



**REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE**

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Šturma

Povsem podpiram izrek in obrazložitev. Ta zadeva je ena najpomembnejših odločitev Ustavnega sodišča v zadnjih letih, saj v njej Ustavno sodišče prvič tako izčrpno in prepričljivo opredeljuje ustavna izhodišča in načela o svobodni demokratični družbi in o svobodi političnega združevanja. Ker gre za prvo tovrstno ustavno odločitev, je povsem na mestu obrazložitev pod B I v točkah od 7. do 10. Podobno kot druga evropska ustavna sodišča, ki so se nekatera celo še desetletja po razpadu nekdanjega totalitarnega sistema (kot n.pr. nemško, italijansko, špansko, češko, bolgarsko ustavno sodišče) opredeljevala do preteklega sistema, je to že večkrat v zvezi s posameznimi obravnavanimi primeri storilo tudi Ustavno sodišče RS. Naj opozorim na opredelitve v zadevah:

- OdlUS I 102, Ur. l. RS, št. 61/92 (U-I-69/92) - Peter Urbanc in dr. (Zakon o državljanstvu)
- OdlUS III 33, Ur. l. RS, št. 23/94 (U-I-6/93) - Javni tožilec RS (Uredba o vojaških sodiščih)
- OdlUS III 123, Ur. l. RS, št. 73/94 (U-I-172/94) - Vrhovno sodišče (zadeva Petan)
- OdlUS IV 20, Ur. l. RS, št. 18/95 (U-I-158/94) - Poslanci Državnega zbora
- OdlUS IV 54, Ur. l. RS, št. 41/95 (U-I-344/94) - Sergij V. Majhen (Zakon o notariatu)
- OdlUS V, 31, Ur. l. RS, št. 24/96 (U-I-67/94)- Javni tožilec RS (Zakon o zatiranju nedovoljene trgovine, nedovoljene špekulacije in gospodarske sabotaže)
- OdlUS V 174, Ur. l. RS, št. 1/97 (U-I-107/96) - Rimskokatoliška škofija Maribor in dr. in v nedavno sprejeti odločitvi U-I-25/95 z dne 27/11-1997, Ur. l. RS, št. 5/98 z dne 23/1-1998 - Miha Brejc in dr. (Zakon o kazenskem postopku - policijsko prisluškovanje)

Ko bi v slovenskem ustavnem in pravnocivilizacijskem prostoru ne bilo tudi takih opredelitev Ustavnega sodišča (objavljena so bila v Uradnem listu RS in v vsakoletnih izdajah uradnih zbirk odločb in sklepov Ustavnega sodišča), bi površni opazovalec dobil vtis, kakor da v Sloveniji ni bilo komunističnega totalitarnega sistema in da se je ves čas po letu 1945 nahajala v demokratičnem sistemu s posameznimi bolj ali manj težkimi ekscesi in kršitvami človekovih pravic.

Za popolnejšo osvetlitev obravnavanih vprašanj iz odločitve o zadevi Up 301/96 v tem ločenem mnenju dodatno opozarjam na nekatera ustavnopravna, primerjalna in zgodovinska dejstva in stališča.

Posebne pomena za omejitve netolerantnih skupih oz. nedemokratičnih političnih strank so historični razlogi, ki temeljijo na izkustvenih posplošitvah pridobljenih v

posameznih državah evropskega kontinenta v 20. stoletju. Izkušnje povedo, da se demokracija lahko sprevrže, tako kot se je zgodilo v 30- tih letih z Hitlerjevim vzponom k oblasti. Ustavnopravna varovala proti političnim strankam, katerih programi in njihovo delovanje so v nasprotju z načeli svobodne demokratične družbe, sta v svoj ustavnopravni sistem vgradili Zvezna Republika Nemčija (2. odst. 21. čl. Temeljnega zakona iz leta 1949) in Republika Italija (Prehodna določba XII italijanske Ustave iz leta 1947). Podobna, na zgodovinske izkušnje oprta varovala pozna tudi Portugalska Republika (46. čl. Ustave iz leta 1976).

Dva značilna primera o prepovedi političnih strank in njihovega delovanja iz nemške ustavnosodne presoje.

Nemško Zvezno ustavno sodišče je 23. oktobra 1952 prepovedalo nacionalsocialistično stranko, ki se je imenovala Socialistična stranka rajha - Sozialistische Reichspartei (SRP) in 17. avgusta 1956 Nemško komunistično stranko - Kommunistische Partei Deutschlands (KPD). Obe omenjeni sodbi o prepovedi desne in leve ekstremne politične stranke sta dali nemškemu Zveznemu ustavnemu sodišču tudi priliko za opredelitev pojma svobodne demokratične družbe in pojma demokracije nasploh. Ta opredelitev je namreč ustavnemu sodišču tudi omogočila, da je utemeljilo ključne razloge za prepoved njunega delovanja.

V sodbi o prepovedi nacionalsocialistične stranke SRP (BVerfGE, 2, 1 in sl.) je nemška ustavnosodna presoja postavila načelo, da zaradi posebnega pomena strank za obstoj demokratične države ni možna njihova izključitev iz političnega življenja že takrat, ko se z legalnimi sredstvi borijo proti posameznim predpisom ali celo proti ustavnim institucijam. Takšna izključitev je dopustna šele takrat, ko hočejo takšne stranke omajati temeljne vrednote svobodne demokratične ustavne države. Te temeljne vrednote sestavljajo svobodno demokratično temeljno ureditev, ki ima za podlago ustavo znotraj celotne državne ureditve. Temeljna ustavna ureditev je tista, ki je povezana z vrednotami. Je nasprotje totalne države, ki kot izključna oblast odklanja človekovo dostojanstvo, svobodo in enakost. Trditev predstavnika stranke SRP, da lahko obstajajo različne svobodne demokratične ustavne ureditve, je napačna. Ta trditev temelji na zamenjavi pojma svobodne demokratične temeljne ureditve z oblikami, v katerih se ta lahko udejadi v demokratični državi. Tako je mogoče svobodno demokratično temeljno ureditev določiti kot ureditev, ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in despotije predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine, svobodo in enakost.

Na gornje izhodišče se navezuje sodba (BVerfGE, 5, 85 in sl.) o prepovedi nemške komunistične stranke KPD. Svobodna demokracija zavrača pojmovanje, da je zgodovinski razvoj določen z znanstveno določljivim končnim ciljem in da zaradi tega lahko končni cilj tudi določa posamezne skupne odločitve kot korake k uresnitvi tega cilja. Veliko bolj kot to določajo svoj razvoj ljudje sami s skupnimi odločitvami, te pa je mogoče sprejeti le v največji svobodi. To nadalje zahteva, da je vsak član skupnosti svoboden sooblikovalec skupnih odločitev. Svoboda soodločanja je možna le, če skupne odločitve - praktično večinske odločitve - vsebinsko vsakemu posamezniku pustijo največjo možno mero svobode. Kaj se mora praktično zgoditi, se ugotavlja v stalnem dialogu vseh ljudi in skupin, udeleženih pri oblikovanju družbenega življenja. Ta spopad se zaostri v boj za politično oblast v državi. Toda ne omeji se samo na to. V spopadu za oblast se odigrava hkrati proces razčiščevanja in preobrazbe teh

predstav. Končno sprejete odločitve bodo gotovo vedno bolj ustrezale željam in interesom ene ali druge skupine ali socialnega sloja; namen ureditve in v njej dana možnost svobodnega dogovora med vsemi realnimi in duhovnimi močmi deluje v smeri izenačevanja in varovanja interesov vseh. Blagor skupnosti zato ne more biti že od vsega začetka izenačen z interesi in željami določenega razreda; načeloma si prizadeva za približno enako spodbujanje blagra vseh državljanov in za približno enako porazdelitev bremen. Obstaja ideal družbene demokracije v obliki pravne države.

Državna ureditev svobodne demokracije mora biti potemtakem sistematično naravnana na trajno prilagajanje in izboljševanje ter na družbeni kompromis; še posebej mora preprečevati zlorabo oblasti. Njena naloga je predvsem, da pusti odprte poti za vse možne rešitve, in da vedno uveljavi voljo dejanske večine ljudstva pri posameznih odločitvah, toda to večino tudi prisili, da obrazloži svojo odločitev pred vsem ljudstvom, torej tudi pred manjšino. Temu so namenjena vodilna načela te ureditve kot tudi njene posamezne institucije. Kaj hoče večina, se vsakokrat ugotovi v skrbno določenem postopku. Toda preden se večina odloči, manjšina pove svoje zahteve, nato sledi prosta in svobodna razprava; za to daje svobodna demokratična ureditev vsakovrstne in raznovrstne možnosti, jih sama želi in podpira, in jih tudi za predstavnike manjšine oblikuje s čim manj tveganja. Ker se večina vedno lahko spremeni, ima tudi manjšinsko mnenje realne možnosti, da pride do veljave. Tako je mogoče v veliki meri kritiko obstoječega, nezadovoljstvo z osebami, ustanovami in konkretnimi odločitvami pozitivno obvladati v okviru dane ureditve. S končno sprejeto večinsko odločitvijo sta vedno povezana tudi kritika manjšine v opoziciji ter njeno ustvarjalno sodelovanje in miselni napor. Ker imata nezadovoljstvo in kritika raznolike, celo drastične možnosti za izražanje, sili spoznanje, da je njen položaj labilen, tudi samo večino, da načelno upošteva interese manjšine.

Da ta ureditev lahko deluje, da končno lahko uresniči skupni blagor na način, sprejemljiv za vse, je zagotovljeno s sistemom pravno določenih in vnaprej postavljenih pravil igre, ki so na podlagi prikazanih načel nastala v dolgem zgodovinskem razvoju.

Na različne načine zagotovljena politična svoboda mnenj, izražanja in združevanja vodi k večstrankarskemu sistemu in k organizirani politični opoziciji. Svobodne volitve, ki si sledijo v sorazmerno kratkih presledkih, zagotavljajo ljudstvu nadzor nad uporabo oblasti politične večine. Vlada je odgovorna parlamentu. Uresničevanje načela delitve oblasti na različne, med seboj nadzirajoče se in omejujoče se nosilce oblasti, preprečuje preveliko koncentracijo oblasti na enem mestu v državi. Istemu cilju sledi porazdelitev državnih funkcij s centralnega mesta, tako da se prenesejo na ustanove, ki načelno to opravljajo s svojo lastno odgovornostjo. Državljanom je zagotovljena sfera svobode s priznanjem temeljnih pravic in z zelo obsežnim varstvom njihovih pravic, ki jih zagotavljajo neodvisna sodišča. Varovanju celotnega sistema je namenjeno predvsem ustavno sodstvo. Ker je ta ureditev, zato ker je odprta in ker jamči za vsakovrstne svoboščine in vpliv, tudi ogrožena ureditev, se pred silami, ki v osnovi zanikajo njena najvišja načela in pravila igre, ščiti z določbami, kot sta 18. in 21. člen nemškega Temeljnega zakona.

Diktatura proletariata je nezdržljiva s svobodno demokratično družbeno ureditvijo. Obe državni ureditvi se medsebojno izključujeta. Diktatura proletariata je po zatrtju KPD demokracija in sicer najvišja oblika demokracije. Ocena o tem zavisi od pojmovanja in od uporabljenih meril. Nedvomno pa demokracija, ki naj bi obstajala

kot diktatura proletariata, ni tista demokracija, ki je v skladu z načeli nemškega Temeljnega zakona (BVerfGE 5, 195-196). KPD zasleduje uresničitev državne oblike, ki ni združljiva z svobodno demokratično ureditvijo Temeljnega zakona (BVerfGE 5, 207). Celo več, KPD je načeloma sovražna svobodni demokratični ureditvi, kar izhaja iz vsebinske in strukturne analize marksizma in leninizma (BVerfGE 5, 298 in sl.). Prepričljivi dokazi za resnično opredelitev KPD do svobodne demokratične ureditve so razvidni iz partijskih deklaracij, zlasti iz političnega stila in taktike partije, kar je razvidno iz njene agitacije in propagande (BVerfGE 5, 380).

Te deklarativne opredelitve so izraz načrtovanega škovanja z namenom zrušenja in odstranitve ustavnega reda. Njihov namen je, da spodkopljejo zaupanje ljudstva na temeljne vrednote, pri tem je odločujoče, da ne gre za posamezne stranpoti, ampak za sistematično celoto (BVerfGE 5, 384).

Prepoved nemške komunistične partije se izrecno ni razširila na druge od nje odvisne organizacije in na simpatizerska gibanja ali na organizacije, ki so služile kot prikrita oblika njenega delovanja. Tovrstne organizacije namreč niso bile politične stranke, zato tudi niso uživale posebnega varstva, ki je namenjeno v okviru svobode združevanja političnim strankam. V kolikor bi šlo za kršitev ustavnopravne ureditve s strani takih organizacij, je treba uporabiti ustavno in zakonsko ureditev, ki se nanaša na društva (BVerfGE 5, 392).

V svoji sodbi o prepovedi SRP je Zvezno ustavno sodišče tudi ugotovilo, da zahteva po znotrajstrankarski demokratičnosti prepoveduje, da bi se stranka organizirala tako, da bi bistveno odstopala od demokratičnih načel. Če odklon od temeljnih načel demokratičnega organiziranja v notranji ureditvi neke stranke doseže takšno stopnjo, da ga je mogoče razložiti le kot izraz ravnanja, ki je v načelu sovražno demokraciji, potem nastane, zlasti tudi, če tudi druge okoliščine potrjujejo takšno usmeritev stranke, dejansko stanje, ki upravičuje ugotovitev o protiustavnosti in o prepovedi politične stranke.

Nemško Zvezno ustavno sodišče je v svoji odločitvi o prepovedi obeh ekstremnih političnih strank odredilo tudi razpustitev tako neonacionalsocialistične (SRP) kot tudi komunistične (KPD) stranke in zaseg njunega premoženja v korist države. Polega tega je sodišče izreklo prepoved ustanavljanja nadomestnih organizacij za vsako od obeh ekstremnih politični strank ali nadaljno delovanje obstoječih organizacij kot nadomestnih organizacij. Sodba v primeru SRP je pripeljala tudi do prenehanja poslanskih mandatov v zveznem in deželnih zborih njihovih poslancev.

Retrospektivni pogled na prepoved delovanja Komunistične partije Jugoslavije

V kontekstu prikazanih ustavnopravnih premis in kot primerjava s prepovedjo ekstremnih političnih strank v Zvezni Republiki Nemčiji je zanimiv pogled na prepoved nekdanje Komunistične partije Jugoslavije. Vprašanje, ki nas zanima, je, ali ta prepoved vzdrži presojo s stališča sodobnih pogledov na dopustnost oz. na nedopustnost političnih strank in njihovega delovanja, zlasti seveda tudi s stališča sedanjega ustavnega reda ter načel svobodne demokratične družbene ureditve.

Ministrski svet Kraljevine SHS je dne 29. decembra 1920 s posebnim razglasom številka 29282, znanim kot Obznana, prepovedal komunistično propagando in

komunistične organizacije, njihov tisk in vse druge spise, ki bi motili mir države znotraj in zunaj, opravičevali in odobraval diktaturo, revolucijo ali kakršnokoli nasilje. Dodatno je tudi prepovedal pozive na generalno stavko in manifestacije razkrojnega ali

vznemirjajočega značaja za čas dela ustavodajne skupščine v Beogradu. Posebej je določil obvezno prijavo orožja, napovedal ostre ukrepe proti neredom, ki bi imeli značaj rušitve, določil izgon tujcev, ki bi sodelovali v neredih in iz državne službe odpustil vse uradnike, ki bi širili boljševiško propagando v državi. Celo študentom komunistom je odvzel podporo za študije.

Posebej je bila izdana tudi prepoved za ves tisk, s katerim bi se zmanjševal pomen teh ukrepov. V obrazložitvi je Ministrski svet navedel, da so tedanja državna oblastva izvedela iz zanesljivih virov, da pripravljajo razkrojni elementi napad na državo, njen ustroj in družbeni red z namenom, da uničijo po ruskem boljševiškem vzgledu vse zakone, ustanove ter javne in zasebne dobrine in vzpostavijo diktaturo proletariata. Pri tem se sklicuje tudi na tedanje nemirne razmere v državi, pa tudi v tujini, zlasti na Madžarskem in na Češkoslovaškem. Zaradi napovedane splošne stavke, ki naj bi se začela vzporedno z delom ustavodajne skupščine v Beogradu in ki naj bi prešla v splošen nered, krvavo revolucijo in razsul, se je Ministrski svet odločil za takojšnje ukrepanje.

Jugoslovanska skupščina je sedem mesecev kasneje 1. avgusta 1921 sprejela zakon Kraljevine SHS o zaščiti javne varnosti in reda v državi (Službene Novine Kraljevine SHS, št. 170 A z dne 3. avgusta 1921). Ta zakon je pomenil potrditev razglasa z dne 29. decembra 1920 in njegovo po vsebini podobno, toda pravno bolj razčlenjeno normiranje. Vseboval je tudi elemente kazenskih sankcij in določitev kaznivih dejanj. Ponovil je prepoved zaposlitve v javnih službah članom komunističnih strank, vendar so se prizadete osebe zoper ministrovo odločbo lahko pritožile pri Državnem svetu. O dejanjih, ki so bila kazniva po tem zakonu, so sodila redna državna sodišča po svobodnem sodniškem prepričanju.

Presoja dejanskih okoliščin ob prepovedi KPJ po takšnem časovnem razdobju ni enostavna naloga. Vsekakor je prvenstveno naloga zgodovinskih znanosti. Laže je opraviti ustavnosodno presojo aktov Komunistične Partije Jugoslavije. Tedanji Statut Komunistične partije Jugoslavije iz leta 1920 je v 1.členu opredelil cilj KPJ. Izrecno pravi, da ima KPJ kot član Tretje komunistične Internacionale za cilj, da s pomočjo nepopustljive razredne borbe in z diktaturo proletariata izvrši popolno osvoboditev delavskega razreda in vseh zatiranih slojev delavskega ljudstva z vzpostavitvijo komunistične ureditve namesto kapitalistične. V 2. členu med drugim določa, da so člani KPJ lahko samo tiste osebe, ki sprejemajo program, statut in taktiko partije in se s pismeno izjavo obvežejo, da bodo v partiji delovali (Drugi kongres KPJ, str. 118).

Program KPJ v prvem poglavju navaja, da je končni cilj celotne dejavnosti mednarodne komunistične partije, kot zavestnega izraza razrednega gibanja, socialna revolucija, to je zamenjava kapitalističnih proizvodjalnih razmerij s komunističnimi.

Neizogiben pogoj za to socialno revolucijo je diktatura proletariata, to je vzpostavljanje takšne politične oblasti s strani proletariata, ki mu bo omogočila, da uniči vsak odpor eksploatatorjev. Mednarodna komunistična partija, ki ima za nalogo, da usposobi proletariata za izvršitev njegove zgodovinske misije, ga organizira v samostojno

politično partijo nasproti vsem meščanskim strankam ter vodi in usmerja vrste njegove razredne borbe (Drugi kongres KPJ, str. 74-76).

Program KPJ v drugem poglavju poudarja, da je prišla nova doba, razpadanje kapitalizma in doba svetovne proletarske revolucije.

Drugo poglavje zaključuje z ugotovitvijo, da mora proletariat voditi trajno gospodarsko in politično borbo za svojo končno osvoboditev in to z vsemi v poštev prihajajočimi sredstvi, ki se določajo glede na socialno stanje in z rezmerji sil med proletariatom in buržoazijo. V tretjem poglavju poudarja, da KPJ kot član Tretje komunistične Internacionalne sprejema pretence za svetovno revolucijo kot izhodiščno točko svoje borbe. Zato je naloga delavskega razreda vsega sveta, da vzpostavi socialistično ureditev. V ta namen mora proletariat predhodno uničiti politično oblast buržoazije in prevzeti politično oblast v svoje roke. Prevzema državne oblasti ni mogoče omejiti le na spremembo oseb v sestavi državnih organov, ampak mora pomeniti uničenje tujega državnega aparata, uničenje vseh buržoaznih in organiziranje proleterskih sodišč, uničenje reakcionarne birokracije in ustanovitev novih proleterskih organov oblasti. Proleterska zmaga je zagotovljena z organizacijo proleterske oblasti. Pomeniti mora popoln zlom buržoaznega aparata in izgradnjo državnega proleterskega aparata (gl. Drugi kongres KPJ, str. 78-80).

V svojem četrtem poglavju Program KPJ poudarja, da je nauk Ruske revolucije pokazal, da se nova družbena ureditev lahko uresniči samo v socialni vojni proti vladajočim oblastem.

Nosilci novega reda morajo s pomočjo svoje diktature zagotoviti prehod od starega k novemu redu. Socializma ni mogoče uresničiti s pomočjo meščanske demokracije in s pomočjo parlamentarnih ustanov, ampak samo preko delavskih sovjetov. Zato je naloga KPJ, da z besedami in z dejanji pripelje proleterske množice do revolucionarne borbe vse do ustanavljanja diktature proletariata v obliki sovjetskih republik (gl. Drugi kongres KPJ, str. 81).

V šestem poglavju svojega Programa KPJ izrecno izjavlja, da se bori za sovjetsko republiko, to je za prehod k socializmu s pomočjo diktature proletariata v obliki sovjetske oblasti.

Sovjetska republika daje vso oblast - zakonodajno, izvršilno in sodno delovnemu ljudstvu, ki je organizirano v delavskih, vojaških in kmečkih svetih. Takoj po prevzemu politične oblasti proletariat odvzame buržoaziji sredstva za proizvodnjo (gl. Drugi kongres, str. 84).

V sedmem poglavju Program KPJ določa, da revolucionarna doba zahteva od proletariata, da uporablja takšna borbena sredstva, s katerimi se pritegne široke proleterske množice v velike borbe in akcije, ki se zaključijo z odprtim spopadom z meščansko državo. Vsaka misel na izvedbo socializma s kompromisom z buržoazijo je utopija. Delavski razred stopa aktivno v gibanje in svojo borbo vodi in zaključuje z angažiranjem množic, zaradi česar vsa druga sredstva, ki v mirni dobi stojijo na prvem mestu razredne borbe, v akutnem obdobju revolucije skladno z gibanjem množic dobivajo podrejen značaj. Med temi (podrejenimi) sredstvi je tudi uporaba predstavniških teles. KPJ je načeloma nasprotnik parlamentarizma kot sredstva svoje

razredne vladavine. Po osvojitvi politične oblasti parlamentarizem ni več mogoč (gl. Drugi kongres KPJ, str. 85-86).

Primerjalna analiza pokaže, da bi bila politična stranka s takim ali podobnim programom in obliko svojega delovanja kot nekdanja KPJ v neskladju tudi z načeli svobodne demokratične družbene ureditve, ki so do svobode delovanja političnih strank zelo tolerantna in z dandanes uveljavljenimi demokratičnimi evropskimi ustavnimi sistemi. V tej luči se pokaže kot upravičena tudi takratna prepoved KPJ. Posamezni ukrepi, nastali z uveljavitvijo prepovedi KPJ, naperjeni proti posameznikom iz vrst študentov ali državnih uradnikov, bi bili dandanes spoznani kot pretirani in nesprejemljivi s sedanjimi pogledi na ustavno demokracijo. Vendar to ne vpliva na načelno ugotovitev o ustavnopravni dopustnosti prepovedi stranke KPJ kot celote in vseh oblik njenega delovanja.

Viri:

BVerfGE: Uradna zbirka odločb nemškega Zveznega ustavnega sodišča, 2. in 5. zvezek
Drugi kongres KPJ: Drugi (Vukovarski) kongres KPJ, Izvori za istoriju SKJ, Izdavački centar Komunist, Beograd, 1983
TOMUSCHAT: Cristian Tomuschat, str. 493-513 v:
MACDONALD, et al.: The European System for the Protection of Human Rights, M. Nijhoff, 1993

dr. Lovro Šturm