

Normalizacija v dveh potezah

Dr. prof. Ciril Ribičič

Tokrat pišem o slabostih, ki sta tako ukoreninjeni, da se zdita naravni in neproblematični. Prva je centralizem in druga strankokracija. Prvi se je mogoče upreti z ustanovitvijo pokrajin, drugi pa z demokratizacijo volilnega sistema. Oboje je mogoče uresničiti ne da bi bila potrebna sprememba ustave. Centralizem cveti zato, ker ni uresničena ustavna določba o pokrajinah, spremenjena leta 2006; odločevalci pa 18 let pozneje delujejo kot, da lahko svobodno izbirajo, kateri del ustave bodo priznavali in katerega ne. Drugo slabost omogoča nespoštovanje določbe, ki je v Ustavi od leta 2000 in pravi, da »imajo volivci odločilen vpliv« na izvolitev poslancev. Če bi takšen vpliv res imeli, ne bi v predvolilnem času na ljubljanskih ulicah prebirali: »Če bi volitve lahko kaj spremenile, bi jih že zdavnaj ukinili!« In v spletnih glasovanjih, tudi tistem, ki ga je izvedla vlada, ne bi več kot 2/3 sodelujočih menilo, da veljavni sistem volitev poslancev ni primeren.

Ustava poskuša preprečevati koncentracijo oblasti. Po ustavi nobena oblast, niti sodna, niti zakonodajna, niti izvršilna ni prva in nobena ni podrejena drugima. To je povezano z ustavnim načelom delitve oblasti, ki pomeni, da nobena oblast »ne more pridobiti prevlade nad drugima dvema (sistem zavor in ravnesij)« (odločbi ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-772/21). Če že lahko govorimo o organu, ki ima zadnjo besedo, je to ustavno sodišče, vendar samo, ko gre za varstvo ustave in človekovih pravic. Gre za organ, ki lahko razveljavi zakone, uredbe vlade, pravnomočne odločbe rednih sodišč in presoja spore glede pristojnosti med državnimi organi. Če so po ustavi vse tri oblasti avtonomne in enakopravne, pa je v praksi visoko nad drugima izvršilna oblast, tej bolj ali manj poslušno asistira zakonodajna, medtem ko si sodniki in sodni svet šele prizadevajo, da bi sodno oblast sploh obravnavali kot enakopravno. Svetovni trend krepitve izvršilne oblasti lahko danes opazimo vsepovsod, v Washingtonu, Moskvi, Pekingu, Parizu in ne samo v Ljubljani. Povsod izvršilna oblast zlorablja krize za svojo krepitev in za podrejanje zakonodajne oblasti. Tudi v Sloveniji je vsakokratna kriza priročen izgovor izvršilne oblasti, da diktira zakonodajni kaj, kako in kdaj mora odločiti in se obotavlja uresničiti odločitve ustavnega sodišča.

Ko govorimo o lokalni samoupravi in pokrajinah gre za demokratično in decentralistično zamisel urejanja družbe, ki vsestransko ustreza raznolikosti Slovenije in prizadevanjem za zmanjševanje razlik v razvitosti med centrom in obrobjem ter med mestom in podeželjem. Gre za razmerja med državo in lokalno samoupravo, ki jo Evropska listina lokalne samouprave neposredno povezuje z načeloma demokratičnosti in decentralizacije. Lokalna samouprava se v razvitih evropskih državah ne omejuje na krajevno samoupravo, kot jo poznamo v Sloveniji.

Primer, ki kaže, kako izvršilna oblast prek političnih strank obvladuje poslance, katerim je po ustavi odgovorna za stanje v državi in kako omejuje sodno oblast je zavlačevanje z uveljavitvijo odločb ustavnega sodišča o sodniških plačah. Najde se celo minister, ki podcenjujoče govori o sodstvu kot »tretji« oblasti in o sodnikih kot o uradnikih. Še do danes ni uresničena odločba Ustavnega sodišča iz leta 2006 in ponovljena leta 2021 (obakrat soglasno) o kršitvi delitve oblasti in zanikanju pomena materialne neodvisnosti sodnikov, katerih plače niso primerljive s plačami poslancev in ministrov. Naj kdo poskusi poslancem in ministrom zabrusiti, da so uradniki, ki morajo deliti usodo z drugimi zaposlenimi v javnem sektorju. Po drugi strani pa sodniki, tudi, ko so ogorčeni zaradi podcenjevanja sodstva, ne smejo ravnati nedržavotvorno. Trenutno dogajanje v Srbiji je opozorilo, kako pomembno je delovanje sodnikov v volilnih komisijah, ki ga ni mogoče nadomestiti z nikomer izven sodstva.

Krize, od okoljske, finančne, covidne, ukrajinske do poplavne so vedno znova opozarjale na neučinkovitost delovanja države, ki je brez pokrajin. Gre za slabo odpornost države na krize, še zlasti, če krizo obravnavamo tudi kot priložnost. V finančni krizi so na regionalni ravni umanjale ustvarjalne pobude, zasnovane na odgovornem gospodarjenju; v covidni krizi se je pokazalo, da državni organi in prebivalci ne vedo, kje potekajo meje med občinami in statističnimi in razvojnimi regijami, kaj šele da bi bili sposobni podati kakovostne ocene stanja na terenu; tudi okoljska in ukrajinska kriza se kaže različno v različnih delih Slovenije in terjata temu prilagojeno ukrepanje; uničujoče poplave pa so razkrile, da se občine niso sposobne niti finančno niti organizacijsko spopadati z vzroki in posledicami uničujočih poplav. Prizadeti posamezniki in podjetja uporabljajo občine v glavnem samo kot sredstvo za klicanje državne oblasti in še zlasti predsednika vlade na pomoč. Ko izbruhne nova kriza poudarjamo, da Slovenija nujno potrebuje pokrajine, vedno znova pa prevlada odločitev, da krizni časi niso primerni za njihovo ustanavljanje. Koliko časa bo še tako?

Veljavni volilni sistem omogoča vodstvom političnih strank, da nadomeščajo voljo volivcev in jim vsiljujejo svoje kandidate. V vsakem volilnem okraju nastopa po en predstavnik stranke. V praksi politične stranke svoje vodilne kandidate razporejajo v volilne okraje, ki so izvoljivi, druge, pomožne kandidate in kandidatke pa v volilne okraje, v katerih stranka še nikoli ni bila uspešna. Tako se volitve poslancev spreminjajo v formalno potrjevanje (zaprtih) kandidatur političnih strank. Namesto, da bi bile volitve praznik ljudske suverenosti, se spreminjajo v medsebojni spopad odtujenih centrov politične oblasti za prevlado.

Nisem pristaš pretiravanj, ki zanikajo pomen političnih strank za uspešno delovanje ustavnega sistema. Vendar so danes politične stranke do volivcev preveč pokroviteljske in omejujoče. Če prav razumem razlago ustave s strani ustavnopravne teorije in ustavnega sodišča, naj bi politične stranke predlagale kandidate, izbira med njimi, torej izvolitev poslancev pa je stvar volivcev. Danes volivci ne morejo izbirati med več kandidati iste politične stranke, brez česar ni mogoče vzpostaviti odločilnega vpliva volivcev, o katerem govori ustava. Tako volitve ne vplivajo odločilno k prenovi političnih strank, korigiranju njihovih programov in kadrovske ponudbe in ne krepijo vezi z volivci in lokalno samoupravo.

Zakon o ustanovitvi pokrajin, torej o njihovem številu, sedežih, imenih in mejah med njimi, se sprejema z 2/3 večino prisotnih poslancev. Levo- in desno-sredinske stranke vztrajajo pri svojem pristopu k ustanavljanju pokrajin. Vztrajajo, da se pokrajine oblikujejo po njihovih interesih, zato hočejo biti na oblasti, ko se bodo ustanovljale. Geografska stroka predlaga šest do osem pokrajin, desno-sredinske politične stranke pa dvakrat toliko. Ali bo sprejet kompromis, oblikovanje približno desetih pokrajin, ali pa jih ne bo. Vsakokratna opozicija se ne zaveda, da bi pokrajine omogočile manjšim strankam, da lažje preživijo čas, ko so v državnem zboru v opoziciji ali celo začasno izpadejo iz parlamenta in se na regionalni ravni usposabljaajo za upravljanje države. Politične stranke se do sprememb glede ustanovitve pokrajin in glede sprememb volilnega sistema opredeljujejo skoraj izključno s pozicije, v kateri se trenutno nahajajo in ne upoštevajo možnosti da se bo njihov položaj po novih volitvah lahko spremenil.

Kako doseči, da bi volivci lahko učinkovito korigirali zablode političnih strank glede programske usmeritve in kadrovske ponudbe in ne bi bili obsojeni na potrjevanje strankarskih vodilnih kandidatov. Zlasti na dva načina: z uvedbo prednostnega glasu, obveznega in absolutnega hkrati ali z uvedbo kombiniranega volilnega sistema. Res je, da odločilen prednostni glas že sam po sebi zagotavlja, da bo vsakdo izvoljen ob odločilnem vplivu volivcev in glede na osebne odlike in ne predvsem zaradi pripadnosti politični stranki. Kdor misli, da mu ime stranke ob njegovem imenu škoduje, naj ima možnost enakopravno sodelovati na volitvah kot nestrankarski kandidat.

Kombinirani volilni sistem ob prednostnem glasu prinaša tudi pokritost celotnega ozemlja države z neposredno izvoljenimi poslanci! In to na način, ki ne ogroža proporcionalne sestave Državnega zbora. Poslanci, izvoljeni v odprtem spopadu na neposrednih volitvah v volilnih enotah, v katerih prebivajo, bi bili obenem odgovor na očitek, da bodo interesi podeželja po uvedbi prednostnega glasovanja zapostavljeni. Kombinirani sistem omogoča hkrati sorazmerno sestavo državnega zbora in dokončno izvolitev 44 poslancev v volilnih enotah po postopku, po katerem se volijo občinski župani. Ni prepričljiv očitek, da je slabo razumljiv in preveč zapleten takšen volilni sistem, ki združuje ureditev evropskih volitev (prednostni glas) in volitev občinskih županov (dvokrožne neposredne volitve).

Današnje oblike organiziranja na regionalni ravni (statistične in razvojne regije) so namenjene obvladovanju terena od zgoraj navzdol in v skladu s potrebami izvršilne oblasti na centralni in občinski ravni. Pokrajine pa bi povezale raznoliko Slovenijo v dobro delujočo celoto. Ni odveč spomniti, da je bila Slovenija v nekdanji skupni državi znana po policentrizmu, ki se je pokazal kot učinkovit v spopadanju s centralističnimi strukturami v Srbiji in v federaciji. Danes pa je samo Slovenija brez širše lokalne samouprave, na vseh straneh neba je drugače. Mislim na regionalizem, ki bi deloval integrativno od spodaj navzgor in v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave. V tej listini je močno poudarjeno načelo subsidiarnosti, ki pomeni, da se čim več zadev opravlja na ravneh, ki so bližje ljudem in temeljnim lokalnim skupnostim. Zato se ljudem s podeželja ni bati, da bodo preslišani. Ravno nasprotno, eden od najpomembnejših ciljev regionalizacije mora biti zmanjševanje razlik v razvoju med državnim centrom, regionalnimi mestnimi središči in podeželjem.

Izvedene ankete in spletna glasovanja so pokazala, da volivci z veliko večino podpirajo demokratizacijo volilnega sistema, uvedbo prednostnega glasovanja, v katerem izvolitev ni odvisna predvsem od vodstev strank, temveč od odlik kandidatov in kombinacijo prednostnega glasovanja z neposredno izvolitvijo poslancev v volilnih enotah, ki pokrivajo celotno območje Slovenije. V teh enotah kandidati za poslance prebivajo, v njih bodo organizirali svoje poslanske pisarne in skrbeli za povezavo terena z državo. To bi bila obenem podlaga za okrepitev državnega sveta, v katerem danes lokalno samoupravo predstavljajo samo občine.

Ustanovitev pokrajin je ustavna obveznost, demokratizacija volilnega sistema pa možnost, ki naj uresniči z ustavo določen odločilni vpliv volivcev. Njuna medsebojna uskladitev bi vodila do sinrgijskih učinkov pri odgovornem upravljanju države. Med drugim se politične stranke ne bi mogle več zanašati samo na podporo medijev na nacionalni ravni, ne da bi oblikovale mrežo lokalnih organizacij, zasidranih v občinah in pokrajinah.