trpijo posledice. Za jugoslovan-ski politični sistem je značilno, da državni organi in politične strukture na vseh ravneh odločilno vplivajo na gospodarjenje, pa tudi na druga področja družbenega življenja. Lukić navaja, da pomeni velik del neodgovornosti v našem sistem meša-nje političnih dejavnikov v delo pristojnih organov. Oblikuje se dvojna pristojnost – dejansko odločajo politični dejavniki, ki ne odgovarjajo, ker odločitve po njihove-m nalogu formalno sprejemajo pristojni organi, ti pa zopet ne odgovarjajo, ker dejansko niso sprejeli odločitev, politični dejavniki pa jih ščitijo, da ne bi morda bila razjasnjena njihova vloga. S tem dobijo politični dejavniki v roke monopoliza-cijo odgovornosti.²⁶ Politična sfera ima dejansko pristojnosti natančno v smislu strukture odločanja v predkapitalističnih netržnih družbah (fevdalizem). Povsem jasno je, kje je dejanska družbena moč kljub deklariranemu samoupravljanju in skupščinski vladavini.

Pogoj za uveljavljanje odgovornosti je samostojnost subjektov. Če je kdo popolnoma predal osebno svobodo, tedaj je lahko vprašanje, koliko lahko nosi

²⁵ A. Bajt: delo pod opombo 4, str. 32–39.

²⁶ R. Lukić: Odgovornost i naše društvo, Naša zakonitost, 11–12/87, str. 1189–1198.

odgovornost za odločitve, pa tudi ali jih lahko sprejema. Ta problem se ponekod stopnjuje, saj ni nujno, da demokratični centralizem razumemo le glede temeljnih odločitev, kaj lahko je v praksi prisotna misel Mao Zedonga: »Organizacija mora biti postavljena nad posameznika, večina nad manjšino, višji partijski funkcionar nad nižjimi, CK nad vsemi.«²⁷

Po povedanem je razumljiva zahteva stroke, pa tudi v delu jugoslovanske politike, da je nujno potrebna depolitizacija sistema. V razpravi ob ustavnih spremembah so bili dani predlogi, da se ukinejo družbenopolitični zbori v družbenopolitičnih skupščinah. Družbenopolitične organizacije naj uveljavljajo svoje ideje z močjo argumentov, ne pa z neposrednim vstopanjem v institucije sistema. Mnogi upravičeno zastavljajo vprašanje o dejanskem predstavnilstvu državljanov. Če je družbenopolitični zbor predstavnilstvo politične strukture (birokracije), bi spominjal na gornji dom, zbor združenega dela na fevdalne cehe, zbor občin pa predstavnilstvo malih fevdov. Ali ni v ustavnih sistemih centralno vprašanje o razmerju med občanom in državo? Ali ni tedaj tudi potrebno jasno in določno razmerje med občanom in njegovim predstavnikom? Trenutno pa ob fleksibilnem mandatu, posrednih volitvah in podobnih instrumentih, občan sploh ne ve, kdo je izglasoval odločitev, ki ga je prizadela in s katero se ne strinja.

V zvezi s temi vprašanji Lukić poudarja, da je pravo sredstvo politike. Vendar se uveljavljanje zakonov ne more zagotoviti, če izvajanje monopolizirajo politični organi. Pravo ima lastne tehnične zakonitosti, ki zahtevajo relativno neodvisnost od politike v njenem lastnem interesu, to velja ne le za oblikovanje, temveč tudi za izvajanje prava. Spoštovati je treba posebnosti strokovnega pomena, čeprav lahko politiku navidezno pomenijo oviro za uresničevanje politike. Iskanje političnih bližnjic na tem področju namesto pravno civilizacijskih poti, ki jih zahtevajo pravo in njegove posebnosti, so v bistvu stranpoti.

Delitev oblasti

O delitvi oblasti smo delno že povedali stališče pri obravnavanju pravne države. Jugoslovanski pravni leksikon iz leta 1970 (stran 414) navaja, da se z našim načelom enotnosti oblasti uresničuje polna demokracija. V upravi in sodstvu so občutni birokratski elementi. Uveljavitev delitve oblasti, torej enakopravnost med vsemi tremi (zakonodajna, upravna in sodna), bi pomenilo zagotoviti enakost in enakopravnost birokratskim elementom. Iz tega izhaja, da je oblast v rokah demokratičnih organov, predstavniških teles, ki izražajo ljudsko voljo, tem je treba dati oblast nad upravo in sodstvom, zagotoviti demokracijo in zmanjšati vpliv birokracije.

Lukić navaja, da je v našem sistemu formalni in neformalni vpliv političnih dejavnikov pomembna ovira za uveljavljanje odgovornosti. Sodnike in druge organe, ki morajo uporabiti sankcije, volijo lokalni politični organi in so pod njihovim močnim vplivom, tudi zaradi materialnega položaja (v SR Sloveniji so pomembne spremembe že uveljavljene). Močan vpliv političnih dejavnikov privede do monopolizacije odgovornosti v njihovih rokah. Prihaja do konfuzije oblasti namesto njene delitve, čeprav je znano, da je delitev oblasti eno izmed temeljnih sredstev uresničevanja zakonitosti. Politični dejavniki bi se morali omejiti na sprejem zakonov in drugih pravnih virov in na splošni nadzor med sodnimi in upravnimi organi,

²⁷ Mao Zedong: Nova etapa, referat na seji CK 1938, zbornik: Trideset dana, Beograd, 1949, str. 84.

ne smeli bi se pa mešati v konkretne odločitve. Upravni in sodni organi bi morali imeti popolno neodvisnost, konkretno lahko nadzorujeta delo upravnih organov višji upravni organ in sodstvo.²⁸

Prof. Bučar navaja, da ima državna ureditev v sodobni družbi dvojno nalogo: na eni strani naj zavaruje človeka posameznika v njegovih človeških in državljan-skih pravicah, torej tudi pred državo samo; na drugi strani pa naj bi bila sodobna država čimbolj uspešno sredstvo za izpolnitev vrste nalog in sredstev, ki jih lahko posameznik uresničuje le z vključevanjem v državno skupnost. Ob tem se pojavlja protislovje. Sodobna organizacija je po svoji naravi usmerjena k redukciji »neskončne možne variabilnosti človekovega ravnanja, ki izhaja iz njegove svobo-de, na tisti vzorec, ki je za organizacijske cilje še sprejemljiv«. Čim višja je stopnja opredeljenosti organizacijskih ciljev, toliko večja je potreba po redukciji. To temeljno protislovje je zaradi mnogoterosti in kompleksnosti ciljev države možno rešiti z delitvijo oblasti. To načelo ima vse večji pomen, ker sta se oblast in moč države povečali in je izkoriščanje oblasti proti svoboščinam in pravicam državlja-nov znatno večje. Zato so sodobne države utemeljene na delitvi oblasti kot pogoju za pojmovanje pravne države. To načelo ni v nasprotju s stališčem, da oblast izvira iz ljudstva in da pripada ljudstvu in da torej isti nosilec sam po sebi negira zamisel o delitvi oblasti, gre le za ustvarjanje mehanizma, ki bo s svojim delovanjem zagotavljal, da ta oblast ne bo odtujena njegovemu nosilcu.²⁹

V sodobnih teorijah poudarjajo elemente delitve oblasti na znana področja. V vsakem od teh področij delujejo drugi ljudje, funkcioniranje vsakega dela pome-ni hkrati preizkušanje drugih delov. Vendar se pojavlja tudi doktrina kontrole in ravnotežja (the doctrine of checks and balances). Vsakemu področju je dana moč nadzorovanja do določene mere nad drugim področjem. V ameriški ureditvi lahko Vrhovno sodišče razglasi zakon za neveljaven na temelju neustavnosti; zakonodaj-no telo lahko obtoži predsednika; predsednik lahko vloži veto na sprejem zakona. Vsako področje je multifunkcionalno, pa vendar je hkrati končna oblast na svojem področju specializacije, zato nastane občuten problem nadzora.³⁰

Nosilci odločanja

Po veljavni ustavni koncepciji vsi delavci oziroma delovni ljudje odločajo v družbenih pravnih osebah o svojem delu, o pogojih in rezultatih svojega dela ter o vseh odnosih družbene reprodukcije. Družbena ureditev temelji na oblasti delavskega razreda in vseh delovnih ljudi kot svobodnih in enakopravnih proizva-jalcev in ustvarjalcev.

Ta izhodišča temeljijo na marksistični zgodovinski generalizaciji, da je delavski razred nosilec socializma. Ekonomski položaj razreda nedvoumno ni edini ele-ment, ki opredeljuje njegovo stališče, kar je poudarjal že Marx. Prof. Horvat navaja, da je fenomen realnega sveta daleč od romantične, skoraj mistične ideje o delavskem razredu, ki so ga portretirali frustrirani buržoazni radikali ali razglasi-li partijski demagogi. Delavec ni rojen graditelj socializma, pa tudi ne mesija, poslan na ta svet, da reši človeštvo.³¹ Skupina ljudi se ne obnaša na določen način zato, ker so inherentno dobri ali slabi, progresivni ali reakcionarni, temveč zato,

²⁸ Lukić: delo pod opombo 26, str. 1192.

²⁹ F. Bučar: Državna ureditev, zbornik: Gradivo za slovensko ustavo, Časopis za kritiko znanosti, 1988, str. 76.

³⁰ B. Horvat: Politička ekonomija socializma, Globus, 1984, str. 239–249.

³¹ B. Horvat: Politička ekonomija socializma, Globus 1984, str. 325.

ker njihovo obnašanje določajo njihovi interesi. Dejstvo je, da se je struktura delavcev od Marxovega časa spremenila, delež fizičnih delavcev se zmanjšuje, ne gre za stanje kot v Marxovem času, ko se je industrijska proizvodnja razširjala v primerjavi z drugimi področji, ko je bila nasproti njim superiorna. V razvitem svetu se empirično ugotavlja, da se je sodobna neindustrijska proizvodnja hitreje razvija, delež fizične delovne sile znotraj industrijske (blagovne) proizvodnje pa upada.³² Oblikovanje novega, sodobnega delavskega razreda uveljavlja preseganje razlike med ročnim in intelektualnim delom, zajela bo vse več in več družbenih skupin, vse dokler ne bo pomenila vseh, ki delajo, kar bo v celoti zrušilo izvirno pojmovanje delavskega razreda.

Dogmatičnost pri opredeljevanju nosilcev odločanja v našem sistemu je privedla do zanikanja vloge znanja, do motivacije za razvoj, zmanjšala je zaradi konformističnih pogledov možnosti za ustvarjalnost.

Skromen prikaz temeljnih dilem pri oblikovanju nove ustave ni podrobneje opredelil vseh vprašanj, opozoril je le na glavne orise, ki izhajajo iz programa Zveze društev pravnikov Slovenije.

³² *Studies in Class Structure*, London: Routledge and Kegan Paul, 1955, str. 37–40 in Z. Baumann, *Between Class and Elite*, Manchester University Press, 1972.