

DRAGO ZAJC

**RAZVOJ PARLAMENTARIZMA**  
FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV

Ljubljana, 2004

GLOBALIZACIJA IN VLOGA MALIH DRŽAV:  
SLOVENIJA V PROCESIH GLOBALIZACIJE  
Urednika Milan BRGLEZ in Drago ZAJC

Knjižna zbirka POLITIČNI PROCESI IN INŠTITUCIJE  
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE  
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2004, Ljubljana.  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.  
Vse pravice pridržane.

Naslovnica in prelom B&V Co.  
Tisk LITTERA PICTA

Izid knjige je omogočilo Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327(082)

GLOBALIZACIJA in vloga malih držav : Slovenija v procesih globalizacije /  
Milan Brglez, Drago Zajc (urednika). - Ljubljana : Fakulteta za družbene  
vede, 2004. - (Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije)

ISBN 961-235-157-0  
1. Brglez, Milan  
213321472

# KAZALO

PREDGOVOR.....	7
----------------	---

## PRVI DEL

### **PARLAMENTARIZEM KOT TEORIJA I PRAKSA**

POJEM, NAČELA IN RAZMERJE DO DEMOKRACIJE.....	15
a) Splošna opredelitev parlamentarizma .....	15
b) Načela sodobnega parlamentarizma.....	16
c) Parlamentarizem in demokracija.....	18
PARLAMENTARIZEM KOT PROCES IN KOT SISTEM INSTITUCIONALIZIRANIH PRAVIL.....	20
NEPOSREDNE OBLIKE IZRAŽANJA POLITIČNE VOLJE.....	24
RAZVOJ PARLAMENTARIZMA.....	25
a) Razvoj idej o demokratičnem predstavništvu in delitvi oblasti ..	26
b) Razvoj predstavniškega mandata .....	32
c) Širjenje volilne pravice .....	33
d) Nastajanje političnih strank.....	34

## DRUGI DEL

### **PROTIPARLAMENTARNI FUNDAMENTALIZEM IN »PARLAMENTARNE« IDEJE**

a) Marksizem in leninski boljšeizem .....	47
b) Ideje o delavskih svetih na delavski levici v Nemčiji .....	53
c) Ideje o delavskem predstavništvu v okviru »avstromarksizma«.....	54
d) Ideje angleškega guild-socializma .....	55
e) Klasični korporativizem.....	56
f) Fašizem in nacional-socializem.....	60
g) Jugoslovanski model »socialističnega samoupravljanja« kot poskus neposredne demokracije in usklajevanja avtentičnih interesov .....	64
h) Neokorporativizem.....	72

### TRETJI DEL

## **(RE)PARLAMENTARIZACIJA V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI V OKVIRU ŠIRŠEGA PROCESA DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE**

DRUŽBENA IN POLITIČNA MODERNIZACIJA KOT ŠIRŠI PROCES .....	79
POVEZANOST POLITIČNE MODERNIZACIJE Z OSAMOSVAJANJEM NARODOV.....	83
VZROKI POLITIČNE MODERNIZACIJE V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI KONEC OSEMDESETIH LET PRETEKLEGA STOLETJA .....	84
a) Kriza legitimnosti .....	84
b) Omejevanje človekovih pravic .....	85
c) Neučinkovitost realsocialističnih sistemov v srednji in vzhodni Evropi.....	85
d) Stroški represije .....	86
NAČINI PREHODA V POLITIČNO DEMOKRACIJO IN PARLAMENTARIZEM.....	87
BISTVENE ODLOČITVE O PRIHODNJEM DEMOKRATIČNEM SISTEMU.....	92
KONEC PROCESA POLITIČNE MODERNIZACIJE – UTRDITEV LEGITIMNOSTI INSTITUCIJ.....	96

### ČETRTI DEL

## **FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV**

USTVARJANJE LEGITIMNOSTI .....	104
a) Ustvarjanje latentne legitimnosti .....	106
b) Ustvarjanje manifestne legitimnosti .....	113
PREDSTAVLJANJE DRUŽBENIH INTERESOV .....	116
a) Predstavljanje interesov in osnovni volilni sistemi.....	118
b) Utrjevanje strank kot zastopnikov političnih interesov.....	124
c) Socialna in spolna struktura parlamentov.....	127
d) Spremembe volilnih sistemov .....	129
RACIONALIZACIJA IN RAZREŠEVANJE INTERESNIH KONFLIKTOV .....	135
a) Načini oblikovanja koalicij in sestava opozicij.....	137
b) Oblikovanje koalicij v tranzicijskih državah (primeri Poljske, Češke, Madžarske, Slovenije in Hrvaške) .....	142

ZAKONODAJNA FUNKCIJA .....	168
a) Ustava kot temelj zakonodajne dejavnosti .....	168
b) Pomen zakonodajne funkcije za urejanje družbenih razmerij ..	171
c) Zakonodajno urejanje in predpostavke njegove učinkovitosti (načrtovanje zakonodajnega dela, postopek sprejemanja zakonov in delitev dela med plenum ter vloga delovnih teles) ..	173
d) Prilagajanje slovenske zakonodaje pravnemu redu EU .....	189
e) Kakovost sprejete zakonodaje (zakonodajnega »outputa«) .....	196
FUNKCIJA SPREJEMANJA IN NADZORA	
DRŽAVNEGA PRORAČUNA .....	200
a) Vpliv tranzicije na spremembe proračunske politike .....	204
b) Slovenski državni proračuni in njihovo sprejemanje v državnem zboru .....	206
POSTAVLJANJE VLADE IN NADZOR NAD VLADO IN NJENO POLITIČNO IN UPRAVNO DEJAVNOSTJO .....	213
a) Stalni nadzor delovnih teles .....	217
b) Splošna oblika poslanskega nadzora (poslanske razprave) in poslanska vprašanja .....	217
c) Interpelacija, (ne)zaupnica in ustavna obtožba (»impeachment«) .....	222
REKRUTACIJA IN SOCIALIZACIJA POSLANCEV – OBLIKOVANJE NACIONALNE PARLAMENTARNO-VLADNE (EVRO)ELITE .....	228
INFORMACIJSKA, VZGOJNA IN MOBILIZACIJSKA FUNKCIJA .....	238
PETI DEL	
<b>SKLEPNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>249</b>
* * *	
UPORABLJENI VIRI .....	257
STVARNO IN IMENSKO KAZALO .....	271



## PREDGOVOR

V vsej svoji zgodovini je človek vpet med dve opredelilni silnici svojega bivanja. Na eni strani zavezan skupnosti, v kateri se je znašel iz vrste okoliščin izven svojega nadzora, na drugi svoji lastni osebnosti, ki ga postavlja v nasprotje prvi in žene k lastni uveljavitvi. Obe sta nujni za njegov obstoj. Brez pripadnosti skupnosti človek kot posameznik ne bi mogel preživeti, saj sam ni sposoben, da bi se soočal z izzivi svojega naravnega okolja, ne bi bil sposoben nikakršne komunikacije z drugimi, ne bi mogel razviti svojih človeških zmogljivosti, niti govoriti ne bi znal. Hkrati pa bi izgubil drugo temeljno prvino svojega bivanja, svojo individualnost in edinstvenost, če bi se popolnoma utopil v skupnosti, ki ji pripada. To je v njegovo bivanje vgrajeno protislovje, ki nikoli ne more biti do kraja razrešeno, ker je del njegove biti. Optimum se giblje med obema skrajnostima, kje natančno je ta točka pa je odvisno od vrste zunanjih okoliščin, na katere neposredno ne more vplivati, in od njegove sposobnosti ugotavljanja svojega položaja med tema skrajnostima. Od rešitve tega notranjega protislovja je končno odvisna tudi njegova osebna sreča.

Ob različnosti v odnosu do teh prvin človekovega bivanja so se razvijali tudi različni pogledi na družbeno ureditev. Teorije, ki so zastopale stališče, da ima skupnost prvenstvo nad koristmi in ravnanjem posameznika, da se mora posameznik v celoti podrediti zahtevam in koristim skupnosti, sodijo med t. i. holistične teorije. Posameznik je samo pritliklana skupnosti. Drugo skrajnost predstavljajo t. i. avtonomistične teorije: posameznik ima kot človek vrsto neodtujljivih pravic, ki mu ne morejo biti v nobenem primeru odvzete, pod nikakršno pretvezo višjih koristi skupnosti.

Razumljivo je, da so na tej poti človeštva večinoma prevladovali holistični pogledi, tudi če niso bili domišljeni in izdelani kot poseben pogled na svet, (večinoma niso bili). Ob popolni odvisnosti družbe od zunanjega okolja, v razmerah nizke razvitosti tehnologije, s katero je družba razpolagala, je skupnost samo s skupnimi napor in popolno vključitvijo posameznika v svojo dejavnost in način ravnanja sploh lahko preživela. O kakšni samostojnosti posameznika ni bilo niti misliti. Celo grško-rimska antika pojma osebnosti sploh ni poznala. (Grška beseda *prosopon* oz. latinska *persona*, prvotno ne pomeni osebe ampak gledališko masko! Posameznik namreč igra le vlogo, ki mu jo odreja skupnost.)

Šele z napredujočo neodvisnostjo od zunanjih okoliščin, višjo tehnologijo, lahko prihaja tudi posameznik do večje veljave. Prvi vzgon na tej poti je napravilo krščanstvo s stališčem, da je odločitev za vero stvar

osebne odločitve, ne skupnosti. Od tu dalje gre stalen in neprekinjen vzpon posameznika kot osebnosti v vseh filozofskih osmišljanjih vloge in položaja človeka. Odločilni prelom je napravila t.i.znanstvena revolucija, ki označuje prehod v novi vek. Značilnost te znanstvene revolucije je, da je vzpostavila matematično geometrično metodo kot temeljni pristop za spoznavanje sveta in njegovo obvladovanje. Ne z opazovanjem pač pa z računi in geometrijo je bil odkrit heliocentrični sistem. Moderna pozitivna znanost je omogočila sodobni položaj človeka v premagovanju narave in določanju lastnega položaja v njej. Ta metoda naj bi omogočila, da bi z uporabo znanosti tudi družbene pojave analizirali na enak način, z uporabo matematično geometrične metode, s tem pa dobili možnost, da bi tudi družbo upravljali na znanstveni način. Na tem mestu se ne spuščamo v razpravo, koliko je bilo v tem navdušenju nad znanostjo, ki prehaja tudi v današnji čas, naivnega pričakovanja, romantike, pa tudi domišljavosti, napuha in zagledanosti samega vase. Izredni dosežki in izredne zmote. V vsakem primeru gre ob analizi družbe z uporabo matematično geometrične metode za potrebo neke temelje enote, s katero lahko vršimo računске operacije. To pa je posameznik, ki mora biti v vseh matematičnih operacijah vedno ista in enaka količina. Tu šele je prvo izhodišče za pojmovanje človeka kot enakega, in za vse kar iz tega temeljnega pojmovanja izhaja: moderna demokracija, ugotavljanje skupne volje, predstavnštva, skratka vseh institucij sodobne predstavniške demokracije. Na prvem mestu parlamenta in nanj vezanih pojmovanj je človek kot temeljna računška enota.

Poznati vlogo parlamenta in vlogo, ki jo ima v današnji demokraciji, njegovih korenin, možnosti in pričakovanj, je zato nujno za razumevanje današnjega časa in položaja človeka v njem. Tako pojmovana demokracija in človekove pravice nimajo nikakršnih etičnih prvin, s katerimi jih skušajo ozaljšati sodobni navdušenci nad demokracijo. To je pristop do sveta, katerega edini bog je večja moč, tako v politiki kot ekonomiji in vseh družbenih odnosih. Vse zlo nasilja, ki je posebej značilno za 20. stoletje, izvira iz ravnanja, ki mu je podlaga tako pojmovanje moči, ki temelji izključno na priznanju količine kot zadnji referenci in ki kakovosti in etičnega sveta sploh ne priznava – saj ni merljiv, ker ni pristopen matematičnim metodam. Na drugi strani pa je šele izjemno naraščajoča sposobnost razvitega sveta, da z uporabo prav te znanosti stalno dviguje življenjsko raven in zadovoljevanje gmotnih potreb, omogočila posamezniku, da se lahko posveča tudi drugim svojim, zlasti duhovnim potrebam, predvsem da se osvobodi pritiska skupnosti na svoje ravnanje. Priča smo emancipaciji posameznika na vseh mogočih področjih družbenih odnosov. Absolutno prevladuje avtonomistični pogled. Za svoje ravnanje posameznik ne priznava smernic od nikakšnih avtoritet iznad ali izven sebe ampak veljajo zanj njegovi lastni pogledi in nazor. (Avtonomnost nasproti heteronomnosti.)

V navedeni protislovnosti človekovega bivanja se po vsem videzu te-



žišče premika v nasprotno smer od dosedanje, od holizma k avtonomizmu. Kot je iz položaja samega razvidno, pa gre tudi v sodobnosti za vprašanje mere. Danes mnogi analitiki sodobne družbe ugotavljajo, da njen temeljni problem ni več toliko emancipacija posameznika ampak kako iz nominalistične družbe posameznikov ustvariti za življenje sposobno notranje povezano družbo. Problem je toliko težje rešljiv, ker do kraja emancipirani posameznik za svoje ravnanje ne prizna nobenih avtoritet, nobenih absolutnih resnic, kjer je toliko resnic kot je posameznikov, ki za izhodišče svojega ravnanja ne priznavajo nobenih mitov, nobene vere, nobene ideologije, (vsaj mislijo si, da ne), ki pa so ob poplavi vseh mogočih informacij in propagande, zlasti komercialne, vse manj sposobni, da bi se dvignili nad površje in bili dejansko sposobni ustvariti si lastno sodbo. V resnici smo vse bolj vezani na avtoriteto, to pa s svoje strani vodi do novih oblik tudi nefunkcionalne odvisnosti. Še zlasti ker sodobni položaj ustvarja nad vse ugodne pogoje tudi za vse mogoče lažne avtoritete. Ni slučaj, da je v svetu sodobnega parlamentarizma, kot zunanjemu izrazu in instrumentu osvoboditve posameznika izpod avtoritete države, v nekaterih tehnološko visoko razvitih deželah prišlo do nove podreditve posameznika državnemu totalitarizmu. Nacizem in fašizem sta povsem razločljiva kot pojav krize sodobnega parlamentarizma in zanikanja sleherne heteronomnosti v položaju posameznika.

Parlament je institucija, ki simbolizira stanje v razvoju, do katerega je prišlo človeštvo v tem nihanju med holizmom in avtonomizmom. Iz tega sledi, da sodobnega sveta ne moremo razumeti, ne da bi se seznanili z institucijo, ki materializira sodobna pojmovanja o odnosih med družbo in posameznikom kot optimum za razvoj človeka. Da je to materializacija pojmovanj, ki so samo približek dokončnim rešitvam, je razumljivo samo po sebi, ker je dokončna rešitev tudi pojmovno izključena, saj je stanje odvisno od vsakokratne razpoložljivosti sredstev in znanja, s katerimi odgovarja na spremembe v zunanjem svetu, od katerih pa je človeštvo končno odvisno. Ni samo politična krilatica trditev, da je je demokracija najboljša politična ureditev, ker boljše pač ne poznamo. Brez avtonomnosti posameznika pa demokracije ni. Za mnoge rešitve sicer dobro vemo, da ne zadovoljujejo naših potreb in želja. Vse izvirajo iz uporabe matematične metode kot podlage sodobne demokracije. Tudi tu prihajamo do iste ugotovitve, da je ta metoda najboljša zato, ker druge nimamo. S to metodo ne moremo meriti kakovosti, človeštvo pa je brez prestanka pred problemi, ki so izrazito kakovostne in etične narave. Ali je resnična korist in resnična volja neke družbe v nekem danem položaju res samo seštevek glasov njenih članov?

Če je sodobni parlament institucija, ki predstavlja sedanje stanje v razvoju, jo je treba na eni strani poznati in razumeti, hkrati pa jo je treba pojmovati v dinamični družbenega razvoja. Zaenkrat je sicer trenutno najboljši odgovor, nikakor pa ne dokončno zadovoljivi. Še posebej ker smo na točki, ki kaže, da se je dosedanji pozitivistični pristop k proble-

mom tega sveta v veliki meri izčrpal in je potreben nov pristop, nova paradigma.

Tu predloženo delo z naslovom »Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov« skuša prispevati čim več razumevanja parlamentarizma, tega kristalizacijskega pojma in predstav o sodobnem družbenem ustroju, pa tudi o konkretnem delovanju te institucije v vrsti držav, predvsem naše in nekaterih, ki imamo z njimi največ izkušenj zaradi skupne pretekle usode iz časov komunizma. Parlament je institucija, ki naj bi sicer omogočala odgovore na vrsto temeljnih vprašanj delovanja sodobne razvite družbe. Izzivi pred slehernno skupnostjo pa so tudi specifični. Kadar so njihovi odgovori nanje zaradi naše podobne preteklosti podobni našim, so za nas posebej zanimivi, ker nam omogočajo preverjanje ustreznosti naših lastnih.

Delo s tako zastavljenim ciljem se seveda ne more globinsko posvečati študiju posameznih parlamentarnih institucij, njihovem nastanku in razvoju ter odprtim problemom, saj sleherni predstavlja posebno filozofsko problemsko področje, za katero je sicer na razpolago obilo literature, brez končnih odgovorov, seveda, in katerih vsako bi terjalo samostojno obravnavo. Smiselna bi bila le, če bi dejansko postregla z nekim povsem novim odgovorom ali vsaj poskusom nanj. To pa bi povsem spremenilo smer in namen tega dela. Predloženo delo sicer na kratko prikaže tudi razvoj parlamentarizma in spremljevalnih teorij. A je bolj kot potrebni uvod za razumevanje delovanja parlamentarizma v sedanjih razmerah. Več od dela s takim ciljem ne bi bilo mogoče in tudi ne smiselno ne terjati in ne pričakovati. Prav tako pa se delo ob tako zastavljenem cilju ni moglo omejiti samo na deskripcijo trenutnega položaja v posameznih izbranih državah. V bistvu gre za sinoptikum. Analiza posameznega teoretičnega problema ne bi dosegla cilja, ki ga zasleduje to delo: predstaviti vrsto pomembnih problemov, s katerimi se sooča sodobna družba, posebej bivše srednjeevropske tranzicijske države, in pri tem pokazati, kako je za njih razreševanje ustrezen parlamentarni sistem. S tem je lahko doseženo dvoje. Na eni strani naj bi bila to analiza, koliko je sodobni parlamentarizem dejansko ustrezen instrumentarij za razreševanje odprtih vprašanj, s katerimi se srečujejo zlasti bivše komunistične države, torej posredna analiza ustreznosti posameznih parlamentarnih institucij v današnjih razmerah; na drugi strani pa tudi analiza problemov, s katerimi se te države soočajo, kje vidijo svoje najpomembnejše probleme, nujnost njih razreševanja in ukrepov, kjer je možnost alternativnega izbora.

Podrobno so zajete funkcije sodobnih parlamentov. Ne gre samo za opis njihove zakonodajne dejavnosti, s katero jih običajno pojmujejo, seveda pa tudi omejujemo dejavnost parlamenta. V tem prikazu je zakonodajna samo ena od naštetih osmih funkcij, čeprav gotovo najpomembnejša. Za vsako je podan najprej splošen, teoretičen prikaz, ki ji sledi konkretna analiza rešitev po izbranih državah. Gre za dragoceno primerjalno študijo, ki je vsaj v našem prostoru novost.

Vse t. i. tranzicijske države so se odločile za parlamentarni sistem. Med njimi tudi države, ki s parlamentarizmom niso imele posebnih ali celo nikakršnih pravih izkušenj. Kolikor se bodo vključile v Evropsko unijo, je zelo majhna ali celo nična verjetnost, da bi se odločile za drugačne rešitve. Sleherna med njimi, pa tudi EU sama, bo seveda stalno analizirala primernost sedanjih parlamentarnih rešitev. Za vse so in bodo tudi v bodoče ne samozanimiva ampak celo nujna iskanja boljših rešitev. Večje število evropskih držav se je v preteklosti soočalo s problemi, ki jim po lastnem mnenju s parlamentarnimi metodami niso bile kos. Izbrale so rešitve, ki so dajale absolutno prednost nekdanjim holističnim pojmovanjem (različne oblike korporativizma, nacizem, fašizem, komunizem). Njihove negativne izkušnje ostajajo pomemben kazalec, v kateri smeri rešitev ni iskati in predstavljajo zato spoznanja trajne vrednosti. Pričujoče delo jim posveča pomemben delež, kar dodatno dokazuje avtorjev nedogmatični pristop k obravnavani temi.

Ljubljana, 25. 8. 2004

Dr. France Bučar



1. DEL

**PARLAMENTARIZEM  
KOT TEORIJA IN PRAKSA**



## **POJEM, TEMELJNA NAČELA IN RAZMERJE DO DEMOKRACIJE**

### a) Splošna opredelitev parlamentarizma

Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo. V njem pridejo do izraza vsa pomembna mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v določeni družbi oz. državi in se pred očmi javnosti odpira razprava o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Poleg vloge javne tribune ima parlament tudi poudarjeno odločevalsko vlogo, saj je telo, ki sprejema za vse državljane obvezujoče odločitve.

Bolj opredeljene definicije parlamentarizma se opirajo na različna ožja ali širša pojmovanja. Najširša definicija izhaja iz predpostavke sodobnega transfera interesov iz civilne družbe v sfero države. Parlamentarizem je torej sistem interesnega posredovanja, ki omogoča, da se vsi, tudi nasprotujoči se interesi, pojavijo v urejenem in preglednem »parlamentarnem okolju«, v katerem postanejo razmerja moči jasno določena. S tem se nenadzorovan boj nosilcev interesov spremeni v pregledno merjenje politične moči in privede do rezultata, ki sicer sploh ne bi bil mogoč ali pa bi se dosegel s precej več truda (Ogris, 1926: 214). Druge opredelitve izhajajo iz zamisli o strukturni ločenosti vej oblasti. Parlamentarizem naj bi bil sistem predstavniške vladavine, v katerem se suverenost prenaša na parlament z volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov (Grad et al., 1996: 28). Hkrati je oblika državne organizacije, v kateri je parlament od drugih državnih organov neodvisno telo. Kot nosilec zakonodajne oblasti je v posebnem razmerju do izvršne oblasti. Vlada je odvisna od zaupanja parlamenta in se mora opirati na večino njegovih članov (Grad, 2000: 76). V ožjem smislu je parlamentarizem mogoče pojmovati tudi kot način oz. postopek sprejemanja obvezujočih pravil, to je zakonov in drugih aktov (Igličar, 1995: 9).

Pomembne značilnosti parlamentarizma so tudi svobodno razpravljanje in varstvo poslancev pri opravljanju njihovega dela (imuniteta), pravica, da se združujejo v poslanske skupine in sodelujejo pri oblikovanju vlade, spoštovanje drugačnih mnenj in sposobnost oblikovanja kompromisov, pa tudi spoštovanje formalnih pravil ter postopkov odločanja, skupaj z demokratično (večinsko) sprejetimi odločitvami, četudi se posamezniki (poslanci in državljani) ne strinjajo z njimi.

Parlament deluje kot predstavniško telo v okviru ustavno določenih pristojnosti, od katerih je odvisna stopnja avtonomije parlamenta. V ok-

viru te avtonomije si parlament praviloma samostojno določa notranjo strukturo (oblikuje delovna telesa), organiziranost in način delovanja ter odločanja (opredeli zakonodajni postopek, postopke volitev itd.), odloča pa tudi o sredstvih za svoje delovanje. Pristojnosti pa se v razmerju do državljanov in drugih državnih organov kažejo kot posebne funkcije. Te pristojnosti so v temeljih določene že v ustavi in poslovniku parlamenta, a številne niso formalizirane v pravila. Ne glede na to imajo lahko pomembne posledice za ves politični sistem (Pitamic, 1997: 353; Grad, 2000: 86)

## b) Načela sodobnega parlamentarizma

Teorija sodobnega parlamentarizma je zgrajena na predpostavkah sekularne države in načelih predstavnštva, enakosti in svobode državljanov, javne razprave in omejene oz. deljene oblasti. Sekularizem je osnovna predpostavka moderne države katere smisel je preprečevanje naravnega stanja oz. državljanskih spopadov, kar se je v Evropi uresničilo šele s koncem verskih vojn, to je z avtonomijo države nasproti religiji oz. cerkvi. Državna oblast je bila razrešena verskih ozirrov in zapovedi, ljudje pa so lahko postali enakopravni državljani ne glede na svoja verska prepričanja, prosto oblikovali in izražali svoje interese ter se udeleževali političnega življenja. V sodobnih državah, kjer vera še vedno predstavlja poseben sistem vrednot, ki naj bi veljale v javnem življenju, je vpliv tradicionalnih verskih avtoritet v vprašanih družbenega razvoja odločilen, udeležba velikih skupin ljudi pri odločanju o skupnih zadevah (žensk, pripadnikov drugih ver, itd.), je omejena ali povsem nemogoča, predstavniška telesa pa slabo oblikovana in neavtonomna.

Ideja predstavnštva pomeni v najširšem smislu upoštevanje interesov tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi (Pitamic, 1997: 96). Čeprav so prve oblike predstavnštva nastale že v starem veku (atenski svet in rimski senat), se je pojem predstavnštva uveljavil šele v srednjem veku, v zvezi s stanovskimi skupščinami, ki jih lahko imamo za predhodnike sodobnih parlamentov (predparlamente). Ideja o sodobnem političnem predstavnštvu pa izhaja iz zamisli o suverenosti ljudstva, po kateri pripada ljudstvu celotna oblast. Predstavniško telo oz. parlament se šteje za izraz suverenosti ljudstva, volivci nanj z volitvami prenesejo izvajanje suverene oblasti (Pitkin, 1967: 210). V ustavnopravni teoriji sta se razvila dva temeljna načina izvajanja suverenosti – po prvem se oblast lahko uresničuje neposredno, po drugem pa ljudstvo voli predstavnike, prek katerih bo izvajalo oblast posredno. Politično predstavnštvo je daleč prevladujoči način praktičnega uresničevanja ljudske suverenosti v vseh sodobnih državah, ki so visoko strukturirane in kompleksne, hkrati pa tudi zelo dinamične, v katerih je treba sprejemati veliko število odločitev. Z vidika uresničevanja ljudske suverenosti pa lahko sodobne države ozna-



čimo za sisteme, ki združujejo tako posredno kot neposredno demokracijo (Grad et al., 1996: 24).

Načelo predstavnštva je povezano z načelom soglasja oz. privolitve, ki predpostavlja, da je politična oblast v svojem ravnanju odvisna od pristanka državljanov. To pomeni, da se državljani lahko upravičeno uprejo vsaki arbitrarni oz. krivični oblasti. Do uporov ali državljanske neposlušnosti prihaja le še izjemoma v nedemokratičnih sistemih, sicer pa imajo državljani na razpolago redne in predčasne volitve kot legitimen način zamenjave oblasti, s katero niso zadovoljni. Volitve omogočajo državljanom neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi posreden vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema (Duverger, 1950: 12; Grad, 1996: 16). Državljanji izbirajo svoje predstavnike na podlagi politične enakosti, ki je ena izmed temeljnih človekovih in državljanskih pravic. Zamisel o politični enakosti pa pomeni, da lahko vsi državljani, ne glede na katerekoli svoje lastnosti, kot so družbeni položaj, gmotni položaj ali spol, izražajo svoje želje ali zahteve in sodelujejo v političnem življenju. Ista zamisel tudi predpostavlja, da imajo vsi državljani bolj ali manj enako sposobnost samostojne presoje, kaj je zanje kot posameznike najboljše – nihče drug, razen njih samih, ne more trditi, da bolje pozna njihove lastne interese ali celoto interesov politične skupnosti, katere člani so.

Načelo javne razprave je posebej značilno za parlamentarizem, saj omogoča prevlado prava nad nasiljem avtoritarne oblasti. Zaprtost pred javnostjo omogoča voluntarizem in uveljavljanje tajne politike, medtem ko javnost razprav povečuje nadzor in preprečuje zlorabe (Schmitt, 1994: 35), Demokratičnost in racionalnost parlamenta se prav gotovo kaže v javni razpravi o vseh vprašanih na podlagi argumentov in protiargumentov. V parlamentu naj bi potekalo tekmovanje mnenj, ki omogoča približevanje resnici ali vsaj rešitvam, ki naj bi zadovoljile največ ljudi. Nasprotovalna mnenja so potrebna tudi zato, ker omejujejo pretirane želje večine. Z javno parlamentarno razpravo se velike skupine državljanov izobražujejo in dobivajo predstavo o tem, katere so najpomembnejše zadeve in kako se oblikuje skupni interes. Šele na tej osnovi se lahko oblikuje javno mnenje in razvije širša družbena razprava.

Načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno pa je odsev prepričanja, da lahko celotna oblast, združena v enem organu, vodi do nedemokratičnih odločitev. Združitev zakonodajne, izvršne in sodne oblasti je nevarna za svobodo državljanov. To potrjujejo številne izkušnje. V skladu z načelom delitve oblasti pripada parlamentu najpomembnejša, to je zakonodajna oblast (Pitamic, 1997: 104). Čeprav je v parlamentarnih sistemih parlament tisti, ki postavlja izvršilno oblast (vlado dejansko postavlja parlamentarna večina), je ta v okviru svojih pristojnosti samostojna. Izvršna oblast (vlada) je parlamentu odgovorna in lahko deluje, dokler uživa njegovo (praviloma) večinsko podporo. Delujoč parlamentarizem predpostavlja tudi samostojnost sodne oblasti, čeprav je del sodnikov lahko voljen v parlamentu. Delitev oblasti na zakonodajno in izvršno

je najbolj dosledno uresničena v predsedniški sistemu, v katerem je predsednik države neposredno voljen in od parlamenta veliko bolj neodvisen kakor v parlamentarnem sistemu (v ZDA, kjer je ta sistem že dolgo uveljavljen, predsednika volijo po elektorjih). Od parlamentarnega modela se najbolj razlikuje sicer redko uveljavljeni skupščinski model, ki temelji na načelu enotnosti oblasti in predpostavlja večjo vlogo skupščine v primerjavi z vlado (Pitamic, 1996: 121; Grad et al., 1996: 39–45). Tak primer je Švica, kjer vlade ni mogoče odpoklicati ali spremeniti in mora ta izvajati odločitve parlamenta, predsednik vlade pa je hkrati predsednik konfederacije. V praksi so tudi primeri držav s parlamentarno ureditvijo z določenimi elementi skupščinskega sistema, v katerih načelo delitve oblasti ni dosledno uveljavljeno.

### c) Parlamentarizem in demokracija

Teorija in praksa parlamentarizma kažeta, da je parlamentarizem tesno povezan z demokracijo in demokratičnimi ideali. Demokracija je moralni in politični koncept, ki ga je težko opredeliti, saj je razlika med idealističnimi oz. utopičnimi definicijami na eni strani in empiričnimi ter deskriptivnimi analizami.<sup>1</sup> Glede splošnih (idealističnih) predpostavk se je mogoče strinjati, da demokracija zajema enake pravice ter možnosti državljanov udeleževati se javnega življenja ne glede na njihov osebni ali družbeni položaj ali kakršnakoli (politična, verska, moralna) prepričanja. Državne (vladne) politike se morajo sprejemati v skladu z voljo večine državljanov, dogovarjanje in odločanje o skupnih zadevah pa mora biti podvrženo nadzoru vseh članov skupnosti. Definicije, ki izhajajo iz realnega stanja, pa predpostavljajo določene minimalne in maksimalne pogoje za to. »Minimalistična« definicija Josepha Schumpetra, znana tudi kot »formalna« ali »elektoralna«, predpostavlja demokracijo enostavno kot »sistem, ki omogoča sprejemanje političnih odločitev, v katerem posamezniki pridobivajo moč odločanja na podlagi tekmovanja za glasove« (Schumpeter, 1962: 27).

Robert Dahl je v svojem delu *A Preface to Democratic Theory* (1956) opredelil poliarhično demokracijo kot funkcijo konsenza o skupnih pogojih (pravilih), med katere sodijo enake informacije o vseh alternativah in enake možnosti izražanja preferenc, enaka vrednost vsakega glasu in izbor alternative, ki dobi največji delež glasov. Ti pogoji naj bi bili tudi v demokratično urejenih državah različno izpolnjeni, saj naj bi njihovo uveljavitev preprečevala korupcija (Dahl, 1956: 71). Svojo »maksimalistično« ali »liberalno« definicijo demokracije je razvil v delu *Poliarchy: Participation and Opposition* (1971), v katerem je predstavil dve razsežnosti

<sup>1</sup> J. A. Schumpeter je l. 1962 v delu *Capitalism, Socialism and Democracy* razvil dihoto-mijo med idealnimi oz. utopičnim konceptom in realističnim konceptom, ki izhaja iz veljavnih političnih sistemov zahodne Evrope.

demokracije – ena predstavlja sodelovanje državljanov ali njihovo vpletenost v politično življenje, druga pa tekmovanje in nasprotovanje. Udeležba državljanov namreč ne bi bila smiselna, če ne bi imeli možnosti nasprotovati državnemu vodstvu, predlagati alternativne rešitve ali vodstvo zamenjati. Zato je razvil določene predpogoje, ki morajo biti zagotovljeni v vsaki družbi, oblikovani kot ustavno zagotovljene pravice. Njegovih osem institucionalnih zagotovil sestavlja lestvico, po kateri lahko razvrstimo sodobne politične sisteme (Dahl, 1971: 3). Ta zagotovila (institutional guarantees) so pravica svobodnega izražanja, pravica do ustanavljanja in pridruževanja organizacijam s političnimi cilji, pravica voliti, pravica do postavljanja kandidatov na volitvah za mesta v predstavniškem telesu, pravica kandidatov tekmovati za podporo volivcev in biti voljen, pravica do svobodnega oblikovanja mnenj in alternativnih virov informacij, pravica do svobodnih, občasnih in poštenih volitev in obstoj institucij, ki zagotavljajo odvisnost vladnih politik od glasov in drugih preferenc volivcev. Vsako od teh zagotovil mora biti zagotovljeno vsakemu državljanu, tudi če mu nasprotuje večina državljanov. Prav zato morajo biti pravice in svoboščine zavarovane s samostojnim pravnim sistemom, na katerega ne morejo vplivati politične, to je večinsko sprejete odločitve. Dahl je svoja zagotovila dopolnil v svojem tretjem delu *Democracy and its Critics* (1989), v katerem je razvil teorijo demokratičnega procesa.

Z značilnostmi in pogoji delujoče moderne demokracije so se ukvarjali tudi drugi politologi. Giovanni Sartori je v delu *The Theory of Democracy Revisited* (1987) opozoril na množico značilnosti, ki določajo demokratičnost. Med njimi so poleg sodelovanja državljanov, volilnih procedur in mehanizmov, ki zagotavljajo demokratičnost volitev, tudi enakost, svoboda, konsenz, prisila, tekmovanje, pluralizem, ustavna vladavina (Sartori, 1987: 184). Podobno je opredelil pogoje demokratičnosti tudi italijanski politolog Norberto Bobbio v delu *Which Socialism? Marxism, Socialism and Democracy* (1987). Demokracijo sestavlja sistem pravil, ki omogočajo najširše sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo celotno družbo. Med pravili našteva klasične politične pravice, možnost svobodnih volitev ob svobodnem tekmovanju političnih strank, enakost glasov, jasnost alternativ in uporabo numerične večine v vseh primerih, ko gre za volitve ali sprejemanje odločitev, čeprav se v posameznih primerih uporabljajo posebne večine (absolutna, kvalificirana). Tudi Bobbio opozarja, da nobena večina ne sme omejiti pravic manjšin. Nekateri drugi avtorji so te pogoje skušali dopolniti in utrditi še z zahtevami po spoštovanju človekovih pravic, inkluzivnem državljanstvu, določenih administrativnih pravilih in celo po določenih socialnih pravicah, kot je npr pravica do izobrazbe in zdravljenja. Pomen teh pravic je v tem, da omogočajo državljanom, da uresničujejo vse druge pravice (Saward, 1994: 19).

Opisani demokratični predpogoji, ustavna zagotovila o varstvu pravic in druga pravila, ki jih najdemo bolj ali manj opredeljene v nacionalnih

ustavah, zakonih in drugih aktih ter dokumentih (volilna pravila, pravila o financiranju strank, poslovniki parlamentov, programi in statuti strank itd.), pomembno pogojujejo kakovost demokracije in s tem tudi resnično vrednost parlamentarizma. Vendar so te predpostavke v sodobnih državah marsikje pomanjkljivo uresničene, formalna uresničenost nekaterih pa ne dokazuje demokratičnosti. Minimalistična merila so se v praksi številnih držav izkazala za nezadostna.<sup>2</sup> Na ravni teorije in prakse v sodobnih državah pa ugotavljamo tudi uveljavljanje drugih načel, ki delujejo v nasprotju s temeljnimi demokratičnimi predpogoji ali jih omejujejo. To so zlasti načela učinkovitosti, državne avtoritete, politične stabilnosti ali celo nacionalizma, ki včasih tekmujejo s prvimi. V praksi pogosto prihaja do njihovega prakticističnega usklajevanja. Včasih ni jasno, katero načelo bo zmagalo, saj ima učinkovitost v sodobnih kompleksnih družbah velik pomen in včasih prednost v primerjavi z drugimi načeli. Nedvomno pa je spoštovanje širših (liberalnih) predpogojev in zagotovil demokracije nujno tudi za delovanje sodobnih parlamentov.

## PARLAMENTARIZEM KOT PROCES IN KOT SISTEM INSTITUCIONALIZIRANIH PRAVIL

Sodobno parlamentarno demokracijo lahko pojmujeemo kot **dinamičen proces**, govorimo tudi o »demokratičnem razvoju« ali spremembah v posameznih državah v smeri demokratizacije in parlamentarizacije. V tem procesu se širijo pravice in svoboščine človeka kot posameznika in kot člana določene družbene skupnosti, ureja se varovanje njegovega položaja v razmerju do drugih ljudi in do države in povečujejo možnosti njegovega sodelovanja v javnem življenju, hkrati pa se opredeljujejo pristojnosti države in postavljajo določene omejitve njeni oblasti. Ta proces lahko poteka z manjšimi postopnimi premiki ali pa z občasnimi večjimi preskoki. V tem procesu se sodobne države gibljejo od centralistično urejenih enostrankarskih hegemonij z majhnimi ali le simboličnimi možnostmi udeležbe državljanov v političnem življenju ali javnega nasprotovanja državnih oblasti k poliarhijam, za katere je značilna visoka stopnja sodelovanja državljanov, odprtost za kritiko in javno nasprotovanje oblasti, politično tekmovanje in spoštovanje pravic političnih in drugih manjšin (Dahl, 1971: 16). Današnje sodobne parlamentarne demokracije – poliarhije, so se razvile postopoma s širjenjem političnega prostora za tekmovanje ob spoštovanju različnosti. S širjenjem volilne pravice so prvotne

<sup>2</sup> Redne in kompetitivne volitve pogosto jemljejo kot najpomembnejše merilo demokratičnosti. Številne zahodne države in mednarodne organizacije so bile pripravljene priznati demokratičnost Rusiji v obdobju predsednika Jelcina, Hrvaški v obdobju predsednika Tuđmana ali Peruju v obdobju predsednika Fudžimorija.

»restriktivne« hegemonije postale inkluzivne« oz. participativne, z zagotavljanjem pravice do nasprotovanja vladi pa kompetitivne.<sup>3</sup> Politologi, ki se ukvarjajo z demokratizacijo, opozarjajo na primere, da se možnosti participacije in nasprotovanja povečujejo tudi v enostrankarskih sistemih, če je oblast decentralizirana in del njenih pristojnosti prenesen na federalne ali lokalne enote.

Na drugi strani pa opredeljujemo parlamentarizem tudi kot **institucionaliziran sistem pravil in odgovornosti**, ki določa:

- a) načine vključevanja ljudi v procese odločanja,
- b) načine oblikovanja institucij,
- c) posebne postopke za razreševanje družbenih nasprotij oz. sprejemanje zavezujočih odločitev,
- d) posebna pravila nadzora institucij in
- e) posebna pravila odločanja (večinsko načelo).

a) Med načini in oblikami vključevanja ljudi v procese odločanja najdemo tako formalne kot neformalne. Med formalne prištevamo zlasti pravila, ki določajo razmerje pravic in odgovornosti med posameznikom in skupnostjo (državo) in posameznikom oz. posameznim skupinam omogočajo ali ovirajo vstop v javno življenje (državljeni, priseljenci, tujci, nacionalne in druge manjšine). Sem sodijo tudi pravila političnega združevanja in ustanavljanja političnih strank, oblikovanja političnih programov in političnega tekmovanja. Zelo pomembna so volilna pravila, ki določajo način postavljanja kandidatov na volitvah in kandidiranja (skupaj z načinom financiranja volilne kampanje), posebej pa tudi način razdelitve državnega ozemlja na volilne enote, izvedbo volitev na celotnem ozemlju, volilni prag ter način delitve mandatov (delitev na prvi in drugi ravni itd.).

Medtem ko so prvi natančno določeni in formalizirani, so drugi bolj ali manj spontani in le občasni (javna zbiranja v znamenje protesta ali odobravanja, demonstracije, podpisovanje peticij, oblike državljanske nepokorščine itd.). Kljub svoji neformalni naravi pomenijo take akcije precejšen pritisk na oblikovalce predlogov in rešitev znotraj politične in birokratske elite, ki se lahko stopnjuje do zahtev po njihovem odstopu. Podoben učinek imajo tudi referendumski in državljanske pobude.

<sup>3</sup> Na podlagi tega Dahlovega modela opisuje Peter Jambreč v svojem delu *Ustavna demokracija (1992) povojni razvoj v Sloveniji in demokratizacijo konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let kot gibanje od participativnega hegemonističnega modela (leto 1945) v smeri proti enopartijskemu modelu (1950) in prek obračuna z liberalističnimi težnjami v sami ZKJ (1970) nazaj proti participativnemu hegemonizmu (ustava 1974)*. Od tu je konec osemdesetih let prišlo do prodora v smeri proti poliarhični demokraciji (P. Jambreč, *Ustavna demokracija*, str. 84).

**b)** Oblikovanost predstavniških organov in njihovo razmerje do drugi institucij (vej oblasti) sta odvisna od pojmovanja predstavništva, družbenih vrednot in tradicij. V nekaterih državah je vloga parlamenta v razmerju do izvršne oblasti bolj poudarjena kakor v drugih (prevladujoča vloga parlamenta je sicer značilna za skupščinske sisteme, ki se v zgodovinskem razvoju niso uveljavili). Pri oblikovanju predstavniških teles je pomembna velikost oz. »sestavljenost« države ali posebne tradicije. Dvodomnost je pogosto izraz posebnega zgodovinskega razvoja demokracije – v Angliji so se osebno vabljeni plemiči sestajali v zgornjem domu (House of Lords), medtem ko so voljeni predstavniki grofij in mest od 14. stoletja naprej zborovali v spodnjem domu (House of Commons). Člani tega doma niso bili »tretji stan«, temveč so zastopali tako podeželje kot mesta in trge. Tako se je sestava angleškega parlamenta že zgodaj razlikovala od stanovskih skupščin na evropski celini (Pitamic, 1996: 294; Judge, 1993: 8). Po propadu stanovske ureditve so v državah celinske Evrope v 19. stoletju uvajali dvodomni sistem, v katerem je bilo plemstvo zastopano v posebnem »gosposkem« domu, meščanstvo z drugimi sloji pa je volilo predstavnike v poslansko zbornico. Sodobni »bikameralizem« je nastal v ZDA kot kompromis med zastopniki dveh struj na konvenciji v Philadelphiji leta 1776, ki sta si nasprotovali glede števila članov, ki naj bi jih imele posamezne, po številu prebivalcev in gospodarski moči močno različne države, v predstavniškem telesu). Kongres ZDA je tako sestavljen iz predstavniškega doma, v katerem so vsi državljani zastopani po načelu enakosti, in senata, v katerem imajo vse države ne glede na velikost po dva senatorja. Večina sodobnih nacionalno enotnih držav ima enodomni parlament, medtem ko imajo sestavljene (federativne) države dvodomne parlamente, zato jih pogosto najdemo v večnacionalnih državah. Hkrati je posledica težnje, da bi t. i. »drugi dom« opravljal določen nadzor nad delovanjem prvega. Drugi dom, ki naj bi zadrževal »demokratsko agresivnost« prvega, naj bi imel tudi bolj konservativen značaj. Vendar pa dvodomni sistemi pogosto povzročajo blokade v procesu odločanja, velike zamude pri sprejemanju odločitev in precejšnje stroške; v primerjavi z zapletenostjo in težavami, ki jih povzročajo, so njihove prednosti majhne. Kadar si domova nasprotujeta, je treba izvesti zelo zapletene postopke usklajevanja stališč. Drugi (zgornji) dom je v nekaterih državah postal nedejaven ali dokaj neučinkovit. Zato so drugi dom nekatere etnično homogene države opustile – med temi so Danska, Švedska, Nova Zelandija (Longley in Olson, 1991: 208) in v zadnjem času Hrvaška.

Vendar se v razpravah o oblikovanosti parlamentov pojavlja tudi stališče, da so velike unitarne in centralistične države vedno bolj v krizi, ker zaradi svoje »etatistične« narave in prisilne homogenizacije, ki zabriše etnične posebnosti, ne uspevajo več zadovoljevati potreb državljanov. Razvoj naj bi šel v smeri širitve in obnove federalizma na sodobnih temeljih (Brezovšek, 1994: 16) in po poti iskanja novih oblik dvodomnosti.

c) Med institucionalizirana pravila prištevamo v širšem smislu posebne postopke sprejemanja zavezujočih odločitev in načine obnašanja in ravnanja udeležencev, ki zagotavljajo potrebno integracijo političnih sistemov ter s tem predvidljivost in stabilnost njihovega delovanja. Institucionalizirana pravila določajo postopke odločanja, v katerih se odpravljajo ali uravnavajo družbeni konflikti, ki bi sicer lahko ogrozili politični sistem (Barber, 1984: 121, Sturgis, 1993: 7). Med temi postopki in pravili so posebnega pomena pravila zakonodajnega postopka, ki določajo potek razpravljanja tako o splošnih vprašanjih kot o konkretnih zakonodajnih predlogih in pobudah (Igličar, 1994: 60). Ta pravila zagotavljajo tako spoštovanje demokratičnosti kot potrebno racionalnost in ekonomičnost odločanja, ki naj zagotovi potrebno legitimnost odločitev.

d) Temeljni nadzor nad predstavniškim telesom in tudi nad vlado, ki se v njem oblikuje, zagotavljajo volitve, ki so redne ali izredne. Državljeni imajo na volitvah, ki so praviloma vsake štiri leta, možnost, da zamenjajo predstavnike, izvoljene na listah strank ali samostojne poslance, ki so svojo vlogo slabo opravljali, in izvolijo na njihovo mesto kandidate strank, ki imajo boljše zamisli in programe. Glede na to, da odpoklic poslanca zaradi uveljavljenosti splošnega mandata skoraj praviloma ni mogoč, je torej neizvolitev edina prava sankcija. Državljeni lahko nekoliko nadzirajo delo svojih predstavnikov tako, da jim sporočajo svoja stališča ali želje, postavljajo vprašanja, ko prihajajo v svoje volilne enote, jih pozivajo na izpolnitev predvolilnih obljub (Norton, 1993: 147). Nadzor nad vlado pa opravlja parlament sam z uporabo različnih posebej določenih instrumentov, kot so poslanska vprašanja, interpelacija, zaupnica ali nezaupnica (Grad, 2000: 307). Ti instrumenti so določeni že v ustavah, posebej izdelani pa so v poslovnikih parlamentov.

Nadzor nad predstavniškimi telesi in vlado je seveda mogoč, če je njihovo delovanje javno, oz. če je proces odločanja razviden (transparenten). Sodobni parlamenti so praviloma institucije, ki so odprte javnosti in množičnim sredstvom obveščanja, pogosto pa tudi same skrbijo za obveščanje javnosti. Delovanje vlade pa je navadno zaprto, vendar imajo vlade posebne načine in sredstva obveščanja javnosti. Širša javnost se o delu vlade lahko seznanja tudi prek odgovorov članov vlade ali premiera na vprašanja poslancev v parlamentu.

e) Večinsko načelo odločanja si zasluži posebno pozornost, ker ima pomembne implikacije za vse oblike političnega življenja in obnašanja. V teoretičnem smislu je večinsko načelo odločanja podlaga konstituiranja družb – tako Hobbes kot Locke sodita, da so ljudje ob svojem vstopu v skupnost izročili vso svojo oblast večini in odločitev večine zavezuje celotno skupnost (Locke, 1993: 163). Odločitev večine torej velja za odločitev vseh. Locke hkrati sodi, da se državljani pokoravajo volji večine zaradi določenih vrednot, povezanih s kolektivno identiteto. Med manjšino

mora vladati zaupanje, da večina ne bo podrla temeljev skupnosti. Zato je treba večinsko načelo razumeti kot omejeno. V svojem doslednem pomenu bi namreč omogočalo omejevanje nasprotnih mnenj, lahko pa tudi odpravljanje političnih, etničnih, jezikovnih, kulturnih in drugih manjšin. V totalitarnih državah je pojmovanje večinskega načela kot neomejenega vodilo do zavračanja vsake opozicije in celo do preganjanja vseh drugače mislečih.

V sodobnih parlamentarnih demokracijah je uporaba večinskega načela povezana s potrebo po racionalizaciji političnega in gospodarskega sistema in zanesljivosti pravnega reda. Izhaja tudi iz teženj po predvidljivosti rezultatov procesov odločanja. Tako na ravni volilne izbire kot parlamentarnega glasovanja je načelo večine temeljno pravilo odločanja in temelj demokratične legitimnosti odločitev. Vsi udeleženci v procesu odločanja sprejmejo to »predodločitev« o načinu sprejemanja odločitev, čeprav so načeloma vedno tudi možnosti za spreminjanje odločitve o samem postopku (Offe, 1985: 182). Večinsko načelo kot nujen pogoj za demokratično odločanje je omenjeno tudi v nekaterih sodobnih ustavah.

Demokratičnega parlamentarizma pa vendarle ne smemo zožiti na skupek splošnih načel, institucionalnih zagotovil in institucionaliziranih pravil in postopkov. Demokratični parlamentarizem zahteva tudi ustrezno politično miselnost, sicer lahko ostanemo na ravni deklarativnosti in formalno demokratične ureditve. Demokratična politična miselnost je povezana z razvito demokratično kulturo, državljansko samozavestjo, pripravljenostjo upoštevati različne, tudi nasprotno interese, živahno komunikacijo med različnimi socialnimi skupinami, pripravljenostjo podrejati se demokratični večini in priznavati pravice manjšinam. Šele takrat, ko ljudje in njihovi politični voditelji opustijo maksimalistične zahteve, lahko govorimo o demokratični zrelosti družbe (Rizman, 1997: 107).

## **NEPOSREDNE OBLIKE IZRAŽANJA POLITIČNE VOLJE**

Parlamentarizem vendarle ni povsem identičen z demokracijo. Parlament je samo eden izmed načinov oblikovanja politične volje (Jahn, 1987: 334) oziroma najpomembnejša tehnika sodobne demokracije. Poleg predstavniške demokracije poznamo tudi t. i. neposredno demokracijo. Posredne in neposredne oblike izražanja politične volje so sicer enakovredne in komplementarne, čeprav so neposredne bolj dopolnilo prvih. Uporabo neposrednih sredstev, ki dopolnjujejo načine posrednega odločanja, narakuje vrsta razlogov, predvsem pa potreba po večji participaciji državljanov. Neposredne oblike odločanja so tudi dobrodošel način zmanjševanja odtujenosti političnih in profesionalnih elit, ki si lastijo monopol nad odločanjem. Uporaba referendumov lahko tudi prispeva k stabilnosti



družbenih sistemov in utrjuje politični konsenz med državljani. Četrty razlog je potreba po večji legitimnosti odločitev, ki hkrati zagotavlja tudi večje možnosti za njihovo uresničenje (Hamon, 1995: 56).

Kljub demokratičnosti odločanja pa uporaba referendumov v zgodovini kaže, da so pogosto prinašali dvomljive odločitve. Voditelji totalitarnih in avtoritarnih vladavin so jih pogosto uporabljali za potrditev svojih predlogov. Populistični voditelji si ponekod z referendumom še danes ustvarjajo lažno legitimnost. Vendar uporaba referendumov tudi v demokratičnih sistemih ni povsem enostavna niti nujno demokratična. Referendum namreč predpostavlja določeno poenostavitev precej kompleksnih vprašanj in nujno zoži izbiro med več možnimi rešitvami. Tako omogoča izbiro predvsem med povsem nasprotujočimi si rešitvami. Referendum tako dejansko omogoča majorizacijo in izključuje kompromise. Kot kaže politična praksa v nekaterih državah, lahko pride do zlorabe referenduma s strani političnih manjšin, ki ne sprejemajo političnih porazov v parlamentu in skušajo z referendumom vsiliti svojo voljo večini. Zato je po mnenju Arendta Lijpharta bolje izkoristiti možnosti, ki jih ponuja predstavniška demokracija. Ne glede na te pomanjkljivosti pa velja, da je referendum v določenih okoliščinah zelo koristen način izražanja avtentične politične volje, saj preprečuje manipulacijo raznih političnih skupin glede vprašanja, kaj državljani v resnici hočejo.

V sodobnih parlamentarnih demokracijah je opaziti nove težnje, ki spreminjajo razmerje med posrednimi in neposrednimi oblikami odločanja (Grad, Kaučič, Zajc, 1990: 5). Medtem ko prihajajo zahteve po referendumskem odločanju pogosto iz civilne družbe in političnih strank, se sodobni parlamenti včasih sami želijo razbremeniti odgovornosti za sprejemanje posameznih, praviloma občutljivejših ali z vidika dolgoročnega razvoja in položaja države odgovornejših odločitev in jo prenašajo na vse državljane.

## **RAZVOJ PARLAMENTARIZMA**

Začetki parlamentarizma so povezani z nastankom meščanstva in njegovimi zahtevami po enakosti in drugih pravicah, kot so pravica do svobode in lastnine ter odpravi vseh privilegijev, tudi stanovskega predstavništva. Te zahteve se niso mogle uresničiti brez sodobnega predstavništva, ki predpostavlja popolno enakost državljanov, to je brez oblikovanja predstavniškega telesa, ki je nosilec najpomembnejše, zakonodajne oblasti. Uveljavljanje teh zamisli ni bilo enostavno in je potekalo ob pomoči sodobnih idej o izvoru suverenosti, ki so se razvijale znotraj šole naravnega prava, katere najpomembnejši predstavniki so bili Jean Bodin, Thomas Hobbes in John Locke. Pomemben prispevek k temu razvoju so dale

tudi zamisli o odgovorni in deljeni oblasti. Uresničenje teh zamisli je potekalo tako z radikalnimi revolucionarnimi dejanji kot postopnimi spremembami na podlagi sporazumov med vladarji in novimi družbenimi silami ter volilnimi reformami. V tem procesu je prihajalo tudi do vrste drugih sprememb, ki so spreminjale naravo razmerja med izvoljenimi in volivci in vplivali na način delovanja parlamentov, spodbujale strankarsko tekmovanje in delitev parlamenta na večino in opozicijo. Ta razvoj ni bil vedno premočrten in je tudi od parlamentov zahteval, da se na različne načine prilagajajo hitrim družbenim spremembam in zahtevam po hitrem sprejemanju odločitev

#### a) Razvoj idej o demokratičnem predstavnštvu in delitvi oblasti

Nove zamisli o predstavnštvu in tudi o vlogi parlamenta ter njegovem razmerju do izvršilne oblasti so se najprej izoblikovale v Angliji, v obdobju t. i. »slavne revolucije« (1688–1689). Povod zanjo je bilo kršenje že uveljavljenih pravic angleškega parlamenta, zlasti pravice do zakonodajnih predlogov, s strani angleških kraljev. Ti so kršili in odpravljali že sprejete zakone (kralj Jakob II. je razveljavil kazenske zakone proti katolikom in protestantskim ločinam, to pa je povzročilo nove napetosti in spore) in preganjali posamezne poslance. Potem ko so voditelji strank whigov in torijevcev l. 1688 na prestol povabili novo dinastijo, so obnovo neomejene oblasti preprečili l. 1689 s sprejetjem Listine pravic (Bill of Rights). Deklaracija je kralju onemogočila, da bi sprejete zakone odpravljali ali razveljavljali, hkrati pa je določila, da se mora parlament pogosto sestajati. Volitve predstavnikov morajo biti svobodne, za svoje besede, izrečene v parlamentu, pa niso odgovorni pred sodiščem. S sprejemom te deklaracije, ki je utrdila vlogo parlamenta nasproti izvršni oblasti (monarhu), se je razvoj angleškega parlamentarizem začel pomembno razlikovati od razvoja v državah na evropski celini (Judge, 1993: 20).

Pomemben zagon temu razvoju so dale zamisli Johna Locka, ki ga upravičeno postavljajo na začetek liberalne demokratične tradicije (McPherson, 1962: 194). V delu *Dve razpravi o vladi* (*Two Treatises on Government*, 1690), ki sicer pomeni teoretično opravičilo angleške revolucije, se je zavzel za naravne in neodtujljive pravice ljudi, med katerimi so pravica do svobode, enakosti in lastnine. Izhajajoč iz teorije o družbeni pogodbi, je – povsem drugače kakor njegova predhodnika, Bodin in Hobbes – razvil zamisel o legitimni oblasti, katere smisel je varovanje pravic državljanov.<sup>4</sup> Na predpostavki, da se oblast vzpostavlja na soglasju državljanov,

<sup>4</sup> Medtem ko je Jean Bodin v svojem delu *Six Livres de la Republique* (1576) zagovarjal kraljevo suverenost, saj naj bi imel kralj oblast neposredno od boga, je Thomas Hobbes je v delu *Leviathan* (1651) zagovarjal idejo, da je bog sicer prvotni vir oblasti, vendar je neposredni vir ljudstvo. Potem ko ljudje svojo suverenost prenešajo na vladarja, te ne morejo dobiti nazaj (razen če se s tem strinja tudi vladar). Še tako

je Locke zagovarjal upravičenost do upora proti samovoljni in krivični oblasti. Locke namreč pravi, da oblast, ki dolgotrajno krši pravice državljanov, sama izstopi iz pogodbe, zato imajo državljani pravico in dolžnost, da jo odpravijo in vzpostavijo novo. Svoje soglasje lahko ljudje izražajo po svojih predstavnikih. Glede na to, da je predstavniško telo sestavljeno iz predstavnikov, pa naj bi ljudje imeli moč, da si jih sami izberejo. Izbrali naj bi jih na podlagi pravičnih in nesporno enakih meril (Locke, 1960: 420). Državna ureditev, ki naj bi zagotavljala, da bodo ljudje ohranili svoje pravice, naj bi po Locku temeljila na načelu delitve oblasti, saj je skušnjava zlorabe oblasti prevelika, če imajo isti ljudje, ki delajo zakone, tudi pravico, da jih izvajajo. V tem primeru lahko zakone prilagajajo lastnim koristim, prav tako pa lahko sebe odvežejo pokorščine zakonom. Locke si je delitev oblasti predstavljal v smislu delitve državnih funkcij. Izvršilna oblast (kralj) ne more sprejemati zakonov, zakonodajni organ pa ne more samo uresničevati zakonov, temveč lahko njihovo uresničevanje le nadzira (Locke, 1993: 189).

Zamisli o demokratičnem predstavništvu in delitvi oblasti je nekoliko pozneje dopolnil Montesquieu v delu *O duhu zakonov* (*De l'Esprit des Lois*, 1748). Strinjal se je sicer s pojmovanjem, da bi si v svobodni državi moral vsakdo vladati sam, to pa bi terjalo, da ima ljudstvo kot celota zakonodajno oblast. Vendar tega v velikih državah ni mogoče uresničiti, pa tudi v majhnih je težko dosegljivo. Montesquieu je videl eno od hudih zadreg demokracije v tem, da ljudstvo ni sposobno razpravljati o javnih zadevah. Ljudje kot posamezniki sicer lahko izbirajo predstavnike, a vsi niso sposobni soodločati (Montesquieu, 1900: 173). To sicer racionalno utemeljeno spoznanje je samo po sebi vodilo v izbor najsposobnejših, s tem pa je sodobna demokracija hkrati dobila značilnosti elitne demokracije.<sup>5</sup>

Tudi Montesquieu vidi, še posebej ob izkušnjah s kraljevim absolutizmom v Franciji, veliko nevarnost v oblasti, ki je združena v eni osebi ali telesu. V takem primeru prihaja do zlorabe oblasti, ko oblast neha biti čuvaj svobode posameznikov. Zato predlaga, naj se oblast razdeli – med zakonodajno, izvršno in sodno oblastjo naj bi bilo ravnotežje, posamezna oblast naj bi ovirala ali zaustavljala drugo – »que le pouvoir arrete le pouvoir« (Montesquieu, 1990: 169). Nevarnost, ki jo vidi Montesquieu, torej ni v tem, da bi se interesi članov družbe med seboj preveč razlikova-

slab vladar je boljši kakor naravno stanje brez oblasti, v katerem divja vojna vseh proti vsem. Hobbes je bil torej zagovornik celovite in totalitarne oblasti, ki se ji posameznik oz. državljan v nobenem primeru ne sme upreti. S to razlago je Hobbes v bistvu opravičeval dejansko stanje oz. absolutno oblast vladarjev, kakršna je v njegovem času bila značilnost evropskih monarhij.

<sup>5</sup> Moderna demokracija precej odstopa od klasičnega ideala, ki je bil uresničen v starih Atenah, kjer so državljani sicer lahko neposredno sodelovali pri sprejemanju odločitev. Člane sveta, ki je imel 500 članov, pa so volili iz svojih vrst z žrebom, ki je bil po pojmovanju Atencev bolj demokratičen kakor volitve, ki so aristokratske, ker omogočajo premišljeno izbiro najboljših namesto vladavine ljudstva (demosa).

li; največjo nevarnost vidi v zlorabi oblasti, to je v tem, da bi državna oblast lahko nehala biti čuvaj svobode posameznikov, to pa bi se zgodilo, če bi ena od vej oblasti prevladala na drugimi. Posameznik sodeluje pri oblikovanju zakonodajne oblasti po pravilih demokratičnega reda. Drugačno, radikalno-demokratično pojmovanje demokratičnega predstavnštva, temelječe na predpostavki o možnosti neposredne udeležbe državljanov pri odločanju o vseh družbenih zadevah, je podal Jean Jacques Rousseau v delu *Družbena pogodba (Du Contract Social, 1762)*. Prepričan je bil, da volja kot prvina človekovega hotenja sploh ni predstavljiva. Človek naj bi sicer lahko sprejel neko odločitev tuje volje, ne more pa vnaprej izjaviti, da jo sprejema za svojo. Iz istega razloga naj ne bi bilo mogoče prenašati in zastopati suverenosti. To Rousseaujevo pojmovanje, ki temelji na pojmovanju enotnosti oblasti, pomeni, da voljeni poslanci ne morejo biti zastopniki ljudstva in ne morejo ničesar dokončno skleniti. Zato noben zakon, ki ga ljudstvo ne bi naknadno potrdilo, ne more biti veljaven (Rousseau, 1960: 176). Rousseau je sodil, da se Angleži motijo o svoji svobodi – svobodni naj bi bili le ob volitvah članov spodnjega doma angleškega parlamenta, brž ko jih izvolijo, pa naj bi bili spet sužnji. To razmišljanje in zavzemanje za neposredno demokracijo brez posebej pooblaščenih predstavnikov, je v nadaljnjem razvoju parlamentarizma ostalo osamljeno; po francoski revoluciji l. 1789 so ga skušali uresničiti jakobinci, pozneje pa so se nanj sklicevali teoretiki v državah realnega socializma. Tudi Rousseau sam je pozneje odstopil od svojih zamisli in v spisu *Razmišljanja o poljski vladi* priznal, da neposredna demokracija v velikih državah ni mogoča in da mora zakone sprejemati predstavniško telo. Vendar je postavil nekaj pogojev, kot so osredotočenost celotne oblasti v ljudski skupščini, splošna volilna pravica in pogostost volitev, dolžnost predstavnikov, da se ravna po navodilih volivcev, in prepoved vnovične izvolitve.

Medtem ko je v Angliji prišlo do uresničenja načela o delitvi oblasti v praksi, je do uveljavitve tega načela v različnih ustavno-pravnih dokumentih minilo še nekaj časa.<sup>6</sup> Delitev oblasti je bila najprej uresničena v Ameriki (z ustavo ZDA, sprejeta l. 1787). V Franciji je narodna skupščina, ki je l. 1789 sprejela Deklaracijo o pravicah človeka in državljana, sprejela prvo pisano ustavo 3. septembra 1791; z njo je bila v skladu z Montesquieujevimi načeli o delitvi oblasti vzpostavljena enodomna skupščina kot nosilka zakonodajne oblasti, kralj pa je postal nosilec izvršne.<sup>7</sup> Nova skupščina (konvent), v kateri so prevladale radikalno revolu-

<sup>6</sup> Prva evropska ustava je bila sicer liberalna ustava Poljske, sprejeta 3. maja 1791, ki je uveljavila načelo ljudske suverenosti in delitve oblasti. Vzpostavljena je bila dedna monarhija, državljanom pa je bila zagotovljena volilna pravica v sejm. Ker je bila Poljska l. 1795 spet razdeljena in izbrisana s političnega zemljevida Evrope, je spomin na to ustavo ugasnil.

<sup>7</sup> Francoski kralj Ludvik XVII. je zaradi velikih finančnih težav države in socialne stiske prebivalstva sklical maja 1789 na zasedanje v Pariz vse tri tradicionalne franco-

cionarne težnje, je odstranila kralja in razglasila republiko. Pod vplivom Rousseaujevih idej je l. 1793 sprejela bolj radikalno »montagnardsko« ustavo. Po njej je konvent združeval celotno oblast kar je jakobincem omogočalo izvajati neomejen teror nad nasprotniki (1793–1794). Nova ustava iz l. 1795 se je vrnila k načelu delitve oblasti in utrdila pridobitve revolucije na področju človekovih in državljanskih pravic na škodo aristokracije in tudi revnih slojev. Istega leta je bil iz strahu pred morebitno ponovitvijo diktature ustanovljen poseben zbor starešin, ki naj bi nadziral delo poslancev in vlade. To obdobje prve ustavne vladavine se je končalo l. 1799 z državnim udarom Napoleona I.

Po obdobju Napoleonove vladavine so se v Evropi v strahu pred novimi revolucijami okrepile konservativne težnje, razvoj pri uveljavljanju načela delitve oblasti pa je zastal. Ustave, ki so bile v tem času podarjene oz. razglašene (oktroirane) od vladarjev, so ljudstvu in parlamentom dajale le malo pravic in pristojnosti. Tudi v Franciji, kjer je bila l. 1814 obnovljena monarhija, je bila z ustavo, ki jo je razglasil Ludvik XVIII., vzpostavljena ustavna vladavina v kateri je imela skupščina le majhno moč. Šele francoska julijska revolucija l. 1830, ki je ustoličila »meščanskega« kralja Louisa Phillipa, je spet oživila liberalna prizadevanja v smislu priznavanja večje vloge parlamentov, nov zagon pa so ta prizadevanja dobila po l. 1848. Ustave razvitejših evropskih držav, ki so bile uveljavljene na pohodu ustavnosti med letoma 1830 in 1875 (Belgije, Španije, Francije, Italije, Nemčije, Avstrije), so bile v glavnem rezultat sporazumov med vladarji in liberalnim meščanstvom in so vladarjem dajale velike pristojnosti v razmerju do parlamentov; ti so imeli včasih le posvetovalno vlogo. Kralji oz. cesarji so imeli tudi odločujoč vpliv na odločitve v zvezi z vojsko ali zunanjo politiko.<sup>8</sup> Zakonodajna vloga parlamentov je bila v večini držav omejena tudi z vladarjevo pravico do odločanja v sili. Tudi načelo odgovornosti vlade parlamentu ni bilo naenkrat uveljavljeno – vlado je navadno postavljal monarh in njemu je bila tudi odgovorna. Člani vlade parlamentom niso bili politično odgovorni. To je vladi omogočalo, da je vodila politiko, s katero se parlament ni strinjal, parlament pa ni mogel vsiliti svoje volje vladi. Izjema je bila Anglija, kjer se je vlada veliko prej kakor druge evropske vlade začela čutiti odgovorno spodnjemu domu, ta pa volivcem (Judge 1993: 38). Načelo, da mora vlada uživati zaupanje parlamentarne večine, se je le počasi uveljavljalo s spremembami ustav

ske stanove. Zbor odposlancev tretjega stanu, ki je sebe pojmoval kot predstavništvo vseh državljanov in so se mu pridružili tudi nekateri odposlanci drugih stanov, se je 20. junija 1789 razglasil za narodno skupščino, poslanci pa so prisegli, da bodo dali Franciji ustavo. Pomembno spodbudo temu dejanju je dal politični spis *Kaj je tretji stan?* (*Qu'est que c'est le Tiers Etat*), v katerem je avtor Sieyes zahteval odpravo privilegiranih razredov in priznanje pomena tretjega stanu. Kralj je 27. junija priznal narodno skupščino, s tem pa je bilo v Franciji dejansko konec stanovskega predstavništva. Narodna skupščina je 26. avgusta 1789 razglasila človekove in državljanske pravice.

in samo prakso v odvisnosti od moči liberalnih in socialdemokratskih strank. Med prvimi državami, ki so formalno uveljavile to načelo politične odgovornosti, so bile Belgija (1833), Anglija (1834), Italija (1861) in Francija (1875). Z novo francosko ustavo je bila tega leta spet uveljavljena republikanska vladavina, ministri pa so postali odgovorni kongresu, sestavljenemu iz poslanske zbornice in senata. Nekaj drugih držav je uvedlo načelo odgovornosti oblasti še pred koncem 19. stoletja (Nizozemska l. 1868, Norveška l. 1884) ali pred koncem prve svetovne vojne (Danska l. 1901, Islandija l. 1904, Švedska l. 1917), medtem ko so nekatere druge evropske monarhije (Nemčija, Avstrija) pri tem močno zaostajale.

Zgled države, ki je v razvoju parlamentarizma v Evropi še posebej zaostajala, je Avstrija, kjer je šele »marčna revolucija« na Dunaju l. 1848 omogočila uresničenje zahteve po modernem parlamentarnem predstavnštvu in razmejitvi oblasti. Izvoljen je bil 383-članski državni zbor, v katerem so bili predstavniki vseh narodnosti in dežel, ki naj bi sprejel prvo ustavo (med prebivalci na slovenskem ozemlju je imelo volilno pravico 13 % ljudi).<sup>9</sup> Državni zbor je sicer sprejel zakon o zemljiški odvezi, vendar je bil že l. 1849 razpuščen. Novi cesar Franc Jožef je nato l. 1850 izdal »oktroirano« ustavo, ki je skušala ločiti med nosilci oblasti, a je tudi to kmalu razveljavil. Razpust državnega zbora in razveljavitev »oktroirane« ustave sta pomenila vnovično zmago monarhistične reakcije, tej pa je sledilo desetletno obdobje »Bachovega« absolutizma. Avstrija je šele po porazih v vojni s Francijo in Sardinijo naredila nov korak naprej – vladar je l. 1861 je izdal »februarski patent«, ki je omogočil ustanovitev dvodomnega parlamenta in je bil kompromis med avstrijskim meščanstvom in plemstvom. Sestavljen je bil iz poslanske in gosposke zbornice.<sup>10</sup> Po tem,

<sup>8</sup> Ustavni temelj kraljevine Italije, združene l. 1861, je bil Albertinski statut, ki ga je l. 1848 razglasil piemontski kralj Karl Albert. Statut, ki je, zgledujoč se po predhodnih francoskih ustavah in belgijski ustavi iz l. 1831, uveljavil parlamentarno monarhijo, je bil eden redkih dokumentov, v katerem je bila nakazana odvisnost vlade. Hkrati je človekove in državljanske pravice določal v omejenem obsegu z možnostjo, da se jih omeji ali odpravi. Zato ni mogel vzdržati napadov protidemokratskih sil, ki so postopno odpravljale razglašena načela in zagotovila. Italijanski parlament je po prvi svetovni vojni postal zgolj »hiša odmevov« izvršilne oblasti, dokler ga fašisti niso povsem odpravili. Po ustavi nemškega reicha, sprejeti po združitvi nemških dežel l. 1871, je imel cesar največjo moč, saj je lahko izdajal uredbe z zakonsko močjo in imel posebne pravice pri zakonodaji, skliceval je bundesrat in reichstag na zasedanje itd. Prvi organ cesarstva je bil zvezni svet (bundesrat) kot skupnost zveznih vlad, sestavljen iz predstavnikov različnih dežel. Predsednik sveta – kancler je nosil odgovornost za vladne ukrepe, vendar zanj ni bila predvidena nobena sankcija. Kot predstavnštvo vsega ljudstva je bil vzpostavljen reichstag, voljen na podlagi splošne in enake volilne pravice, ki so jo imeli moški državljani, stari vsaj 25 let. Reichstag je sodeloval pri zakonodaji s svetom in imel pravico zakonodajne iniciative, vendar je lahko le kritiziral kanclerja (Kušej, 1960: 166).

<sup>9</sup> V državnem zboru je slovenski poslanec Matija Kavčič dal predlog, da se Avstrija uredi po narodnostnem načelu.

<sup>10</sup> Avstrija ni šla po poti Francije in nekaterih drugih držav, ki so na prehodu v ustavnost odpravile tradicionalno deželno urejenost. V poslanski zbornici je bilo zastopanih po

ko je bila leta 1866 na podlagi sporazuma z Madžari ustanovljena »dvojna« avstro-ogrška monarhija, je bil v avstrijskem delu vzpostavljen nov državni zbor s predstavniki dežel, ki so sodile vanj (med temi so bile tudi Koroška, Kranjska, Štajerska, Goriška, Istra in Trst, z večino ali pomembnim delom slovenskega prebivalstva). Vlada, ki jo je imenoval cesar, je bila odgovorna le njemu in je bila neodvisna od glasovanja v dunajskem državnem zboru. Državni zbor je šele l. 1867 sprejel šest temeljnih zakonov, znanih kot »decembrska ustava«, ki so veljali do razpada monarhije l. 1918.<sup>11</sup>

Dosledno delitev oblasti in odgovornost vlade parlamentu so uresničile šele nove ustave, ki so bile v velikem številu evropskih držav sprejete po prvi svetovni vojni; te pretežno nove države so večinoma vzpostavile republikansko obliko vladavine (Nemčija, Avstrija, Češkoslovaška, Poljska). Izjema je bila Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki je z ustavo vzpostavila parlamentarno monarhijo. Po drugi svetovni vojni so bile sprejete nove demokratične ustave s poudarkom na človekovih pravicah v Italiji (1947) in (zahodni) Nemčiji (1949), medtem ko so v številnih državah srednje in vzhodne Evrope nove oblasti (večinoma levičarske »ljudske fronte« ali komunistične partije) sprejemale nove ustave po zgledu sovjetske ustave iz l. 1936; z njimi je bilo uveljavljeno načelo enotnosti oblasti.<sup>12</sup>

svojih predstavnikih 21 tradicionalnih dežel, kar je posameznim narodom, ki so bili razkosani na več dežel, preprečevalo, da bi se lahko v celoti uveljavili. V gosposko zbornico so prišli vsi člani cesarjeve družine, predstavniki plemstva, ki jim je cesar podelil dedno članstvo, vsi nadškofje in škofje s knežjim dostojanstvom ter drugi od cesarja imenovani člani. Za poslansko zbornico, ki je štela 343 članov, so veljale posredne volitve. Predstavnike so volili deželni zbori, ki so ohranili značilnosti nekdanjih deželnih stanov; sestavljale so jih štiri osnovne skupine: predstavniki veleposestev, trgovsko-obrtnih zbornic, mest in podoželja ter cerkveni dostojanstveniki (virilisti).

<sup>11</sup> To so bili zakon o pravici zborovanj, o društvih in političnih društvih, zakon o razmerju šole do cerkve, zakon o državnem zastopstvu, zakon o izvrševanju vladne in izvršne oblasti in zakon o splošnih pravicah državljanov, z znamenitim 19. Členom, ki je določal enakopravnost vseh narodov in pravico do varovanja narodnosti in jezika (velike zasluge za njegovo formulacijo ima slovenski poslanec L. Toman, ki je bil član ustavne komisije).

<sup>12</sup> Politični sistemi v državah realnega socializma so temeljili na načelu enotnosti oblasti, ki je komunističnim strankam omogočalo vladanje brez nadzora. Tudi prejšnji jugoslovanski sistem samoupravnega socializma ni bil diferenciran po načelu horizontalne delitve oblasti. Že prva jugoslovanska ustava po drugi svetovni vojni (1946) je po sovjetskem zgledu poudarila, da v skladu z načelom ljudske suverenosti in enotnosti oblasti ni več mogoče govoriti o delitvi oblasti. Temu načelu je prilagodila vsa razmerja med državnimi organi (Ribarič in Ribičič, 1983: 170). Načelo enotnosti oblasti je dokaj olajševalo nadaljevanje revolucionarnih sprememb, ki so potekale pod vodstvom Komunistične partije Jugoslavije in katerih cilj je bil utrditi novo oblast in spodrezati korenine kapitalističnim odnosom v industriji, kmetijstvu itd. Vendar je treba upoštevati, da so se v tem sistemu vendarle postopno uveljavile nekatere prvine delitve oblasti, kot so npr. možnost izvršnega sveta postaviti vprašanje zaupnice, ustavnosodni nadzor zakonov ali nezdružljivost funkcije poslanca in člana izvršnega sveta (Ribičič, 1997:32).

Delitev oblasti v sodobnih parlamentarnih demokracijah seveda ni mehanična, temveč upošteva specifičnost njihovih funkcij – parlament ne more biti dominanten politično-upravljavski organ, temveč predvsem omejujoči in nadzorni organ vlade. Že John Stuart Mill je npr. razlikoval med vladanjem v ožjem politično-upravnem smislu in nadziranjem vlade – »between controlling the business of the government and actually doing it« (Mill, 1951: 229). Umetnost vladanja je v ravnotežju med kompetentno vlado, ki vlada, in parlamentom, ki deluje kot središče razprave in je nadzornik svobode. V razmerah, ko parlament sam postavlja izvršilno oblast oz. vlado, ki mu je v celoti odgovorna, je klasična delitev povsem zabrisana ali celo odpravljena, saj večinoma odloča parlament oz. njegova večina skupaj z vlado. Na ta razvoj je vplival nastanek političnih strank, ki se združujejo v koalicije; te obvladujejo parlament in postavljajo vlade.

Delitev oz. razporeditev oblasti (politične moči) v sodobnih parlamentarnih demokracijah zahteva nove načine in sredstva, med katerimi sta pomembna vertikalna delitev oblasti, v kateri pripada pomemben delež oblasti lokalni samoupravi, in uporaba referendumov kot oblike neposrednega odločanja državljanov. Vedno večji pomen dobivajo tudi razni nadzorni mehanizmi, med njimi je najpomembnejši ustavno sodišče, poleg njega pa so pomembni še ombudsman, državna volilna komisija in še posebej svobodni tisk (Šturm, 2003: 33). V teoriji in praksi pa se pojavljajo vprašanja poseganja ustavnega sodstva v zakonodajno oblast, zlasti takrat, kadar ustavno sodišče razveljavi ali odpravi neki zakon ali celo sam prevzame funkcijo normiranja. Pri tem pa ustavno sodišče ne more preizkušati smotrnosti oz. politične primernosti izpodbijanega zakona.

## b) Razvoj predstavniškega mandata

V teku uveljavljanja političnega predstavništva se je ves čas pojavljalo vprašanje razmerja med volivci in izvoljenim predstavnikom (mandantom oz. pooblastiteljem) in pooblaščenecem (mandatarjem).<sup>13</sup> Ali naj bi bil torej vezan na stališča in želje svojih volivcev, oz. kakorkoli odvisen od njihovih navodil, ali pa naj bi bil samostojen v svojem delovanju v predstavniškem telesu. Očitno je bilo, da imperativni ali vezani mandat, značilen za prejšnje stanovske skupščine, ki je zagotavljal odvisnost članov predstavniškega telesa od volivcev, ni ustrezal sodobnim razmeram in potrebam svobodnega povezovanja za uresničenje skupnih interesov. K temu je prispevalo to, da je sodobni parlamentarizem vzel za osnovo posameznika, ki ga je razvezal kakršnekoli vnaprejšnje pripadnosti, razen (v tehničnem smislu) teritorialne. Pripadnost volivcem v volilnem okolišu je edina pripadnost izvoljenih predstavnikov.

<sup>13</sup> V drugem pomenu se uporablja mandat za določitev obdobja trajanja delovanja predstavniškega organa ali vlade. Mandat sodobnih parlamentov navadno traja štiri leta.



Za ta prehod od vezanega k nevezanemu mandatu je značilna utemeljitev, ki jo je v svojem govoru leta 1774 volivcem iz Bristola dal poslanec Edmund Burke. Sodil je, da je do oblikovanja skupnega interesa mogoče priti le, če poslance ne vodijo lokalni interesi in predsodki. Zato predstavnike ne smejo omejevati navodila volivcev – delovati morajo torej na podlagi lastnega prepričanja in neodvisne presoje. Uveljavljanje ozkih in področnih interesov naj bi preprečevalo doseči soglasje o nacionalnem interesu (Judge, 1993: 39). To stališče je napovedovalo odločilno vlogo političnih strank pri konstituiranju in delovanju parlamentov, saj so te že v svojih zametkih (npr. v Angliji in Franciji) začele opredeljevati določene interese kot tiste, ki so pomembni za vse državljane in razvoj države.

Pojmovanje o splošnem (reprezentativnem) mandatu poslancev je bilo pozneje zapisano v prvih demokratičnih ustavah – tako je npr. že v francoski ustavi iz leta 1791 določeno, da poslanci niso predstavniki posameznega departmaja, v katerem so sicer izvoljeni, temveč predstavniki vsega ljudstva. Vse sodobne ustave praviloma uvrščajo med temeljna načela predstavniške parlamentarne demokracije tudi reprezentativni mandat. V nobeni ustavi ni določil o odvisnosti poslancev od volilnega telesa niti od strank. Vendar svobodnega, povsem nevezanega poslanskega mandata kljub temu ni. Ob poudarjeni vlogi strank v parlamentarnih demokracijah in v razmerah velike strankarske konkurence so se razvili številni načini nadzora strank nad poslanci, ki so izvoljeni na njihovih listah. V obdobju med obema vojnoma in tudi pozneje so morali ponekod poslanci, izvoljeni na listah posameznih strank, podati vodstvu stranke izjave brez datuma o svojem odstopu (ob morebitnem prestopu poslanca bi vodstvo samo vpisalo datum). Poznamo različne formalne in neformalne oblike vplivanja in prisile, ki niso nikjer institucionalizirane, razen določb v statutih (nekaterih) strank in v poslovnikih poslanskih klubov. Poslovniki parlamentov lahko posredno vplivajo na poslansko disciplino z določanjem oz. omejevanjem pravic posameznih poslancev ali postavljanjem pogojev za ustanovitev poslanskih skupin pri sestavljanju delovnih teles, v procesu odločanja itd.

### c) Širjenje volilne pravice

Parlamentarizem je nedvomno doživel dokončno uveljavitev s širjenjem pravice do svobodnega združevanja in volilne pravice. Volilna pravica je bila dolgo časa omejena na različne načine, ki so preprečevali politično sodelovanje velikih skupin državljanov pri izbiri predstavnikov in kandidiranju za voljena mesta v parlamentih. Te omejitve so veljale kot posebni pogoji za pridobitev volilne pravice, ki so bili vezani na pripadnost določenemu stanu, posedovanje določenega imetja, na dohodek oz. plačevanje davka, na raven izobrazbe, spol, nacionalno pripadnost ali barvo kože itd.

Tudi francoska ustava iz l. 1791 je kljub razglašnim državljskim pravicam uveljavila delitev državljanov na »aktivne« in »pasivne«. Podobne oblike omejevanja volilne pravice so se uveljavile na začetku tudi v ZDA, kjer črnci še dolgo niso imeli volilne pravice. Izrazit zgled omejevanja volilne pravice je t. i. »kurijski« sistem, ki je omogočal izrazito neenako volilno pravico, oz. je dajal prednost nekaterim družbenim skupinam pred drugimi.<sup>14</sup> Širjenje volilne pravice je v vseh evropskih državah potekalo zelo počasi na podlagi posebnih volilnih reform.<sup>15</sup> Z uveljavitvijo splošne in enake volilne pravice (čeprav v številnih državah samo za moške) ob koncu prve svetovne vojne naj bi proces politične modernizacije in demokratizacije v Evropi in Severni Ameriki dosegel vrh. Končalo naj bi se zgodovinsko obdobje vladanja z izključevanjem in začelo novo obdobje vladanja z vključevanjem (Therborn 1977: 137). Vendar so ženske v številnih državah dobile volilno pravico šele pozneje.

#### d) Nastajanje sodobnih političnih strank

Uveljavljanje splošne in enake volilne pravice je pomembno vplivalo na dinamiko političnega življenja. Povzročilo je procese političnega povezovanja znotraj volilnega telesa in nastanek političnih združenj in strank, ki so imela različne, pogosto tudi povsem nasprotujoče si interese. Poli-

<sup>14</sup> Kurijski sistem, ki je bil uveljavljen leta 1861 v avstrijski monarhiji, je omogočal zastopstvo posebej opredeljenim družbenim skupinam (kurijam), ki so jih sestavljali veleposestniki, meščani, člani trgovskih zbornic in kmetje. Prve tri skupine so imele glede na število mandatov veliko prednost (zlasti veleposestniki), medtem ko so bili kmetje, ki so sestavljali veliko večino prebivalstva, izrazito nesorazmerno zastopani, saj so volili le 2/5 predstavnikov in še to posredno (prek volilnih mož). Do l. 1873 so poslance v dunajskem državnem zboru volili posredno v deželnih zborih. Volilna pravica je bila poleg tega omejena še s premoženjskim cenzusom na približno 6 % prebivalstva. Cenzus se je znižal šele l. 1882, tako da se je volilna pravica razširila na srednji razred in premožnejše kmete. Kurijski sistem, ki je hkrati favoriziral nemško govoreče v primerjavi z drugimi narodi, je bil v celoti odpravljen šele l. 1907, ko je bila uvedena splošna in enaka volilna pravica za moške, starejše od 24 let (Melik, 1965: 7).

<sup>15</sup> V Angliji je v 19. stoletju prišlo do štirih reform volilne pravice. Prva je l. 1832 zajela mesta industrijskega severa, kjer se je število prebivalcev izredno povečevalo. Volilno pravico so dobili nižji socialni sloji (zakupniki zemljišč in prebivalci mest z zaposlitvijo), tako da je lahko volil vsak peti moški, učinke te reforme pa so primerjali s francosko revolucijo. Druga reforma l. 1867 je povečala število volivcev na skoraj dva milijona Angležev in Valižanov. Tretja reforma l. 1884 in četrta reforma l. 1884 (Redistribution of Seats Act) pa sta omogočila, da se je volilno telo povečalo za trikrat. Šele volilna reforma l. 1918 je uvedla splošno in enako volilno pravico za moške (diskriminacija žensk je bila odpravljena šele l. 1928).

Medtem ko se je splošna in enaka volilna pravica uveljavila v Nemčiji že l. 1871, je v Italiji izobrazbeni in premoženjski cenzus do l. 1882 omejeval volilno pravico na le 2 % prebivalstva; nato se je delež volivcev povečal na 9 %. Volilna reforma l. 1912 je pravico razširila na moške, starejše od 30 let (23 % prebivalstva), splošna moška volilna pravica z 21 leti pa je bila uvedena l. 1918.

tične stranke so začele tekmovati med seboj za podporo volivcev in vpliv na sprejemanje odločitev oz. upravljanje vzvodov oblasti. Vendar nastanka strank ni mogoče v celoti pojasniti s širjenjem volilne pravice. Na nastanek in razvoj strankarstva so vplivale zlasti socialne, gospodarske, politične in druge okoliščine (tudi večnarodna in večverska sestava prebivalstva) ter posebne zgodovinske izkušnje posameznih narodov, kot je politična samostojnost ali podrejenost oz. vključenost v tuje državne tvorbe. Pomemben vpliv je imel tudi tisk, ki je pripomogel k nastajanju obveščene javnosti; ta se je začela opredeljevati in izražati sodbe o politiki. Vpliv teh okoliščin in razmer se izrazito kaže v oblikovanju prvih zmetkov strank v zahodni Evropi in Severni Ameriki in njihovem poznejšem razvoju.<sup>16</sup>

Ob tem je treba opozoriti, da demokratična tradicija in tudi teorija nista bili naklonjeni političnim delitvam, posebnim interesom in nasprotovanju. Stranke so bile sprva obravnavane kot nezaželene interesne povezave, naznanjale naj bi celo propad parlamentarne demokracije. Šele proti koncu 18. stoletja je tekmovanje med predstavniki političnih skupin in strankami postalo sprejeto v vseh demokratičnih državah, čeprav so ga obravnavali bolj kot nujno zlo. Prvotne predpostavke o enotnosti in soglasju so se morale umakniti procesom in postopkom, v katerih so ugotavljali, kateri od tekmujočih predlogov naj bi dobil večino.<sup>17</sup> Spori o dejanski vlogi strank trajajo še danes.

Prve politične skupine, ki jih pogojno lahko imenujemo stranke, so v sodobni zgodovini nastale v Angliji konec 17. stoletja, ko se je parlament razdelil na whige (pripadnike meščanstva in puritancev), ki so se zavzemali za večje pravice parlamenta, in torije (pripadnike podeželskega plemstva in anglikanske cerkve). K oblikovanju obeh skupin v stranki je pripomoglo tudi stalnejše zasedanje angleškega parlamenta. Kot predhodniki sodobnega liberalizma so whigi zahtevali omejitev kraljeve oblasti in pripomogli k menjavi na angleškem prestolu l. 1789. Leta 1832 so omogočili izvedbo prve pomembne volilne reforme, pozneje pa so z nekaterimi drugimi skupinami ustanovili liberalno stranko, ki se je s konservativno stranko (toriji) bojevala za oblast v Angliji do konca 1. svetovne vojne.

V drugih evropskih državah, kjer so prevladoval absolutistične ureditve, se zmetki strank oblikujejo pozneje. Prve politične skupine, ki nasprotujejo kraljevemu absolutizmu, nastanejo v Franciji v 18. stoletju, o

---

<sup>16</sup> Razvoj strankarstva posebej pojasnjujejo različne modernizacijske teorije, posebej pomembna pa je teorija družbenih cepitev, po kateri zgodovinske cepitve vplivajo na oblikovanje strank kot predstavnic interesov posameznih družbenih skupin (Fink-Hafner, 2002, 43)

<sup>17</sup> V svojem delu »Democracy and the Organization of Political Parties« (1902) je Ostrogorski dokazoval, da se je zaradi posredovanja zunanjih strankarskih organizacij zmanjšala samostojnost poslancev ter povezanost med javnim mnenjem in parlamentom (Ostrogorski, 1964: 319).

strankah pa lahko govorimo šele po francoski revoluciji, ko se oblikujejo v skupščini, izvoljeni na podlagi ustave iz l. 1791. Medtem ko žirondisti (predstavniki trgovsko-podjetniških slojev) podpirajo ustavno monarhijo in enakost pred zakonom, se jakobinci (predstavniki revnega meščanstva in delavstva) zavzemajo za radikalni obračun s fevdalizmom in plemstvom; to jim je v obdobju jakobinske diktature 1793–1794 uspelo (žirondiste so pregnali iz skupščine). V obdobju, ki je nastopilo v Evropi po Napoleonovih vojnah, po evropski celini nastajajo konservativne stranke, povezane s plemstvom, državno birokracijo in cerkvijo, ki se zavzemajo za ohranitev tradicionalnega reda in uveljavljenih položajev družbenih skupin in nasprotujejo ločitvi cerkve od države. Na drugi strani pa se uveljavljajo liberalne meščanske stranke, ki se zavzemajo za uveljavitev človekovih pravic in povečanje moči parlamentov, spremembe v smislu odprave privilegijev, trgovinskih omejitev in ovir prostemu podjetništvu. Te stranke, ki so se oblikovale v glavnem znotraj parlamentov, vse do polovice 19. stoletja niso bile dosti več kot povezave med skupinami poslancev z volilnimi odbori, ki so delovali v volilnih okoliših posameznih poslancev.

V zadnji četrtini 19. stoletja se začne uveljavljati povsem nova vrsta strank, ki zastopajo širok spekter interesov delavstva in imajo za skupni cilj uveljavitev socialnih pravic in zaščito pred brezobzirnim izkoriščanjem. To so hkrati tudi prve stranke, ki se začno oblikovati zunaj parlamentov iz raznih gibanj, združenj, filozofskih društev ali sindikalnih združenj (Fink-Hafner, 2001: 38). Njihov nastop je bil tudi prvi poskus omejevanja moči tradicionalnih političnih elit. Prva sodobna delavska stranka je bila l. 1869 ustanovljena Social-demokratska stranka Nemčije. Podoben primer je tudi nekaj let zatem ustanovljena britanska Laburistična stranka. S svojo množičnostjo so te stranke vplivale na organiziranje in način delovanja vseh drugih strank ter povzročile pomembno preazporejanje v političnem prostoru takratne Evrope. Njihova druga pomembna značilnost je bila mednarodna povezanost, saj so že l. 1864 ustanovile mednarodno združenje delavcev, znano kot Prva internacionala. Precejšen vpliv na delovanje le-te je imel Karl Marx, ki si je prizadeval, da bi delavske organizacije in stranke sprejele načela »znanstvenega socializma« in postale prave borbene organizacije delavskega razreda z namenom osvojitve oblasti. Ta usmeritev Prve internacionale je doživela neuspeh, sama organizacija pa se je l. 1876 razpustila. Njeno mesto je l. 1889 zasedla Druga internacionala, ki se je z novimi voditelji (K. Kautski, J. Jaures, G. V. Plehanov, V. Adler idr.) zavzemala za demokratizacijo političnih sistemov takratne Evrope in splošno volilno pravico. V času njenega obstoja se je vpliv marksističnih idej zmanjšal, revizija temeljnih teoretičnih in programskih načel pa je privedla do zavračanja zamisli o diktaturi proletariata. Reformizem znotraj delavskega gibanja je prinesel nekatere bistveno nove poglede in pristope k uveljavljanju interesov delavstva. Poudarjal je, da lahko delavsko gibanje doseže svoje cilje na

evolutiven način, s postopnimi reformami, širjenjem volilne pravice in legalnimi sredstvi boja za oblast. Veljavni demokratični institucionalni okvir in kompromis kot način razreševanja konfliktov je postajal vedno bolj sprejemljiv način uresničevanja ciljev delavskega gibanja. Na prehodu v 20. stoletje je med temi strankami prišlo do polarizacije in razdelitve na revolucionarne oz. komunistične (med njenimi voditelji so bili R. Luxemburg, K. Korsch, V. I. Uljanov – Lenin idr.) in reformistične (socialdemokratske), ki so bile v veliki večini in so ponekod postale največje stranke. Druga internacionala je razpadla na začetku 1. svetovne vojne, ko so se socialdemokratske stranke odločile podpreti svoje vlade.

Reformistične socialdemokratske stranke so se po prvi svetovni vojni uveljavile v vseh industrijsko najrazvitejših državah zahodne Evrope, zlasti v Veliki Britaniji, Franciji, Nemčiji in Avstriji, in uspešno tekmovala na volitvah z drugimi strankami. Komunistične in leve socialistične stranke so l. 1919 v Moskvi ustanovile Tretjo internacionalo (Kominternu); do smrti jo je vodil Lenin. Zavzemala se je za brezkompromisno nadaljevanje revolucionarnega boja in skušala določati naloge nacionalnim komunističnim organizacijam oz. strankam in jih spodbujati k prevzemu oblasti (Kominternu je bila razpuščena med drugo svetovno vojno, l. 1943, s pojasnilom, da je dotedanja organiziranost preživeta). Pod njenim vplivom so komunistične stranke v svoje programe zapisale tudi rušenje veljavnih bolj ali manj demokratičnih ureditev v svojih državah, prevzem oblasti in vzpostavitev proletarskih republik po zgledu Sovjetske zveze. Večina je bila kmalu postavljena zunaj zakona in so lahko delovale le še ilegalno. Po drugi svetovni vojni so komunistične stranke v nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope s pomočjo širših političnih organizacij (t. i. »ljudskih front« itd.) izrinile druge predvojne stranke in prevzele oblast.

Hkrati so se v zahodni Evropi kot množične stranke oblikovale tudi organizacije, ki so bile povezane s cerkvijo – organizirajo jih tako katoliki kot protestanti in kalvinci (nekatero krščanske stranke so nastale že pred l. 1914). Izhajajoč iz krščanskih načel in papeških enciklik (*Rerum Novarum*, 1890, *Quadragesimo Anno*, 1930), so te stranke propagirale ideje krščanskega solidarizma in korporativizma. Namen krščanskih, ljudskih ali krščansko-demokratskih strank je bil omejiti vpliv tako brezobzirnega liberalizma kot brezbožnega komunizma in zagotoviti družbeno stabilnost ter podporo takratnim bolj ali manj konservativnim elitam. Te stranke so tako kot skupina social-demokratskih in moderniziranih liberalnih strank preživele drugo svetovno vojno in so ena izmed treh pglavitnih strankarskih skupin v parlamentih sodobnih držav (in tudi v evropskem parlamentu).

Po prvi svetovni vojni je nastal nov tip t. i. agresivnih strank – populistično-nacionalistične fašistične in nacistične stranke, ki se povezujejo s posameznimi konservativnimi in vojaškimi skupinami ter pritegujejo velike skupine socialno ogroženih in razočaranih slojev. Te stranke, ki so

propagirale kolektivne vrednote in avtoritativni način vodenja, so izražale ekstremne zahteve in uporabljale nasilje nad drugače mislečimi. Čeprav so nasprotovale temeljnemu načelom demokratičnega parlamentarizma so pogosto uporabljale parlamentarne načine in sredstva, da si pridobijo oblast. Kadar jim je to uspelo, so izkoristile vse možnosti, da so ukinile parlamentarno opozicijo in si povsem podredile parlament. V obdobju med obema vojnama je tem strankam v nekaterih evropskih državah uspelo osvojiti oblast in vzpostaviti enostrankarsko diktaturo, po vojni pa so bile prepovedane (v nekaterih državah so se pojavile z novimi imeni).

Temeljna delitev sodobnih političnih strank poteka med zavzemanjem za večjo vlogo države pri reguliranju trga in zagotavljanjem visoke ravni socialne varnosti na eni strani in manjšo vlogo države oz. samoregulacijo, pri čemer naj bi državljani sami nosili posledice določenih tveganj ali vplivov hitrih gospodarskih in tehnoloških sprememb. Ob tej delitvi, ki ohranja značilnosti klasične delitve na »levico« in »desnico«, pa se v drugi polovici 20. stoletja oblikujejo nove stranke, ki izražajo interese po ohranitvi naravnih virov in zdravega okolja (t. i. ekološke stranke), pa tudi posamezne stranke, ki združujejo določene starostne skupine prebivalstva, ki se zaradi sprememb čutijo ogrožene (stranke upokojencev ali stranke mladih). Poleg njih v nekaterih državah nastajajo različne »protestne« stranke.

Stranke so postale ključni sestavni del sodobnih parlamentov in hkrati poglobilni dejavnik njihovega delovanja. Sodobni parlamenti naj bi se izoblikovali prav zaradi strank, njihova racionalnost naj bi se kazala prav v tem, da spravijo strankarski boj v sprejemljive okvire. To mnenje je bilo zastopano tudi med različnimi predvojnimi teoretiki na Slovenskem. »Da ni strankarstva, bi ne bilo treba parlamenta, ker bi soglasno voljo državnega prebivalstva uradno zabeležila in kot normo publicirala lahko samo ena pisarniška moč« (Ogris, 1926: 214). Ena izmed značilnosti tekmovalnega strankarstva je tudi sposobnost oblikovanja političnih koalicij. Stranke, ki se bojujejo za prevlado v parlamentu, se z namenom, da bi povečale svojo moč, povezujejo in skušajo oblikovati večinske koalicije. Manjšino sestavljajo stranke, ki predstavljajo tisti del volilnega telesa, ki se noče identificirati z večino. Parlamentarna opozicija je postala bistvena ustanova sodobne parlamentarne vladavine in tudi sodobne demokracije.

**Prikaz 1:** Osnovne značilnosti procesa parlamentarizacije v Evropi do konca 1. svetovne vojne

<b>Država</b>	<b> uvedba parlamentarne demokracije (delitev oblasti)</b>	<b> uveljavitev odgovornosti vlade parlamentu</b>	<b> uveljavitev splošne in enake volilne pravice</b>
Anglija	1832-1835	1834	1818/1928
Belgija	1831	1833	1893/1919
Francija	1791, 1814-1830	1875	1848
Italija	1861	1861	1918/1919
Nemčija	1871	1919	1871
Avstro-Ogrska, avstrijski del z deželami s slovenskim prebivalstvom	1861-1867	*	1907
Norveška	1884	1884	1913
Srbija	1888	*	*
Švedska	1917	1917	1921
Rusija	1905	*	1917**

Vir: Beyme, von Klaus (1982), *Parteien in Westlichen Demokratien*, R. Piper & Co. Verlag, München (podatki dopolnjeni).

\* Načelo se v obdobju trajanja državne tvorbe ni uresničilo.

\*\* Uvedba splošne in enake volilne pravice po boljševiški revoluciji l. 1917 ni imela enakega pomena kakor v državah s parlamentarno ureditvijo.

S postopnim širjenjem volilne pravice so različne socialne skupine in politične stranke, ki so bile prej izključene, dobile pravico do parlamentarnega sodelovanja pri sprejemanju pomembnih odločitev in sooblikovanja posameznih politik. Vključitev konkurenčnih strank je bistveno spremenila ustroj in naravo parlamentov, njihov način dela in tudi vplivala na način oblikovanja vlade ter nadzor nad njo. Ima pa tudi nekaj negativnih posledic. V razmerah izrazite strankarske polarizacije parlamenti ne morejo sprejemati dovolj avtonomnih odločitev, poslanci nehajo biti nevezani politični amaterji in se neredko spremenijo v navadne agente strankarskih vodstev (Weber, 1986: 421). Ob tej upravičeni kritiki seveda ne gre spregledati, da so stranke dejavne oblikovalke politične volje in da bi sodobna demokracija brez njih težko delovala. Stranke nastopajo kot bolj ali manj nezamenljivi zastopniki posameznih slojev in skupin ljudi. Njihova vloga je pomembna na volitvah, kjer nastopajo s prepoznavnimi volilnimi programi, v delovanju samega predstavniškega telesa in pri oblikovanju vlade, pa tudi pri nadzoru nje. So tudi precejšnje možnosti, da volivci tudi v obdobju med volitvami prek strank vplivajo na člane parlamenta. Ne glede na to, da so še drugi dejavniki, ki ponujajo različne razvojne strategije, ostajajo stranke nezamenljive pri oblikovanju racionalnih alternativ razvoja v sodobnih kompleksnih družbah.

\* \* \*

Parlamentarizem se je kot oblika demokratične, tekmovalne, predstavniške demokracije postopoma uveljavil v drugi polovici 19. in na začetku 20. stoletja v vseh razvitejših državah, kjer so se nekoliko prej vzpostavili določeni standardi spoštovanja posameznika v obliki človekovih pravic, zlasti do enakosti, svobode in lastnine. V državah, kjer so bile človekove pravice zavarovane s pravom (posameznimi pravnimi akti ali ustavami) in je bilo omogočeno svobodno izražanje in tekmovanje med posameznimi političnimi in gospodarskimi interesi, so bile možnosti za razvoj parlamentarizma največje. Splošni interes ni bil več odsev volje posameznika ali posebno vplivne skupine ljudi, temveč se je začel oblikovati v medsebojnem tekmovanju posameznih in posebnih interesov ter skozi množico posebnih posredovalnih oblik in procesov. Parlament je tako postal prostor, v katerem se lahko različni interesi na kolikor toliko racionalen način predstavijo, soočijo in izmerijo. Vlada, ki jo vzpostavlja parlament, mora to razmerje moči med interesi upoštevati, saj je od tega odvisen njen obstanek. Učinkovitost parlamenta(rizma) pri razreševanju konfliktov in iskanju najbolj sprejemljivih rešitev pa je precej odvisna od širših demokratičnih predpogojev – za uspešno delovanje parlamenta je potrebna tudi sorazmerna izobrazenost prebivalstva, ki je sposobno prepoznavati svoje dejanske interese in ne prepušča političnim elitam, da jim jih oblikujejo skladno s svojimi zamislimi in interesi. Prav tako je potrebna demokratična kultura, ki predpostavlja strpnost do drugačnosti in spoštovanje nasprotnih stališč ob upoštevanju racionalnih argumentov. Razvita državljanska kultura predpostavlja tudi pripravljenost ljudi, da nasprotujejo oblasti in izražajo svoje zahteve s pomočjo posebnih interesnih združenj in političnih organizacij, ki jih prosto oblikujejo, vstopajo vanje in izstopajo iz njih.

Razvoj parlamentarizma nikakor ni bil premočrten, saj so se njegove predpostavke, kot so delitev oblasti, izključna zakonodajna pristojnost predstavniškega telesa, nevezani mandat poslancev, odgovornost vlade parlamentu ali splošna in enaka volilna pravica, uresničevale postopoma in neskladno. V številnih evropskih državah je vse do konca prve svetovne vojne ostal nedokončan projekt (monarhični predparlamentarizem v Avstro-Ogrski, Nemčiji, Italiji). Prav tako ne moremo govoriti o enakosti parlamentarnih demokracij. Znotraj samega parlamentarnega modela so velike razlike med parlamentarnimi ureditvami Velike Britanije, Nemčije, Italije ali skandinavskih držav, pa tudi drugimi državami srednje in vzhodne ali jugovzhodne Evrope, ki so v razvoju demokratičnega parlamentarizma zaostajale. Velike razlike so danes tudi med parlamentarnimi ureditvami evropskih in izvenevropskih držav. Zato bi lahko pritrdili Albinu Ogrisu, ki je leta 1926 v delu *Politične stranke* zapisal, da je v realnosti toliko parlamentarizmov, kolikor je konkretnih parlamentarnih držav (Ogris, 1926: 221).



Parlamentarizem kot družbeni in politični pojav pomeni modernizacijo družbenega življenja in racionalizacijo političnega delovanja ter upravljanja. Ob upoštevanju posebnega položaja parlamenta v strukturi modernega političnega sistema, pa tudi politične kulture znotraj posamezne države, je učinkovitost parlamentarizma oz. delovanja parlamentov vedno težko ocenjevati. Čeprav se je v letih po koncu prve svetovne vojne zdelo, da so parlamenti v večini evropskih držav postali ključne demokratične institucije, ki bodo zmogle razreševati vse notranje družbene konflikte in iskati najsprejemljivejše rešitve ob spoštovanju pravic manjšin, je bila njihova učinkovitost kmalu na preizkušnji.



2. DEL

**PROTIPARLAMENTARNI FUNDAMENTALIZEM  
IN »OBPARLAMENTARNE« IDEJE**



Liberalne zamisli o pravicah posameznika in političnem predstavništvu, oblikovanem na temelju splošne in enake volilne pravice ter politični tekmovalnosti, so pomenile velik napredek v smislu politične modernizacije, omogočile so vključevanje državljanov v politično življenje, javnost in transparentnost politike ter odgovornost oblasti. Parlamentarizem je z razširitvijo volilne pravice in vključitvijo najširših slojev prebivalstva konec prve svetovne vojne dosegel vrh in videti je bilo, da je najsprejemljivejša rešitev v razmerah vedno bolj kompleksnih družb. Sodobna parlamentarna demokracija se je ob koncu prve svetovne vojne bolj ali manj utrdila v vseh državah, kjer je imelo spoštovanje človekovih pravic daljšo tradicijo, zlasti v Evropi in Severni Ameriki.

Vendar se parlamentarizem s svojo sodobno politično opremo – volilnimi sistemi, predstavniškimi institucijami kot nosilci zakonodajne oblasti, instrumenti nadzora nad vlado in posebnimi postopki odločanja – ni vedno izkazal za dovolj učinkovitega pri prevajanju in usklajevanju različnih interesov ter razreševanju družbenih nasprotij. Predstavniška demokracija je sicer uspevala v državah z razvito splošno demokratično kulturo in vzpostavljenimi socialnimi mehanizmi, še posebej v obdobjih gospodarske stabilnosti in rasti, dejansko pa ni bila povsod enako prepričljiv način doseganja soglasja o najpomembnejših vprašanjih. Razlogi so bili številni. Parlamentarizem se je vedno spopadal s pomanjkanjem odgovornosti političnih strank pri razreševanju konfliktov in krizami odločanja. Primanjkovalo mu je tudi instrumentov, ki bi zagotavljali politično in upravno stabilnost ob pogostih menjavah vlade. Liberalno načelo omejitve oblasti se je marsikje sprevrglo v svoje nasprotje in vplivalo na novo krepitev izvršilne oblasti. Parlamenti in vlade so bili tudi prenasičeni s problemi; to je otežilo odločanje in upravljanje modernih držav. V takih okoliščinah je parlamentarizem deloval bolj kot mehanizem za formaliziranje razlik med nespravljljivimi skupinami (Hobsbawm, 2000: 134) kakor pa način oblikovanja skupnih interesov.

Parlamentarizem se je poleg tega moral spopadati z gospodarskimi in socialnimi problemi; to je bilo posebej očitno ob veliki gospodarski krizi konec dvajsetih let preteklega stoletja. Ti problemi so bili še posebej pereči v državah, kjer ni bilo zadostnega družbenega konsenza o skupnih državljanskih vrednotah in nove demokratične institucije (še) niso imele integrativne vloge. Težave pri razreševanju problemov so se kazale v vse večjem občutku nemoči med volivci in zato tudi upadanju legitimnosti parlamenta. V takih razmerah so se v številnih evropskih državah krepile avtoritarne težnje in zmanjšala vloga parlamentov. Upravljanje držav naj

bi si ne moglo več privoščiti razkošja parlamentarne demokracije z liberalnimi svoboščinami (Hobsbawm, 200: 130). Okrepile so se stare in nastale nove teorije o krizi liberalnega parlamentarizma in njegovi nujni nadomestitvi z radikalno novimi oblikami izražanja in usklajevanja družbenih interesov, ki so izhajale iz nepremostljivih nasprotij med ideološko desnico in levico.

Te zamisli in ideologije, ki so zanikale demokratično in tekmovalno naravo sodobne politike, so ponujale drugačne načine transfera interesov med civilno družbo in državo. Med temi je pomemben model »ljudske demokracije«, zamišljen kot diktatura proletariata na prehodu v brezrazredno in egalitarno (komunistično) družbo. Podoben je model stanovskega korporativizma oz. funkcionalnega predstavnštva, ki je skušal zmanjšati razliko med vladajočimi in vladanimi na podlagi organske solidarnosti in družbene harmonije ter ponujal kot splošen okvir totalitarno korporativno državo. Poseben primer so zamisli angleškega »guild-socializma«, ki zagovarja funkcionalno demokracijo, temelječo na delavskem predstavnštvu. Poleg teh se znotraj socialističnega gibanja (zlasti v Nemčiji) pojavljajo zamisli o bazični »demokraciji svetov«, ki se delijo na tiste, ki so popoln nadomestek parlamentnega sistema, in tiste, ki so mišljeni kot njegovo dopolnilo (avstromarksizem). Kot izrazito protiparlamentarna v dvajsetih in tridesetih letih 20. stoletja nastaneta totalitarna sistema fašizma in nacizma s poudarkom na naciji (rasi) in državi. Bivši jugoslovanski model t. i. »samoupravnega socializma« oz. delegatski skupščinski sistem je nekakšna srednja pot in dokazuje povezanost zelo različnih protiparlamentarnih idej in celo združljivost socializma in korporativizma. Kot nova kritika parlamentarne demokracije nastane v drugi polovici 20. stoletja še neokorporativizem, ki ne kritizira parlamentarizma kot takega, a nasprotuje privilegiranosti političnega združevanja in podpira funkcionalno združevanje v različni meri – od enostavnega dopolnjevanja parlamentarne demokracije do prevlade nad njo.

Te protiparlamentarne zamisli in gibanja so se v sodobni evropski zgodovini pojavljale ciklično:

- prvi val se pojavi že sredi 19. stoletja in ima izrazito teoretični pomen (marksistična kritika, anarhizem),
- drugi val se pojavi na začetku 20. stoletja in ob koncu prve svetovne vojne ter po njej (marksizem-leninizem oz. boljševizem avstromarksizem, teorije demokracije svetov, angleški »guild-socializem«, klasični korporativizem, fašizem in nacizem),
- tretji val se pojavi takoj po drugi svetovni vojni v letih 1945–1949, ko so komunistične stranke prevzele oblast v večini držav vzhodne Evrope,
- četrti val se pojavi v obdobju 1965–1985 (socialistično samoupravljanje, neokorporativizem in različna protestna gibanja).

Nastanku avtoritarnih teženj in še posebej protiparlamentarnih idej in gibanj, ki se jim različno uspešno uspe uresničiti v družbeni praksi držav

ali celo celih skupin držav, bomo skušali posvetiti določeno pozornost in predstavili ideologije, na katerih so temeljila, ter njihove konkretne odgovore na izziv parlamentarizma.

### a) Marksizem in leninski boljšeizem

Marksizem je posebna teorija o družbi, ki zajema tako ekonomijo kot politiko in oblike politične organiziranosti. Njegove temeljne predpostavke so akumulacija kapitala in siromašenje delavskega razreda ter nujnost razrednega boja, ki se konča s prevzemom oblasti in diktaturo proletariata. Država pa naj bi bila le prehodna oblika družbene organiziranosti, njen obstoj pa povezan z delitvijo družbe na antagonistične razrede. Razrešitev tega nasprotja naj bi bila mogoča le s spremembo narave oblasti in vzpostavitvijo socialističnih družbenih odnosov, to je odnosov, ki ne temelje na izkoriščanju. Kot ključno vprašanje se je že na začetku njegovega razvoja pojavljalo vprašanje načina oz. revolucionarne taktike.

Ceprav je parlamentarizem s širjenjem volilne pravice postopoma omogočal tudi delavskemu razredu sodelovati v političnem življenju, sta utemeljitelja t. i. »znanstvenega socializma«, Karl Marx in Friedrich Engels, videla v njem predvsem način vzpostavljanja oblasti meščanskega razreda. Politično predstavništvo naj bi bilo izraz ločenosti in odtujenosti družbe od oblasti. Marx sodi, da parlamenti kot politično-predstavniške institucije ustvarjajo nesprejemljive pregrade med vladanimi in njihovimi predstavniki in da občasno volilno glasovanje ni zadosten temelj za ustrezno predstavlanje potreb ljudi. Zavzemal se je za uveljavljanje avtentičnih interesov, neposredno delegiranje in stalen nadzor volivcev nad njihovimi delegati. Te zamisli so povezane s predpostavko o odmiranju države in politike.<sup>18</sup> Država proletariata naj bi svoje funkcije prenesla na organe združenih proizvajalcev.

Marx je v svojem delu *Državljanska vojna v Franciji* (1871) na zgledu Pariške komune zagovarjal nujnost nove družbene organiziranosti od spodaj navzgor kot pogoja osvoboditve dela in resnične družbenosti ljudi. Ob tem je poudarjal prednosti delegatskega predstavništva, ki naj bi bilo temelj nove organizacije predstavniških teles (tristopenjska organizacija skupščin: komune naj bi reševale skupne zadeve na skupščini delegatov okrožja, te skupščine pa bi pošiljale delegate v nacionalno skupščino). Delegati morajo upoštevati navodila svojih volivcev (imperativni mandat)

<sup>18</sup> Številne Marxove zamisli spominjajo na Rousseaujeva pojmovanja enakosti in svobode; od Rousseauja naj bi celotni marksizem prevzel zamisli o brezrazredni družbi in koncepcijo suverene volje ljudstva kot podlago »ljudske demokracije«. Nekateri avtorji vidijo »povezovalne niti« med jakobinsko diktaturo, socialističnimi idejami in revolucionarnimi komunističnimi ideali. Pri tem opozarjajo na koncept tajne revolucionarne organizacije, ki se je po padcu jakobinske diktature nadaljeval v blanquizmu in se končno izrazil v leninskem konceptu revolucionarne partije (S. Južnič, Razmišljanja o jakobinski diktaturi, TiP, št. 8–9/1989).

in kadarkoli jih je mogoče odpoklicati (Marx, 1968/IV.: 298). Skupščina naj ne bi bila parlamentarno, marveč delovno, zakonodajno in izvršilno telo hkrati. Delegatsko predstavništvo in povezovanje samoupravnih komunalnih skupnosti naj bi, po Marxu, »vrnilo družbenemu telesu vse tiste moči, katere je doslej požiral zajedavski izrastek država, ki se redi na račun družbe in ovira njeno svobodno rast« (Marx, 1968/IV.: 300). S tem naj bi odpravili prevlado razrednih interesov nad avtentično voljo ljudi in splošnimi interesi družbe, hkrati pa tudi odpravili potrebo po strankah kot posrednikih med civilno družbo in državo. Take zamisli »bazične demokracije« se v Marxovem času niso uresničile. Tudi Marx sam se je po neuspehu pariške komune leta 1871 vrnil k ideji proletarskega osvajanja centralne oblasti in diktature proletariata.<sup>19</sup> Vendar pa so njegove zamisli o asociaciji proizvajalcev ohranile določen pomen in vpliv znotraj zahodnoevropske levice (zlasti v Nemčiji in Italiji) in se povezoval z drugimi razmišljanji o odpravi nasprotij v državi razvitega kapitalizma.

Ideje o revolucionarnem prevzemu oblasti so imele precejšen vpliv znotraj delavskega gibanja do 70. let 19. stoletja. Po revolucionarni plimi l. 1871 pa se je delavsko gibanje razdelilo na dvoje – večino so predstavljali »reformisti«, ki so se sklicevali na spremenjene oblike in okoliščine boja za socializem. Revizionistična usmeritev, ki se je v okviru Druge internacionale<sup>20</sup> uveljavila zlasti v razvitejših evropskih državah, je zavračala temeljne Marxove teoretične predpostavke in se zavzemala za sprejem demokratičnih parlamentarnih načinov uveljavljanja interesov delavskega razreda.<sup>21</sup>

Na revolucionarni levisi je že precej pozabljene Marxove zamisli o diktaturi proletariata na začetku 20. stoletja spet oživil ruski revolucionar Vladimir I. Uljanov – Lenin, ki je razvoj v mednarodnem delavskem gibanju označeval za »parlamentarni kretenizem« in s tem prišel v oster spor z uradno politiko Druge internacionale. Zamisel o zgodovinski osvobo-

<sup>19</sup> Glej npr. delo Hanne Arendt »On revolution« iz l. 1963, v katerem je primerjala Marxova stališča o komuni l. 1871 s stališči l. 1875, ko je v predgovoru k »Odkritjem o komunističnem procesu v Koelnu« zapisal, da si morajo delavci prizadevati za odločno centralizacijo oblasti v rokah državnega aparata. »Oni si ne smejo dovoliti napake demokratičnega govorčenja o svobodi komune, samoupravi itd.«.

<sup>20</sup> Mednarodno združenje socialističnih strank (Druga internacionala) je bilo po propadu prvega Mednarodnega združenja delavcev (1864–1876) ustanovljeno l. 1889 in razpadlo l. 1914.

<sup>21</sup> Levičarski revolucionarni fundamentalizem je znotraj socialističnega gibanja zavračal Karl Kautski, ki je menil, da je parlamentarizem izraz moderne demokracije, medtem ko naj bi diktatura proletariata pomenila uničenje demokracije, saj naj bi omogočila oblast posameznikov, ki niso vezani na nobene zakone. Parlamentarni sistem, ki se postopoma odpira množicam, naj bi bil najustreznejši za doseganje ciljev razrednega boja. Zapisal je: »Samo politični slepec lahko danes še trdi, da predstavniški sistem na podlagi splošne volilne pravice omogoča nadvlado buržoazije« (Karl Kautski: *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, 1893, Stuttgart, str. 118).



dilni vlogi delavskega razreda je prilagodil ruskim razmeram tako, da je poudaril vlogo politične avantgarde in pomen revolucionarne strategije. V delu *Država in revolucija* (1917) je odločno nasprotoval parlamentarnemu sistemu, čeprav naj bi revolucionarji – odvisno od okoliščin v posameznih deželah – izkoriščali tudi parlamentarne volitve in oblike boja (Lenin, 1949: 45). Politiko ruskih boljševikov je Lenin po vrnitvi iz izgnanstva v Rusijo l. 1917 začrtal v »Aprilskih tezah«, v katerih je posebej poudaril pomen sovjetov kot že uveljavljenih neposrednih organov delavske oblasti (prvi sovjeti so bili ustanovljeni v obdobju 1905–1907 kot organi delavcev v primeru stavk, organiziranih zaradi izboljšanja socialnega položaja delavcev). V njih je videl organe, ki bi lahko prevzeli celotno oblast; odstop od sovjetov in vrnitev k parlamentarni republiki naj bi pomenil korak nazaj.

Medtem so se socialne in politične razmere v Rusiji zaradi vojne silno zaostrole. Carska oblast ni zmogla obvladovati političnih in gospodarskih razmer. Duma, ki je bila kot predstavništvo interesov širših slojev v Rusiji vzpostavljena šele l. 1905 z manifestom carja Nikolaja II., pa že zaradi svoje sestave ni imela zadostne moči.<sup>22</sup> Njena privolitvev naj bi bila pomembna pri sprejemanju zakonov, vlada, ki jo je postavljala car, pa si je pridržala pravico izdajati dekrete, kadar ni zasedala. Vendar je duma, v kateri so bile zastopane vse poglavitne stranke, skušala delovati kot pravo zakonodajno telo organ in izražala liberalne težnje po reformah, dokler ni sredi vojne začela odkrito nasprotovati carskemu režimu in se zavzemati za parlamentarno-demokratski sistem. Pozimi 1916–1917 so se nasprotja med carjem Nikolajem II. in dumo zaostрила, predsednik dume Rozianko pa je zahteval, naj car oblikuje drugo vlado. Novo zasedanje dume, ki se je začelo 14. februarja, je car razpustil, stavke, ki so sledile, pa so se razširile in prerasle v splošen upor. Na pobudo menjševikov, eserjev, boljševikov in drugih skupin je nastal petrograjski sovjet delavcev.<sup>23</sup> Skoraj hkrati je bila 2. marca oblikovana tudi začasna zmerno liberalna vlada, ki jo je oblikoval komite začasne dume, v kateri so imeli večino kadeti (ustavni demokrati). Začasna vlada je razglasila svobodo govora in tiska, pravico združevanja, zborovanja in stavk ter začetek pri-

<sup>22</sup> Po volilnem zakonu iz l. 1905 so volitve v dumo potekale po kurijah (zemljiški, mestni, delavski in kmečki) in v treh stopnjah, za kmete celo v štirih. Tako je en predstavnik zastopal dva tisoč posestnikov, sedem tisoč meščanov, trideset tisoč kmetov in devetdeset tisoč delavcev. Voliti niso smele ženske, vojaki in neruski narod. Od l. 1905 so bile v Rusiji štiri volitve v dumo.

<sup>23</sup> V Rusiji je bila najmočnejša stranka socialnih revolucionarjev (eserjev), ustanovljena 1902, ki se je zavzemala za socialne spremembe in reformo kapitalizma. Drugi po moči so bili menjševiki, ki so se priključili revizionističnemu krilu delavskega gibanja in se kot frakcija oblikovali na drugem kongresu ruske socialdemokratske delavske stranke l. 1903. Tretja je bila revolucionarna socialdemokratska stranka (boljševiki), ki so ostali na revolucionarnih pozicijah in zagovarjali idejo o hegemonijo proletariata v revoluciji. Med pomembnimi strankami so bili tudi ustavni demokrati (kadeti), ki so bili predstavniki liberalnih idej in privrženci demokratičnih ustavnih reform.

prav na sklicanje posebne ustavodajne dume. Čeprav je car odstopil v korist mladoletnega sina, se je začasna vlada odločila za republiko. Prvi republikanski ruski vladi so sledile še tri koalicijske vlade, ki so odpravljale staro zakonodajo, rešitev narodnega in zemljiškega vprašanja pa so prepuščale ustavodajni skupščini, ki naj bi bila sklicana čim prej. Z zakonom o svobodi gibanja je bilo tudi boljševiški stranki omogočeno delovanje (Britovšek, 1969: 209).

Leninova zamisel osvajanja oblasti sicer na začetku ni dobila dovolj podpore niti med samimi boljševiki (5. aprila je njegove teze zavrnil petrograjski komite boljševiške stranke), posebej pa so ji nasprotovali menjševiki in »eserji«, ki so bili v večini v samih delavskih sovjetih. Prvi vseruski kongres sovjetov, ki se je sestal 3. junija 1917, je celo odobril koalicijo menjševikov in »eserjev« z začasno vlado in priznal njeno politiko kot pravilno, posebej pa se je opredelil za sklic posebne ustavodajne dume. Razmerja moči med boljševiki in drugimi strankami so se jasno pokazala v razmerju med člani izvršilnega organa, ki ga je izvolil kongres (od 250 članov je bilo le 35 boljševikov). Septembra 1917 je bila na pobudo eserjev in menjševikov sklicana skupna konferenca zastopnikov dume in sovjetov, ki je izvolila svet republike kot predparlament. Potem ko je ta 7. oktobra začel zasedati, je skupina boljševikov na zahtevo Lenina, češ da gre za izdajo revolucije, izstopila iz njega (Britovšek, 1969: 236).

Medtem je Lenin počasi pridobival podporo oboroženi vstaji (dobil jo je na šestem kongresu boljševiške stranke v začetku avgusta), eserji in menjševiki pa so zgubljali vpliv v sovjetih. V začetku oktobra, ko je proces boljševizacije sovjetov dokaj napredoval in so bili reformistično nastrojeni člani izrinjeni iz petrograjskega sovjeta (za predsednika sovjeta je bil izvoljen Trocki), je centralni komite boljševiške stranke odobril Leninov predlog za čim prejšnjo oboroženo vstajo proti začasni vladi Kerenskega. V teh razmerah je bil na pobudo eserjev in menjševikov sklican drugi vseruski kongres sovjetov, vendar Lenin ni hotel čakati (Britovšek, 1968: 235). Tako je 17. oktobra 1917 prišlo do revolucionarnega prevrata, ki ga je izvedel vojaški revolucionarni komite petrograjskega sovjeta delavcev in vojakov. Množice Petrograda so akcijo podpirale, ker so verjele, da so dosežene spremembe v nevarnosti in ne zato, ker bi se strinjale z oblikovanjem boljševiške oblasti (Rabinovič, 1982: 380).

Naslednji dan se je v Petrogradu z zamudo začel Drugi vseruski kongres sovjetov, na katerem so menjševiki in eserji označili boljševike za upornike, ki so ravnali na lastno pest, in odšli s kongresa.<sup>24</sup> Boljševiški večini je vendarle uspelo razglasiti, da sovjeti prevzemajo celotno oblast, in sprejeti odloka o miru in o zemlji; z njima so ugodili protivojnemu raz-

<sup>24</sup> Udeležilo se ga je 630 delegatov, od katerih je bilo le 300 boljševikov. Ne glede na to je boljševikom uspelo dobiti v predsedstvu 14 mest, medtem ko so jih eserji dobili sedem, menjševiki pa niso hoteli zasedati štirih mest, ki so jim pripadla; to je bilo odločilno za nadaljnje dogajanje (Rabinovič, 1982: 357).

položenju in razrešili pereče zemljiško vprašanje, o katerem naj bi se odločila ustavodajna дума (v prvem so vojno označili kot zločin in zahtevali podpis takojšnje mirovne pogodbe, v drugem pa zahtevali razlastitev veleposestniške, cerkvene in carske zemlje in njeno izročitev v roke ljudstva). Istega dne so izvolili novo delavsko-kmečko vlado, ki so jo poimenovali sovjet ljudskih komisarjev (Britovšek, 1969: 243). Nova oblast je razglasila svobodo vesti in izvedla ločitev cerkve od države, hkrati pa razbila stari upravni aparat. Za boj proti nasprotnikom so ustanovili posebno policijo (čeka). Novembra 1917 je nova vlada objavila Deklaracijo o pravicah narodov Rusije, s katero je bila vsem neruskim narodom priznana pravica do samoodločbe, skupaj s pravico do ustanovitve samostojnih držav.

Potem ko so boljševiki dejansko prevzeli oblast, Lenin ni več nasprotoval volitvam v ustavodajno duma, ki naj bi bile priložnost za uveljavitev boljševiške politike. Na volitvah, ki so potekale 12. novembra na temelju splošne in enake volilne pravice, pa so boljševiki dobili precej manj glasov, kot so pričakovali, medtem ko so prepričljivo večino dobili eserji. Ustavodajna дума se je sestala na prvem zasedanju 5. januarja 1918. Nekaj dni pred tem je centralni komite boljševiške stranke sprejel deklaracijo, ki je obsojala to, da je bila дума izvoljena na podlagi strankarskih list, sestavljenih še pred oktobrsko revolucijo. Od dume je zahtevala, naj brez zadržkov sprejme sovjetsko oblast in prizna, da je njena naloga zgolj oblikovanje temeljnih načel socialistične preobrazbe celotne družbe. Ustavodajna дума naj bi se torej sama odrekla svoje demokratične legitimnosti in se razpustila (Sergejev in Biryukov, 1993: 60). Po tem, ko so člani dume deklaracijo zavrnil z 237 glasovi proti 136, so oboroženi oddelki ustavodajno duma še isti dan razgnali. S tem je bilo ruske poti v parlamentarno demokracijo za dolgo obdobje nepreklicno konec. Lenin je to dejanje pojasnil z razlago, da je po zmagi socializma demokratični (pluralistični) parlament anahronizem.<sup>25</sup> Nova oblast naj bi bila po Leninu diktatura proletariata in malih kmetov.

Zelo verjetno boljševiki, tudi če bi dobili večino v ustavodajni dumi, ne bi bili naklonjeni oblikovanju parlamentarnega predstavnštva. V delavskih, kmečkih in vojaških sovjetih niso videli le poglavitnega orodja za

<sup>25</sup> Nasilen razpust dume so obsodili tudi znotraj zahodnoevropskega delavskega gibanja kot napako. Roza Luxemburg je zapisala, da je prišlo do zadušitve političnega življenja, saj brez splošnih volitev, neomejene svobode tiska in zborovanja in svobodnega boja mnenj zamre življenje v sleherni javni ustanovi. »Nekaj ducatov partijskih voditeljev neizčrpne energije in brezmejnega idealizma dirigira in vlada. Kdaj pa kdaj spravijo delavsko elito na zborovanja, da ploska govorom voditeljev in soglasno sprejme predlagane resolucije. V bistvu gre za gospostvo klike ... Vsekakor je to diktatura, vendar ne diktatura proletariata, ampak diktatura peščice politikov, to je diktatura v meščanskem smislu, v smislu jakobinske vlade« (Zbrani spisi R. Luxemburg, CZ, Ljubljana, 1977, str. 773). Po splošnih ocenah je šlo le za taktiko boljševikov. Legalizacija boljševiške stranke naj bi okrepila njihov položaj na teh volitvah, kadar niso dobili večine, pa so lahko duma razpustili (Glej tudi: Slobodan Samardžić, Demokratska saveta, Rad, Beograd, 1987, str. 88).

osvajanje, temveč tudi za ohranjanje oblasti. Ne nazadnje pa se boljševiki niso zavzemali za parlamentarne postopke razpravljanja in tehtanja argumentov, saj bi jim to ne omogočalo »voditi množic«, kot so si zamislili. Boljševiki kot najbolj radikalni marksisti so dejansko zastopali idejo o potrebi po nenehnem revolucionarnem spreminjanju vsega, pri čemer naj cilj opravičuje vsa sredstva, in niso bili pripravljene niti sposobni ustvariti političnega sistema, ki bi temeljil na ustaljenih vrednotah in imel jasna pravila, temveč ustvariti nov tip človeka.

Za Lenina so bili sovjeti začetek nove države, v kateri delavski razred izvaja diktaturo proletariata, ter pogoj za hitrejšo industrializacijo zaostale Rusije. Za razliko od menjševikov, ki so pojmovali sovjete bolj kot organe samoupravljanja in videli v njih predpogoj za družbene preobrazbe, pa je boljševiška strategija sovjete sprejela le kot borbene organizacije delavstva, ki delujejo pod vodstvom partije. Pri oblikovanju organov nove oblasti leta 1918 je imelo delavsko predstavništvo prednost, saj je delavske sovjete oblikovalo precej manjše število volivcev, kot pa jih je bilo potrebno za oblikovanje sovjetov na podeželju; tako je npr. v mestih enega predstavnika na vsruskem kongresu sovjetov volilo 25.000 volivcev, na podeželju pa 125.000 volivcev (Denisov in Kiričenko, 1960: 48). Neposredno demokracijo naj bi zagotavljale posredne volitve, široka udeležba množic pa naj bi preprečevala težnje, da bi se člani sovjetov spreminjali v parlamentarce in birokrate. Te zamisli so ostale daleč od uresničenja. Poskus uvajanja neposredne demokracije v Rusiji je bil utopičen projekt, še posebej v razmerah splošne zaostalosti države, ki je sam po sebi zahteval despotsko oblast. Dejansko oblast je izvajala komunistična partija, organizirana po načelu demokratičnega centralizma, ki je predpostavljala strogo izpolnjevanje direktiv z vrha partijskega vodstva. Volitve so bile navidezne, kandidate pa so izbirali partijski organi. V razmerah, ko ni bilo nobenega predstavniškega telesa, ki bi lahko samostojno postavljal in izvajal nadzor nad izvršno oblastjo, je revolucionarni teror prevladal nad temeljnimi načeli pravne države. Kmalu so izginili tudi ostanki notranje partijske demokracije, kolikor je je sploh bilo pred revolucijo, saj razmere podtalnega delovanja niso bile naklonjene demokratičnim proceduram. Poznejši upori v partijskih vrstah zoper Stalinove metode vladanja (Trocki, Buharin itd.) so se končali z najbolj surovimi pregoni in likvidacijami nasprotnikov. Čeprav so nekatere politične in gospodarske reforme, ki jih je Lenin uvedel l. 1921 (NEP), zmanjšale popoln nadzor partije nad javnim življenjem, je poznejša Stalinova odprava teh reform pomenila zasuk v popolno diktaturo partijskega vodstva oz. njenega voditelja. Začelo se je množično in brutalno kršenje temeljnih človekovih in državljanskih pravic in svoboščin.

Temeljna načela boljševiškega komunizma so l. 1918 prešla v prvo rusko sovjetsko ustavo in nekoliko pozneje (l. 1924) v ustavo sovjetskih socialističnih republik. Več kot desetletje je trajalo, preden je sovjetska oblast spoznala, da so zamisli o neposredni demokraciji v tudi v Sovjet-

ski zvezi neuresničljive. Odstop od teh zamisli »bazične demokracije« in vrnitev k ideji splošnega predstavnštva na podlagi volitev v teritorialnih enotah in neposrednim volitvam predstavniških organov (sovjetov) na posameznih ravneh na osnovi splošne in enake volilne pravice državljanov, je bil narejen v t. i. »stalinski« ustavi l. 1936. Ta je izhajala iz predpostavke, da je kapitalizem v Rusiji povsem premagan in da v novi sovjetski družbi ni več antagonističnih razredov. Hkrati je postavljala komunistično partijo kot edino usmerjevalko celotnega družbenega razvoja v zgodovinskem obdobju izgradnje socializma (čl. 126 ustave je določal, da je »komunistična partija SZ voditeljica delovnega ljudstva v njegovem boju za izgradnjo komunistične družbe in jedro vseh državnih in javnih organizacij«). Vrhovni sovjet je postal nekakšen dvodomni parlament z običajnimi predstavniškimi atributi, ne da bi se sicer njegova vloga v primerjavi s prejšnjim kakorkoli spremenila. Ostal je dekorativno telo i organ, namenjeno potrjevanju sklepov, ki jih je predlagal Centralni komite KPSZ (Sergeyev in Biryukov, 1993: 64). Ustava je rabila kot zgled oblikovanja političnih sistemov v državah t. i. »ljudskih demokracij« v obdobju po 2. svetovni vojni, med drugim tudi kot model prvi povojni jugoslovanski ustavi leta 1946.

Prvo javno obsodbo totalitarne boljševiške ideologije je pomenil tajni referat Nikite Hruščova na 20. kongresu KP Sovjetske zveze l. 1954, v katerem je Stalina obtožil kulta osebnosti in obsodil za zločine, ki so se dogajali v obdobju, ko je bil na čelu komunistične partije. Navedel je dokaze za to, da je bila množica navadnih državljanov obsojena na smrt ali dolgotrajne okrutne kazni. Za preganjanje in odstranjevanje posameznih dejanskih ali domnevnih nasprotnikov so bili organizirani montirani sodni procesi, priznanja krivde pa so bila izsiljena s fizičnim in psihičnim nasiljem. Hruščov je priznal, da so vsi vedeli za Stalinov teror, a komunistična partija ni storila ničesar, da bi ga preprečila. Povsem diskreditiran pa je sovjetski komunizem odšel iz zgodovine po 75 letih. Končni razpad se l. 1991 ni zgodil z enkratnim sunkom, temveč je bil le končni člen v dolgi verigi manjših sprememb in subtilnih procesov, ki jih je spodbudila politika »glasnosti« Mihajla Gorbačova (Rizman, 1999: 10).

## b) Ideje o delavskih svetih na delavski levici v Nemčiji

V zahodni Evropi so v obdobju pred prvo svetovno vojno in po njej prihajale najostrejše kritike parlamentarnega sistema s strani revolucionarne delavske levice v Nemčiji. Sodelovanje v parlamentarnih oblikah in razmerah oblikovanja skupnih interesov naj bi pomenilo utrjevanje meščanskega, kapitalističnega sveta in zaviralo zgodovinsko nujno proletarsko revolucijo (Vranicki, 1985: 50). Po mnenju nemške revolucionarne levice naj bi bil parlamentarizem zgolj orodje kapitalističnega načina produkcije, sredstvo izkoriščanja delavskih množic in oblika pridobivanja druž-

bene legitimitete interesom najbolj maloštevilnega družbenega sloja. Vendar je revolucionarno levico v Nemčiji hkrati vodilo prepričanje o posebnosti okoliščin za proletarsko revolucijo v zahodni Evropi. Revolucija naj bi bila tu povsem drugačna od ruske, saj je bil pomen delavstva precej večji, hkrati pa vloga voditeljev manjša (po tem so se pomembno razlikovali od Lenina, ki je zaradi veliko manjšega deleža delavcev poudarjal pomen komunistične partije kot avantgarde in vlogo države v prehodnem obdobju).

Parlamentarizem naj bi nadomestila nova politična organizacija družbe, temelječa na samem delovnem procesu. Novo družbeno organiziranost naj bi predstavljali sveti, organizirani na proizvodni osnovi od temeljnih proizvodnih enot do vrha družbe. Predstavniki zamisli o svetih (Roza Luxemburg, Anton Pannekoek, Karl Korsch idr.) so v sistemu svetov videli pogoj za vzpostavitev oblasti delavskega razreda, tako ekonomske kot politične (Vranicki, 1985: 51). Tak sistem svetov naj bi bil podlaga za izgradnjo delavske republike, ki odstrani anarhijo meščanske države. Zagovorniki sistema svetov so nasprotovali kakršnemukoli povezovanju s parlamentarnim sistemom in zavrgli vsak pomislek o možnosti soobstoja (kombiniranja) ljudske skupščine in delavskega predstavništva na funkcionalni osnovi.

S porazom proletarskih republik, ki so nastale v Nemčiji ob koncu vojne (l. 1919), so te zamisli izgubile velik del vpliva. Nekatere zamisli idejnega projekta delavskih svetov pa so se ohranile in bile vključene v prvo nemško demokratično (»weimarsko«) ustavo, sprejeto leta 1919. To je bila prva sodobna ustava, ki je sprejela zamisel o delavskih svetih v podjetjih in posebno pravico soodločanja delavcev kot temeljno pravico t. i. industrijske demokracije.

### c) Ideje o delavskem predstavništvu v okviru »avstromarksizma«

Avstromarksizem je kompleksna, čeprav ne povsem koherentna politična teorija, ki se je izoblikovala v tedanji avstro-ogrski monarhiji v začetku dvajsetega stoletja. To je bilo obdobje, v katerem se v evropskem delavskem gibanju širi revizionizem Karla Kautskega, ki se mu postavlja nasproti leninistični koncept marksizma. Ideje, ki jih je razvijal »avstromarksizem«, so nekakšna srednja pot med social-demokratskim reformizmom in revolucionarnim marksizmom (Burger, 1982: 10). Kljub razlikam med poglavitnimi predstavniki te šole, med Maxom Adlerjem, Ottom Bauerjem in Karlom Rennerjem, je imel avstromarksizem v svojem času precejšen teoretični in politični vpliv (Igličar, 1976: 19).

Zanj so značilne zlasti zamisli o dveh načinih družbenega organiziranja in predstavništva oz. o soobstoju različno oblikovanih predstavniških teles, ki jih je razvijalo zlasti njegovo levo krilo. Najvidnejši predstavnik tega krila, Max Adler, je zastopal dialektično enotnost diktature proleta-

riata in demokracije. Kot obliko revolucionarnega boja delavstva si je zamislil delavske svete, ki bi vključevali delavce celotnih podjetij ne glede na njihovo strankarsko pripadnost in bi segali od proizvodne enote do centralnega sveta (Adler, 1919: 20). Sistem svetov naj bi imel prednost v primerjavi s parlamentarno demokracijo, saj naj bi omogočil veliko tesnejšo povezavo med volivci in izvoljenimi. Hkrati naj bi se povečala tudi interes volivcev za naloge predstavniških organov in odgovornost izvoljenih. Tako je ob centralnem svetu delavskih svetov predvidel tudi splošno prestavniško telo – ljudsko skupščino.

Otto Bauer, ki je predstavljal sredino avstrijske socialne demokracije, je bil v svojih zamislih manj radikalen. Družbene spremembe si je zamišljal bolj kot prenašanje načel politične demokracije na področje proizvodnje, s čimer se vzpostavljajo demokratični odnosi v proizvodnji. Pri tem je značilno, da se Bauer zavzema za simultanost dveh procesov – družbeno-ekonomske preobrazbe in političnih sprememb, ki jih vodi socialistična stranka. Vendar se tako sprememb v lastninskih razmerjih kakor v naravi oblasti ne da izvesti nasilno, ob popolni prekinitvi s preteklostjo, torej so mogoče le z demokratičnimi metodami in ne s sredstvi diktature (Bauer, 1982: 68).

Na ravni teorije je avstromarksizem odseval strukturne spremembe v razvoju tedanje avstrijske družbe in države. V njegovih idejah je opaziti tudi specifičnost mnogonacionalne sestave avstro-ogrske monarhije ter izredno različne stopnje razvitosti njenih delov. Vpliv avstromarksizma se je dejansko zmanjšal že na začetku prve svetovne vojne, ko se je tedanja social-demokratska delavska stranka Avstrije opredelila zanjo, po njej pa se je zaradi neodločne politike oddaljila od delavstva in končno zapustila politično prizorišče z nastopom Dolfusove klerikalne diktature (l. 1934).

#### d) Ideje angleškega guild-socializma

Guild-socializem je bil specifična kombinacija idej socializma in samoupravljanja na podlagi funkcionalne organiziranosti družbe. Taka organiziranost naj bi ob ustreznem funkcionalnem predstavnstvu omogočala večjo povezanost predstavnikov z volivci in njihov stalni nadzor nad njimi – za razliko od parlamentarnega predstavnštva, ki ni v stanju posredovati celote dejanskih interesov in je podvrženo manipulaciji (omogočalo naj bi le »falsificirano« reprezentanco). Pogoj za uveljavitev funkcionalne demokracije pa naj bi bila temeljita decentralizacija.

Temeljno izhodišče guild-socialistov je bilo, da je demokratična družba v bistvu razdeljena na toliko skupin, kolikor je različnih skupin družbenih funkcij, ki jih je treba opravljati. T. i. »guildi« zajemajo vsa področja človeških dejavnosti na samoupravnih načelih. Delovno okolje je tista naravna enota, v katerih se uresničuje svoboda dela. Sorodne proizvodne

enote in industrijske veje se združujejo v nacionalne »gilde«, ki usklajujejo proizvodnjo. Sistem »guildov« je torej postavljen tudi kot način organizacije proizvodnje, ki zajema tudi trgovino, bančništvo in finance. Najvidnejši teoretik guild-socializma George Cole pa interese pripadnikov določene družbe ni delil samo na tiste, ki se oblikujejo znotraj stroke in delovne organizacije, temveč je predvidel tudi veliko vlogo lokalnih interesov. Ob funkcionalno organiziranih guildih so tudi teritorialno oblikovani lokalni in regionalni sveti guildov, ki so zastopani v kongresu industrijskih guildov (Cole, 1921: 180). Ob poudarjanju samoupravnega značaja »guildov« in še zlasti neposrednosti pri volitvah na ravni delovnih enot pa so bili guild-socialisti na drugi strani mnenja, da v širših okvirih neposredne volitve niso nujno najbolj demokratične, in zagovarjajo tudi možnost posrednih volitev po delegatih.

Čeprav je guild-socializem nasprotoval nacionalizaciji sredstev za proizvodnjo, je po svojih zamislih o delavskih svetih zelo blizu zamislim o organizaciji družbe na funkcionalno – proizvodnih načelih nemške revolucionarne levice. V tem, da niso zavračali niti političnih strank, so predstavniki guild-socializma tudi blizu nekaterim stališčem levega krila avstromarksizma. Kot izraz specifičnih angleških družbenih razmer in politične tradicije je imel guild-socializem precejšen vpliv do začetka dvajsetih let, nato pa je izgubil teoretični in politični pomen. Številne podobnosti z idejami guild-socializma pa je mogoče zaslediti tudi v sistemu integralnega socialističnega samoupravljanja, uveljavljenem v Jugoslaviji konec 20. stoletja (1974–1990).

### e) Klasični korporativizem

Korporativizem lahko opredelimo kot sistem interesnega predstavništva, v katerem so posamezni strokovno (stanovsko) organizirani deli kot funkcionalne enote vpeti v hierarhično urejen sistem, ki je skladen z zamislimi določenih konservativnih struktur o družbeni ureditvi in pripoznan s strani države. Država tem delom zagotavlja monopol predstavljanja interesov v zameno za določen nadzor nad artikulacijo zahtev in podpor (Schmitter, 1979: 13). Pri korporativističnih zamislih o organiziranju družbe gre za specifično konstrukcijo države in družbe, ki je organizirana za neposredno povezovanje političnih, ekonomskih in socialnih interesov. Osrednjo vlogo imajo korporacije, vertikalno organizirana združenja, ustanovljena po posameznih področjih (dejavnostih) z neprosto voljnimi članstvom, ki imajo posebne socialne, ekonomske in tudi politične funkcije. Znotraj teh razmeroma zaprtih združenj, katerih članstvo ima iste cilje in vrednote, posameznik izgubi svojo posebnost. Pri korporativizmu vendarle ne gre za enoten koncept, temveč za razlike tako v izhodiščih kot v pojavnih oblikah. Korporativistične zamisli in sistemi se razlikujejo glede na družbeni oz. geografski prostor, glede na



metode uresničevanja ciljev, zamišljeno strukturo in notranje odnose v korporacijah, hierarhičnost vrednot kot instrumentalnih ciljev, vlogo zunanjih usmerjevalcev (države, cerkve) itd.

Korporativizem ima zelo staro zgodovinsko osnovo, saj je bil značilnost srednjeveških stanovskih družb, ki so bile organizirane na ozkih strokovno-funkcionalnih (poklicnih) združenjih ljudi. Posameznik se je v teh družbah lahko uveljavil le kot pripadnik določenega stanu oz. poklicne skupine. Prav zaradi dolgotrajne nespremenljivosti srednjeveške stanovske ureditve je konec devetnajstega stoletja znotraj konservativnih posvetnih in cerkvenih struktur (plemstvo, veleposestniki, ultrakonservativno meščanstvo, vrhovi vojske, konservativna duhovščina in vodstvo katoliške cerkve) nastalo prepričanje o posebni vrednosti stanovsko-solidarističnega načela in njegovem pomenu za stabilnost družbene ureditve. Družba, utemeljena na klasičnih vrednotah, enotnosti in solidarnosti, naj bi preprečila uveljavitev liberalno-demokratske države, v kateri vlada anarhija trga, in omogočila oblikovanje drugačnega (nekonfliktnega) odnosa med delom in kapitalom. Poglavitni cilj tako obujenega korporativizma je bil, da s pomočjo stanovske vzajemnosti preseže nasprotja, zlasti razredni boj med delavci in delodajalci – zato naj bi združeval delavce in lastnike kapitala v isti organizaciji, ki temelji na funkcionalni delitvi (glede na poklic, stroko ali vrsto proizvodnje). V tem smislu je klasični korporativizem 19. in prve polovice 20. stoletja hotel odtegniti množice tako od meščanskega liberalizma kot od marksističnega komunizma, mogoče pa ga je razumeti tudi kot odgovor na veliko gospodarsko krizo ob koncu dvajsetih in v začetku tridesetih let minulega stoletja.

Z vidika korporativizma je bil seveda parlamentarizem nekoristen in moteč instrument, saj svobodno in neposredno izraženih političnih in drugih interesov ni mogoče nadzirati in usmerjati. Funkcionalna oz. stanovsko-poklicna organiziranost naj bi boljše omogočala uveljavljanje avtentičnih delovnih in življenjskih interesov na temelju solidarnosti in vzajemnosti in preprečevala konflikte med njimi. K oblikovanju teh zamisli je veliko idejno prispevala katoliška cerkev s svojo solidaristično zamisljo o urejanju družbenega življenja, predstavljeno v papeški okrožnici »Rerum novarum« iz leta 1891). Uradna katoliška cerkvena ideologija se je še posebej navezala na doktrino korporativizma v obdobju med obema svetovnima vojnama, zlasti z okrožnico »Quadragesimo anno« (1931).

Kjerkoli so bili integrativni sistemi stanovskega korporativizma uresničeni, niso nikjer dokazali kakršnihkoli demokratičnih potencialov. Vzpostavljena so bila različna korporativna združenja, v katerih so notranji odnosi temeljili na hierarhičnosti, avtoritarnosti. Odpravljene ali razvrednotene so bile številne klasične človekove in državljske pravice, še posebej pravica do svobodnega političnega združevanja in tekmovanja in splošna in enaka volilna pravica. V državah, kjer se je v obdobju med obema vojnama uveljavila korporativna ureditev (Italija, Avstrija, Špani-

ja, Portugalska), je dejansko šlo za avtoritarno ali totalitarno vladavino ene politične stranke, ki jo je podpirala uradna katoliška doktrina in cerkvena organizacija. Različni korporativni organi in zbornice so bili usmerjeni od zunanjih centrov moči in niso imeli samostojne zakonodajne oblasti. V tem smislu je korporativizem dobival izrazito negativne oznache politično-totalitarne ideologije ter državno reguliranega in institucionaliziranega odnosa med delom in kapitalom.

Korporativne zamisli so se uveljavile zlasti v Italiji, kjer jih je prevzela fašistična stranka, ki je l. 1922 prišla na oblast. V tem primeru gre za uporabo korporativnega modela družbenega organiziranja z namenom zagotovitve dominacije ene dominantne stranke s posebno ideologijo. Zamisel o korporativni ureditvi je bila nato leta 1927 z »Listino dela« uveljavljena kot splošno načelo organizacije italijanske fašistične države, l. 1934 pa je bil sprejet zakon o korporacijah, ki so vključevale delavce in lastnike na vseh področjih dejavnosti. Poseben primer dosledne reorganizacije družbe na katoliško korporativnih zamislih je bila Avstrija v letih 1934–1938. V Avstriji, ki je odpravila monarhijo in z ustavo l. 1920 uvedla demokratičen parlamentarni sistem, so težke gospodarske razmere, povzročene s splošno gospodarsko krizo v začetku tridesetih let, povzročile množično nezadovoljstvo. Zaostriła so se politična nasprotja med strankami, ki so podpirale vlado kanclerja Dolfussa, zlasti klerikalno krščansko-socialno stranko in vplivno social-demokratsko stranko. Vlada je odstop predsednikov parlamenta zaradi nesporazumov okrog poslovnika razlagala kot samoizključitev parlamenta in začela izdajati uredbe z zakonsko močjo. Po krajši državljanski vojni je bila februarja 1934 prepovedana socialdemokratska stranka, parlament pa je 30. aprila 1934 brez socialdemokratskih poslancev sprejel ustavo, ki je bila izraz korporativne ideje (Nick in Pelinka, 1984: 42). Novi režim je imel tudi veliko značilnosti evropskega fašizma, čeprav ni vseboval načela voditelja in se ni opiral na široko politično osnovo. Edino legitimno politično združenje je postala krščanska Domovinska fronta. Vsaka opozicija vladi je bila prepovedana, svobodno in javno izražanje idej pa zatrto. Ustava je predvidela navidezen parlament, ki so ga sestavljali korporativni organi (državni svet, zvezni svet za kulturo, zvezni svet za gospodarstvo in deželni svet), sestavljeni iz predstavnikov poklicnih in kulturnih skupnosti, za njihovo oblikovanje pa je predvidela posredne volitve. Vsa zakonodajna moč je bila prenesena na zvezno vlado. Po mnenju sestavljavcev naj bi se z dnem njene uveljavitve 1. maja 1934 zgodovinsko končalo obdobje parlamentarizma. Avstrijska krščanska stanovska država ni mogla premagati notranjih nasprotij in je bila ukinjena marca 1938, ko jo je zavzela nemška vojska (13. marca je bil sprejet zakon o priključitvi nemškemu rajhu).

V obdobju med obema vojnama so se korporativne ideje na poseben način uveljavile v Španiji, kjer so se v zaostrenih socialnih in gospodarskih razmerah povečala nasprotja med monarhisti in republikanci. Monarhija je l. 1925 razpustila ustavne institucije, oblast pa je prevzel gene-

ral Primo de Rivera. Po nekajletni diktaturi (1925–1931) je široko demokratično gibanje zrušilo diktaturo in hkrati odpravilo monarhijo. Leta 1931 so bile zvedene demokratične volitve v Cortez, na katerih so dobile večino zmerne stranke, istega leta je bila sprejeta tudi ustava druge španske republike. Na naslednjih volitvah l. 1933 so zmagale desne stranke, proti katerim so se začele povezovati sredinske in leve stranke v skupno Narodno fronto, ki dobi večino na volitvah l. 1936. Zmaga Narodne fronte je bila razlog za upor vojaškega vrha pod vodstvom generala Francisca Franca, ki so ga podpirali veleposestniki in cerkev. Začela se je triletna državljanska vojna (1936–1939), v kateri so s pomočjo italijanskih fašistov in nemških nacistov zmagale desničarske sile; legitimna republikanska vlada, ki ji je poleg mednarodnih brigad dajala podporo tudi Sovjetska zveza, je bila poražena. Med vojno oblikovana nacionalistična vlada je že l. 1938 sprejela zakonsko prepoved vseh političnih strank, razen desničarske Španske falange s fašističnim političnim programom, ki je prevzemala korporativistične zamisli po italijanskem vzoru. Enodomni cortes je bil sestavljen v glavnem iz priznanih korporativnih skupin (industrija, poljedelstvo, poglavitne javne dejavnosti in cerkev). Kot šef države je imel Franco v svojih rokah celotno izvršilno oblast (ministri so imeli samo svetovalno vlogo).

Podobna ureditev, ki se je zgledovala po korporativnih ureditvah, je bila po hudih socialnih nemirih in v težkih gospodarskih razmerah uvedena na Portugalskem l. 1932. Ultrakonservativni režim pod vodstvom Antonia Salazarja je imel politično podporo v edino dovoljeni stranki fašističnega tipa Narodne ljudske akcije. L. 1933 pa je bila z ustavo razglašena »unitarna korporativna republika«. Poleg narodne skupščine je bila vzpostavljena tudi korporativna skupščina, sestavljena iz predstavnikov različnih družbenih interesov.

Ideje korporativizma so se med obema vojnama porodile tudi v katoliškem delu tedanje Jugoslavije, to je na Slovenskem in Hrvaškem. Pri slovenskih predstavnikih (Ahčin, Jeraj, Gosar, Aleksič, Žebot) gre precej za izvirne zamisli o družbi, ki bi najbolj ustrezala slovenskim razmeram. T. i. organizacijsko-solidaristična smer je hotela na eni strani odtegniti slovenske množice liberalizmu in socialističnim idejam, na drugi strani pa je stremela k čim večji avtonomiji Slovenije. Med pomembnimi zastopniki te smeri je bil Andrej Gosar, ki je ocenjeval klasični demokratični parlamentarizem kot neučinkovit, saj naj bi bil zgolj politična ustanova. Družbena struktura naj bi terjala drugačno predstavnštvo, ki bi omogočilo poleg splošnih interesov tudi uveljavljanje posebnih interesov gospodarskega in socialnega področja. Zagovarjal je plansko, dogovorno gospodarstvo na podlagi decentralizacije in se hkrati zavzemal za osvoboditev ljudstva izpod sleherne nadvlade na podlagi splošne samouprave (Gosar, 1935: 493). Drugi vidni predstavnik korporativizma na Slovenskem, Jože Jeraj, je poudarjal, da so zoper razredni boj in za uresničenje socialne pravičnosti nujno potrebne korporacije, ki uskladijo nasprotujo-

če si koristi delavcev in delodajalcev. Korporacije naj bi preprečevale »razbrzdano« konkurenco in opravljale planske ter druge funkcije (mezde se ne oblikujejo več na delovnem trgu). Državna korporacijska zbornica naj bi dobila zakonodajno oblast na gospodarskem področju, medtem ko naj bi se pristojnosti parlamenta, ki ga neposredno voli ljudstvo, zožile (Jeraj, 1941: 48).

Vendar je treba poudariti, da v teh idejah, ki jih teoretično lahko uvrstimo med korporativistične, ni elementov, ki bi kazali na sorodnost s fašističnimi avtoritarnimi teorijami. Slovenski teoretiki so izhajali predvsem iz ideologije krščanskega socializma in njegovih programov, pri Gosarju pa najdemo izrazite poudarke na samoupravljanju. Nova miselnost naj bi zahtevala uresničenje pravega narodnega gospodarstva oz. »gospodarstva po načrtu«. Ko zastavlja vprašanje, kje bi dobili ustrezne kadre, ki bi v taki organizaciji gospodarstva prevzeli najrazličnejše odgovorne funkcije«, govori o »samovladi ali samoupravni organizaciji«.

Ideje klasičnega korporativizma so zaradi specifičnega kulturno-političnega razvoja in velike vloge katoliške cerkve imele precejšen ugled v predvojni slovenski politični misli. Kljub razlikam v idejnih izhodiščih med korporativizmom in revolucionarnimi idejami evropske levice so nekatere korporativistične zamisli in rešitve vplivale na zasnovo povojnega integralnega jugoslovanskega samoupravnega družbenega modela (ustava l. 1974). Poleg splošne kritike parlamentarizma in političnih strank imata korporativistična in povojna samoupravna ideologija skupno zamisli o funkcionalnem predstavištvu in delegatskem mandatu ter decentralizaciji; ta zajame tudi celotno gospodarstvo, kjer tržne odnose nadomesti samoupravno dogovarjanje in sporazumevanje.

#### f) Fašizem in nacional-socializem

Fašizem označujejo za posebno obliko populističnega konservativizma, ki temelji na avtoritarnosti in zanika moderne vrednote individualizma ter človekove pravice. Po prvi svetovni vojni se je najprej uveljavil v Italiji, njemu podobne idejne zamisli in ureditve pa so nemški nacional-socializem, španski »frankizem« ali režim diktatorja Salazarja na Portugalskem. Italijanski fašizem nima posebno globokih zgodovinskih korenin, čeprav najdemo v njem ideje nekaterih teoretikov elitizma ipd., niti posebno izdelane ideologije. V bistvu gre za gibanje, ki je nastalo po prvi svetovni vojni iz globokega nezadovoljstva nad težkimi socialnimi razmerami in politično nestabilnostjo, povezanega z idejami o posebnem poslanstvu naroda, vlogi države in revanšističnimi težnjami. K temu je sicer prispevalo tudi sovraštvo do liberalizma in prevlada avtoritarnih vrednot ter prepričan v vlogo elite. Ideologijo italijanskega fašizma, katerega poglavitna načela so avtoritarnost, politični centralizem in totalitarna država oz. »država moči« kot nasprotje parlamentarni državi, je prestavil

vodja fašistične stranke Benito Mussolini v delu »La dottrina del Fascismo« (1932). Svoje poslanstvo so italijanski fašisti videli v nekakšni obnovi rimskega imperija in utrditvi države, ki ima posebne cilje, ki jih morajo posamezniki voljno izpolnjevati, oz. se zanje boriti. Geslo fašistov je bilo »vse za državo, nič proti državi in nič mimo države«. Svoje privržence je imel sprva zlasti med revnejšimi sloji, ki so videli izhod v hitrem in nasilnem spreminjanju razmer pod vodstvom voditeljev, obdarjenih s posebnimi lastnostmi, ki vzpostavijo močno avtoritarno državo.

Politična nasprotja so se po koncu prve svetovne vojne zaostriala – nezadovoljstvo z rezultati mirovnih pogodb je povzročilo vzpon desnega nacionalizma, medtem ko je sovjetska oktobrska revolucija nakazala možnosti levim revolucionarnim skupinam in strankam. Težave so se povečale zaradi splošnega nezaupanja v parlamentarni sistem (italijanski parlament je bil proti vstopu Italije v vojno, vlada pa je v vojnih razmerah vladala brez njega). Po koncu vojne so na volitvah v poslansko zbornico l. 1919 na podlagi splošne in enake volilne pravice dobili največ glasov socialisti (osvojili so 156 mandatov), katoliška stranka pa je bila druga (osvojila je sto mandatov). Kljub zmagi socialisti niso hoteli sodelovati z meščanskimi (liberalnimi) strankami in so vztrajali v opoziciji. Za dosego svojih ciljev so se posluževali neposrednih akcij, stavk in zavzemanja tovarn. Stranka se je sicer l. 1921 razcepila na reformistični del in radikalno krilo, ki se je organiziralo v Komunistično partijo Italije, vendar je strah pred revolucionarnimi spremembami po vzoru oktobrske revolucije ostal.

Zagotovilo, da se bodo politične razmere stabilizirale in da bo obnovljena avtoriteta države, so vladajoče elite videle v fašističnem gibanju, ki je poudarjalo red in disciplino. Začetek pohoda na oblast italijanskih fašistov je bil pohod na Rim, ki ga je leta 1922 uprizoril Mussolini. Z njim je prisilil italijanskega kralja, da mu je, čeprav so fašisti v parlamentu imeli samo 40 poslancev, poveril mandat za sestavo (najprej koalicijske) vlade. Leta 1923 je fašistom s podporo konservativnih poslancev uspelo, da je parlament izglasoval nov zakon o volitvah, po katerem je stranka, ki pridobi na volitvah vsaj 25 % glasov, dobila pravico do 2/3 mandatov. S pomočjo nasilja so fašisti na volitvah l. 1924 dobili 60 % glasov. Leta 1924 so fašisti ubili najvidnejšega predstavnika opozicije, poslanca Mateottija, dve leti zatem pa so pripadnikom opozicije vzeli poslanske mandate. S tem so opozicijo dokončno ukinili. Uvedena je bila fašistična diktatura, v okviru le-te pa so začeli obširno reorganizirati državo v skladu s svojimi idejami. Pri tem so uporabljali številne zamisli, ki jim jih je ponujal korporativizem. Odpravljena je bila svoboda tiska in političnega organiziranja. Prepovedane so bile vse druge politične stranke, od l. 1925 pa so smeli delovati le še fašistični sindikati.

Parlament je že januarja 1926 izglasoval pooblastila vladi, da izdaja odloke z zakonsko močjo, Mussolini pa ni bil več odgovoren parlamentu. Fašistična država je bila dokončno oblikovana s spremembo volilnega

sistema – na volitvah l. 1929 so volivci lahko volili listo 400 kandidatov, ki jih je predlagal fašistični veliki svet. Po tem, ko je bil l. 1934 sprejet zakon o korporacijah, ki je uvajal 22 korporacij (od korporacije za žito do korporacije, ki je združevala učitelje in profesorje), je fašistična stranka kmalu nadomestila parlamentarno predstavništvo s korporativnim. Z reformo l. 1939 je namesto parlamenta uvedena skupščina predstavnikov nacionalnih korporacij in fašističnih organizacij oz. organov (Nacionalnega sveta fašistične stranke in Vrhovnega fašističnega sveta). S tem so bili ukinjeni zadnji ostanki formalnega parlamentarnega predstavništva.

Nemško nacional-socialistično gibanje se pogosto pojmuje kot vrsta fašizma, čeprav ima posebne značilnosti. Razvilo se je po prvi svetovni vojni v razmerah politične nestabilnosti, ki so jo povzročila prizadevanja nemških komunistov za revolucionarno vzpostavitev proletarskih republik (Muenchen, Bremen, Berlin), in v težkih gospodarskih razmerah, ki so prizadele Nemčijo, še posebej zaradi obveznosti poplačila velike vojne škode, ki je povzročila veliko nezaposlenost. Široko nezadovoljstvo z razmerami je bilo povezano tudi s porazom Nemčije v vojni in zmanjšanjem nemškega ugleda, pa tudi z utrjenim prepričanjem o pomenu avtoritete. Nacional-socialistična nemška delavska stranka (NSDAP) je bila ustanovljena l. 1919, ime stranke in njen program iz l. 1926 pa demagoško združujeta zamisli socializma in nacionalizma. Stranka, ki je najprej pritegnila posameznike iz revnih slojev in nekdanje oficirje, a so jo pozneje podprli predstavniki kapitala, ni imela svoje posebne ideologije in je uporabljala predvsem zamisli, ki jih je v svojem delu »Mein Kampf« nesiستمatically podal Adolf Hitler (1925), razvil pa uradni ideolog nacistične stranke A. Rosenberg v delu »Der Mithus des 20. Jahrhunderts« (1930). Nemški nacional-socializem je prevzel tudi nekatere ideje F. Nietscheja (koncept volje do moči in ideja o nadčloveku) in G. W. Hegla (pojmovanje države kot ideje višjega reda v odnosu do posameznika). Poglavitna načela te ideologije so rasna čistost, enotnost in avtoritarnost. Arijska rasa naj bi bila edina sposobna vladati, nemški narod pa naj bi se lahko uresničil samo v trdni državni organiziranosti, ki jo vodi elita pod vodstvom vodje (Fuehrerja). Avtoritarna država kot nasprotje neučinkovitega parlamentarizma naj bi uresničila zamisel o posebnem poslanstvu nemškega naroda, ki za svoj razvoj potrebuje življenjski prostor. Skrajni cilj gibanja je bila ustanovitev tisočletne nemške države, ki bi zavladala vsemu svetu in uvedla »novi red«. Vsi narodi naj bi se podredili Nemcem kot vrhovnim gospodarjem.

Predpogoj za ustanovitev take države je bila prepoved sleherne opozicije in prenos oblasti na osrednje državne (izvršilne) in strankarske organe, predstavniško telo in sodišča pa postanejo fasada in orodje za izvajanje oblasti strankarske elite. Tako kot italijanski fašizem je tudi nemško nacional-socialistično gibanje v svojem prvem obdobju uporabilo parlamentarne oblike boja za oblast, čeprav se je zavzemalo za uporabo nasilja in odstranjevanje političnih nasprotnikov. Gibanje na začetku sicer ni

imelo nobenega vpliva (na volitvah v reichstag l. 1920 nacisti niso dobili nobenega mandata), a se je njihov vpliv večal. Zaradi težkih razmer (velika inflacija, lakota in francoska okupacija Porenja) so nacisti na volitvah l. 1924 dobili 1,9 milijona glasov (Komunistična stranka 3,7 milijona glasov), l. 1930 pa zaradi posledic gospodarske krize že 5,4 milijona glasov in 107 mandatov. Komunistična stranka Nemčije pa je v tem času po navodilih iz Moskve začela podpirati naciste, da bi zrušili weimarsko republiko. Julija 1932 je NSDAP z osvojitvijo 230 sedežev v reichstagu postala najmočnejša parlamentarna stranka in zahtevala zase mesto kanclerja. Predsednik Hindenburg je 30. januarja 1933 to mesto ponudil Hitlerju, hkrati pa so bile razpisane nove volitve in reichstag razpuščen.

Volitve, ki so bile 5. marca 1933, so dejansko potekale v izrednih razmerah, saj je bila že dan po insceniranem požaru v reichstagu (27. februarja) na podlagi 48. člena ustave izdana uredba, s katero so bile odpravljene ustavne pravice do osebne svobode, zborovanja, tajnosti pisem itd. Uredba je Hitlerju omogočala, dal je dal zapreti številne komunistične in socialdemokratske poslance. Na volitvah so nacisti dobili 44 % glasov in 288 sedežev od 641, a jim to ni zadostovalo. Večino so si zagotovili s tem, da so se združili z nekaterimi manjšimi konservativnimi skupinami v »blok nacionalne koncentracije«, še posebej pa z razveljavitvijo glasov, ki so bili oddani za komuniste (na seji je bilo od 641 poslancev navzočih samo 535, drugim so preprečili, da bi bili prisotni ali pa so bili v zaporu).

Parlamentarizem je bil dokončno odstranjen, ko so poslanci 24. marca sprejeli poseben zakon, da lahko zakone sprejema vlada. To je Hitlerju omogočilo, da je odločal brez parlamenta (za zakon je glasovalo 441 poslancev). Iz reichstaga so nato postopoma odstranili vse poslance, ki niso bili člani nacional-socialistične stranke. Stranki komunistov in socialdemokratov sta bili prepovedani, druge stranke so se same razpustile, tako da je NSDAP ostala edina politična organizacija (Kušej, 1959: 187).

Po prihodu na oblast je nacional-socialistična stranka začela izvajati odkrito diktaturo; po tem, ko je bila julija 1933 razglašena za edino stranko v Nemčiji, so bili odpravljeni zadnji ostanki demokratičnih institucij. Po smrti Hindenburga je Hitler postal tudi predsednik Nemčije in tako tudi poveljnik vojske. Parlament je postal okrasek in je imel le manifestativni značaj, saj je vso svojo oblast prenesel na Hitlerja. Uvedena so bila posebna »ljudska« sodišča za sojenje političnim nasprotnikom, ki niso upoštevala nobenih procesnih garancij. Spremenili so sestavo vseh časopisnih uredništev, sindikate pa nadomestili z Nemško delovno fronto. Za politične nasprotnike so bila ustanovljena koncentracijska taborišča, začelo se je fizično uničevanje pripadnikov manjvrednih ras (zlasti Židov in Ciganov).

Fašizem in nacizem sta se oblikovala kot izrazito totalitarna sistema, ki sta prezirala človekove pravice in demokratične institucije in si jih v vseh državah, kjer sta se uresničila, dejansko povsem podredila ali odpravila,

s tem pa dosledno uničevala že vzpostavljeni parlamentarizem. Postala sta pojem za nasilje in sovraštvo, racionalizirano mračnjaštvo in kolektivno shizofrenijo. Skušala sta postaviti novo moralo, po kateri cilj opravičuje vsa sredstva, podrejanje vodstvu pa postane posebna vrlina. Pravo je v teoriji in praksi postalo izraz volje voditelja, pravna jamstva v kazenskih procesih pa so postala odvečna. Osvajalni pohodi nacistične Nemčije in fašistične Italije v drugi svetovni vojni so privedli do zloma fašizma kot ideje in kot posebne protiparlamentarne ureditve (fašistične vladavine so se v obliki enostrankarskih diktatur sicer v nekaterih državah ohranile). Po zlomu prvega fašizma oz. nacizma se v nekaterih državah pojavijo neofašistična oz. neonacistična gibanja in stranke, ki ob spoznanju, da stara nasilna sredstva boja za oblast niso sprejemljiva, uporabljajo parlamentarne oblike delovanja (zlasti v Italiji in Nemčiji).

g) Jugoslovanski model »socialističnega samoupravljanja« kot poskus neposredne demokracije in usklajevanja avtentičnih interesov

Nastanek Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev l. 1918, ene redkih novih evropskih držav, nastalih l. 1918, z monarhično ureditvijo, sestavljene iz narodov, ki so si bili zgodovinsko, kulturno in razvojno povsem različni in imeli tudi povsem različne politične izkušnje in pričakovanja, je bil sam po sebi tvegan politični projekt. Živel je lahko samo v razmerah močne centralne oblasti s poudarkom na vrednotah slovanstva in enotnosti, ki so jo posamezni narodi različno razumeli, bodisi kot zaščito pred zunanjimi sovražniki ali kot prevlado nad manjšimi narodi. Medtem ko se v naslednjem desetletju socialni konflikti zaradi gospodarskih težav nujno povečevali, so v političnem življenju dejansko ves čas prevladovali konflikti med nacionalnimi interesi. Teh konfliktov kmalu ni bilo več mogoče reševati v okviru sorazmerno demokratičnega parlamentarnega sistema, ki ga je znotraj unitarno urejene kraljevine zagotavljala Vidovdanska ustava, sprejeta l. 1921.<sup>26</sup> Politična nasprotja med strankami, ki so bile večinoma narodnostno oblikovane, se niso mogla racionalno razreševati, medtem ko je bila najbolj radikalna stranka jugoslovanskih komunistov kmalu izločena iz političnega življenja in v naslednjih dveh desetletjih ni imela nobenega vpliva.

Predvojni jugoslovanski komunisti so sledili marksistični ideologiji, interpretirani v sovjetskem boljševiško-komunističnem duhu. Že na prvem (združitvenem) kongresu v Beogradu l. 1919 so se odločili za revolucionaren način osvajanja oblasti in pristopili k Tretji internacionali (Kominterni), mednarodni organizaciji komunističnih strank s sedežem v Moskvi.

<sup>26</sup> Vidovdanska ustava, ki se je precej zgledovala po moderni nemški (weimarski) ustavi iz l. 1919, je sprejela posebna ustavodajna skupščina, ki pa ni bila v celoti suverena. Izvoljeni člani so morali prireči kralju.



Junija 1920 so na drugem kongresu KPJ v Vukovarju sprejeli program, ki je bil kopija kominternskega, in se še odločneje zavzeli za odpravo kapitalistične ureditve in diktaturo proletariata v obliki sovjetske republike kot edini možni obliki organizacije socialistične družbe. Glede narodnega vprašanja in državne ureditve so vztrajali pri unitarizmu in centralizmu (Prunk, 1998: 94). Postali so ena pomembnejših strank in imeli precej uspeha na volitvah v občinske organe ter na volitvah v ustavodajno skupščino novembra 1920, kjer so osvojili 59 mandatov. Aprila 1920 ustanovljena slovenska komunistična partija je z vključitvijo v KPJ sprejela unitaristični koncept in podrejenost Kominterni.<sup>27</sup>

Zaradi velikih notranjih protislovij in teženj srbske vladajoče plasti po prevladi nad drugimi narodi je bilo prvega sorazmerno demokratičnega ustavnega obdobja kmalu konec. Januarja 1929 je kralj Aleksander po streljanju v beograjskem parlamentu odpravil ustavo in uvedel osebno diktaturo, l. 1931 pa izdal oktroirano ustavo, ki je skupaj z novim volilnim zakonom zožila obseg političnih in državljanskih pravic. V razmerah dokaj omejenega parlamentarizma (dovoljene so bile le stranke, ki so delovale na celotnem območju države, volivci pa so morali javno izjaviti, za katero stranko glasujejo) so se notranja socialna in nacionalna nasprotja povečevala, krepitev skrajnih konservativnih in nacionalističnih sil v vrsti evropskih držav pa je še prispevala k notranji nestabilnosti. V tem času so tudi slovenski komunisti sledili nareku Kominterne po oblikovanju širših demokratičnih front in se leta 1937 na svojem kongresu na Čebinah zavzeli za povezovanje. Pri tem so poudarili pravico Slovencev do samoodločbe in zagotovili, da bodo spoštovali ideološko in politično različnost. Ta načela so sprva formalno spoštovali tudi znotraj koalicijsko zasnovane OF, ki je v vojnih razmerah poleti 1941 organizirala odpor proti okupatorjem slovenskega ozemlja, medtem ko so se vodstva drugih strank odločila za taktiko čakanja in nesodelovanja z okupatorjem.

Slovenske politične stranke, tudi komunisti, se niso razlikovale glede potrebe po odporu in vnovični vzpostavitvi Jugoslavije. Šlo je predvsem za taktiko in deloma tudi za položaj Slovenije v obnovljeni skupni državi, pri čemer so se tudi stranke, ki so nasprotovale komunizmu in takojšnji oboroženi akciji, zavzemale za avtonomijo ali federativni položaj Slovenije. Za razliko od komunistov pa so se zavzemale tudi za demokratično parlamentarno ureditev. Slovenski komunisti so si zaradi svoje začetne iniciative in izkušenj ilegalnega delovanja znotraj OF kmalu pridobili največji vpliv. Že leta 1943 je bila na pritisk KPS podpisana t. i. »Dolomitska izjava« treh ustanovnih skupin, s katero so se krščanski socialisti in

<sup>27</sup> Komunistična partija Jugoslavije je bila zaradi svojega programa in nastopov proti oblasti konec l. 1920 prepovedana z Odlokom o prepovedi delovanja KPJ. Avgusta l. 1921 je bil sprejet Zakon o zaščiti države, ki je za komunistično dejavnost predpisoval zaporne kazni, s tem pa je bila dejansko razbita in je ves čas obstoja kraljevine delovala le ilegalno. Njene voditelje so zaprli, komunističnim odbornikom in poslancem pa odvzeli mandate.

Sokoli odpovedali svoji posebni organiziranosti; s tem je bilo dejansko uveljavljeno enostrankarstvo, ki je prevladalo v povojnem obdobju.<sup>28</sup>

Medtem je partizansko gibanje pod vodstvom KPJ začelo ustanavljati novo oblast od spodaj navzgor in kot rezultat teh procesov je bilo že novembra 1942 sklicano prvo zasedanje Avnoja v Bihaču in drugo novembra 1943 v Jajcu; tega se je udeležila tudi slovenska delegacija.<sup>29</sup> Prvotne obljube, da bodo narodi Jugoslavije o vseh vprašanih notranje ureditve odločali po vojni, ker v razmerah oboroženega odpora to ni mogoče, niso bile izpolnjene. Povojno ureditev so imeli takratni komunisti za rezultat »ljudske demokratične revolucije« ali za posebno obliko diktature proletariata.<sup>30</sup> Na temelju teh pojmovanj so bile po vojni 11. novembra 1945 izvedene volitve v ustavodajno skupščino, na katerih je nastopila samo lista ljudske fronte brez opozicije, mogoče pa je bilo oddati glas v skrinjico brez liste.<sup>31</sup> Ustavodajna skupščina je 29. novembra 1945 razglasila Demokratično federativno Jugoslavijo (DFJ) za zvezno ljudsko republiko, ki je na eni strani predstavljala prvo republikansko in federativno (»neunitarno«) urejeno državo na tleh Jugoslavije, hkrati pa z imenom izražala spremembo demokratične zasnove oblasti.<sup>32</sup>

Ustavodajna skupščina je 31. januarja 1946 po zgledu sovjetske ustave iz l. 1936 sprejela ustavo, ki je uvedla skupščinski sistem, temelječ na načelu enotnosti oblasti, in določala splošno predstavništvo – enodomne

<sup>28</sup> Ustanovne skupine OF so se, spoštujoč pravico slovenskega naroda do samoodločbe, enotno zavzemale za suverenost Slovenije in za njen samostojen položaj kot federalne enote v povojni demokratični Jugoslaviji. Tako je tudi Zbor odposlancev slovenskega naroda, ki ga je sklicala OF na zasedanju v Kočevju med 1. in 3. oktobrom 1943 (udeležilo se ga je 572 neposredno izvoljenih poslancev), sprejel sklep, da se svobodna Slovenija skupaj s Primorsko vključi v federativno Jugoslavijo. V skladu s tem je izvolil 120-članski Slovenski narodnoosvobodilni odbor, katerega predsedstvo je delovalo kot vlada.

<sup>29</sup> Tretje zasedanje Avnoja je bilo avgusta 1945 v Beogradu. Udeležili so se ga delegati 2. zasedanja in poslanci predvojne narodne skupščine, ki se niso kompromitirali s sodelovanjem z okupatorjem (od 28 nekdanjih slovenskih poslancev so se ga udeležili le trije). Avnoj se je preimenoval v začasno narodno skupščino, ki je sprejela zakon o sklicu ustavodajne skupščine in zakon o volitvah vanjo na podlagi splošne in enake volilne pravice.

<sup>30</sup> Kot ljudsko demokratično revolucijo so pojmovali uresničenje načela samoodločbe slovenskega naroda za skupno življenje z drugimi jugoslovanskimi narodi v lastni državi in razlastitev izkoriščevalcev – z okupatorjem zvezanega »izdajalskega kapitalističnega meščanstva« ter vzpostavitev nove ljudske oblasti. Ljudska oblast naj bi bila vsebinsko identična, po obliki in funkcioniranju pa sorodna sovjetski oblasti (Glej: M. Šnuderl, Zgodovina ljudske oblasti, DZS, 1950, Ljubljana, str. 12–15).

<sup>31</sup> Volitve so potekale pod velikim pritiskom na opozicijo, ki si je prizadevala ohraniti demokratična načela, čeprav se je hkrati večinoma oklepala kraljevine. Naknadne razlage teh razmer so npr. navajale, da je »poostren razredni boj izločil iz vlade razredne nasprotnike, meščanske ostanke, skupino Milana Grola in dr. Ivana Šubašiča« (Glej: M. Šnuderl, Zgodovina ljudske oblasti, DZS, 1950, str. 379).

<sup>32</sup> Federativna ureditev je bila določena že na 2. zasedanju Avnoja v Jajcu l. 1943, na katerem je sodelovala tudi slovenska delegacija. Na zasedanju so odvzeli pravice kraljevi vladi v Londonu in kralju prepovedali vrnitev.

skupščine v republikah in dvodomno na ravni federacije (sestavljeno iz zveznega sveta in sveta narodov, v katerem je imela vsaka republika po 30 poslancev, avtonomna pokrajina pa 20 poslancev). Slovensko ustavo je 16. januarja 1947 sprejela slovenska ustavodajna skupščina. Po tej ustavi je bila predstavnica narodne suverenosti v Ljudski republiki Sloveniji enodomna skupščina, ki naj bi izvajala vse pravice republike, razen tistih, ki so prenesene na federacijo. S tem možnosti obnove demokratičnega parlamentarizma niso bile v celoti odpravljene, saj ustave niso prepovedovale svobode strankarskega organiziranja, zakon o društvih iz l. 1945 pa je za pravico do združevanja celo izrecno jamčil (podobno tudi naslednji zakon iz l. 1946). Ustava iz l. 1946 je celo dopuščala strankarski pluralizem, čeprav je v 43. členu prepovedovala pravico do združevanja z namenom rušenja ustavne ureditve; to je državnim organom omogočalo arbitrarno presojo. Vendar do obnove strank ni prišlo. Posamezni poskusi so se končali s skonstruiranimi sodnimi procesi, na katerih so protagonisti obtožili sodelovanja s tujimi obveščevalnimi službami in jih obsodili na najhujše kazni (Sirc, 1989: 95).

Po obračunu z idejami dogmatičnega, etatičnega socializma sovjetskega (stalinističnega) modela konec štiridesetih in v začetku petdesetih let je v Jugoslaviji prišlo do iskanja drugačnih rešitev. Kot poglobitni problem se je v uradni politični misli pojavljala odtujenost celotne politične sfere, ki je ni mogoče preseči brez določenih sprememb v produkcijskih odnosih. Te spremembe naj bi zagotavljale prelom z državnim modelom socializma in premik k podružbljanju upravljanja s produkcijskimi sredstvi. V teh prizadevanjih so jugoslovanski komunisti dosledno zavračali kakršenkoli politični pluralizem in izhajali iz različnih zgodovinskih projektov, ki so imeli za cilj doseči bolj neposredno vključevanje državljanov v upravljanje družbenih zadev. Pri tem naj bi imele določen pomen Rousseaujeve ideje o neposredni demokraciji. Velik vpliv so imele antietatične zamisli P. J. Proudhona o vlogi lastnine in proizvodnih ter teritorialnih asociacijah. Verjetno največji vpliv pa so imele poleg Marxove analize pariške komune Leninove ideje o delavskih sovetih, ki so bili ustanovljeni med rusko oktobrsko revolucijo (Ribarič in Ribičič, 1983: 100). Ne gre spregledati, da so v številnih predpostavkah in rešitvah očitne vzporednice z razmišljanji, ki jih najdemo tako pri najvidnejših predstavnikih nemške revolucionarne leve in pri teoretikih angleškega guild-socializma (poskusi kombiniranja splošnega političnega in delovnega oz. funkcionalnega predstavnštva). Nekatere podobnosti pa je mogoče najti tudi v idejah o podružbljanju vsega narodnega gospodarstva in omejitvi moči velekapitala, ki jih je izoblikoval A. Gosar.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Med korporativnimi idejami A. Gosarja in Kardeljevo zasnovi samoupravnega socializma je toliko očitnih vzporednic, da jih ni mogoče prezreti (glej: L. Vuga, Nostradamus našega poloma, NR, 8. september 1989 ali V. Merhar, Za sodobno regulirano blagovno gospodarstvo, NR, 25. avgust 1989).

Demokratizacija, razumljena kot samoupravljanje, na vseh področjih življenja in dela je postala predpostavka za oblikovanje delovno-funkcionalnih in politično-teritorialnih skupnosti, v katerih naj bi občani in delovni ljudje (oba pojma sta v ustavah nadomestila pojem državljan) usklajevali svoje interese. V temeljnih samoupravnih skupnostih naj bi ljudje zadovoljevali večino interesov. Na višjih ravneh samoupravne organiziranosti naj bi se dogovarjali in odločali le o tistih vprašanjih, ki jih ne bi mogli rešiti v okviru temeljnih samoupravnih skupnosti. Te ideje, ki so predpostavljale enostavne medčloveške odnose v razmeroma preprostih razmerah, so povsem spregledovale kompleksnost modernih družb in dinamiko razvoja.

Zaradi takega koncepta samoupravljanja, ki zajema vsa področja družbenega življenja in dela ter vse družbene ravni, je bila že ob prvih začetkih njegovega uvajanja v gospodarskih podjetjih spremenjen tudi način predstavnštva – splošno predstavnštvo je bilo dopolnjeno s funkcionalnim. Namesto prejšnje enodomne skupščine na ravni republike je bila uvedena »večdomna« struktura skupščin, ki naj bi zagotavljala tudi predstavnštvo interesov delovnih ljudi, organiziranih po različnih dejavnostih. Različni funkcionalno oblikovani zbori delovnih ljudi, ki se od leta 1953 pojavljajo v strukturi skupščin, so predstavljali tipične korporativne elemente. Te zборе, prek katerih naj bi delavski razred odločilno vplival na bistvene odločitve v družbi, še posebej pri razpolaganju z ustvarjenim narodnim dohodkom, so volili le delavci na podlagi pravic, izhajajočih iz dela.<sup>34</sup>

Samoupravni skupščinski sistem je dosegel vrh svojega razvoja z zvezno ustavo in republiškiimi ustavami leta 1974. Takratna ustava Socialistične republike Slovenije je predvidevala na ravni občine in republike skupščino, sestavljeno iz treh zborov.<sup>35</sup> V njej so bili pomembni terito-

<sup>34</sup> Z ustavnim zakonom leta 1953 so bile na ravni republike in zveze najprej uvedene dvodomne skupščine s splošnimi zbori in zbori proizvajalcev. Z ustavo leta 1963 pa so bile uvedene »večdomne« skupščine s splošnim zborom in štirimi zbori delovnih skupnosti: gospodarskim, prosvetno-kulturnim, socialno-zdravstvenim in organizacijsko-političnim (Ribičič, 1978: 150).

<sup>35</sup> Z ustavo SRS iz leta 1974 (173. člen) so bili na ravni občine in republike oblikovani zbori združenega dela, v katerih so imeli svoje predstavnike delovne organizacije z različnih področij. Področja so bila oblikovana po delovno-funkcionalnem načelu, tako da je imelo vsako vnaprej določeno število predstavnikov, ki je bilo sorazmerno številu zaposlenih (upoštevani so bili tudi nekateri drugi dejavniki, ne pa stopnja produktivnosti). V osemdesetih letih je bil tako zbor združenega dela skupščine SRS, ki je imel 150 delegatskih mest, sestavljen iz predstavnikov naslednjih področij:

- gospodarsko področje (47 okolišev) – 95 mest,
- prosvetno-kulturno področje (10 okolišev) – 13 mest,
- socialno-zdravstveno področje (11 okolišev) – 13 mest,
- kmetijska dejavnost (11 okolišev) – 18 mest,
- obrtna dejavnost (5 okolišev) – 5 mest,
- področje državnih organov (4 okoliši) – 5 mest in
- področje oboroženih sil (en okoliš) – 1 mesto.

rialno oblikovani zbori, voljeni s splošno in enako volilno pravico vseh volivcev (»zbori krajevnih skupnosti« na ravni občine in »zbori občin« na ravni republike). Zbor občin v skupščini SRS, v katerem je imela vsaka občina po enega predstavnika, se tako ni ukvarjal s »splošnimi« vprašanji, temveč je razpravljal in odločal o vprašanih, pomembnih za delovne ljudi in občane v občinah. Poleg njih so bili vključeni v strukturo skupščin tudi zbori proizvajalcev oz. delovnih ljudi, organizirani po osnovnih področjih proizvodnje in družbenih dejavnosti,

Z ustavo SRS iz leta 1974 se poleg obeh zborov, ki sta oblikovana s področij samoupravljanja, to je teritorialno oblikovanih zborov in zborov združenega dela, na ravni občin in republike pojavijo tudi »družbeno-politični zbori«, v katere so lahko volili svoje predstavnike člani družbenopolitičnih organizacij, ki so sestavljali »fronto organiziranih socialističnih sil« – to so bile Zveza komunistov Slovenije (ZKS), Socialistična zveza delovnega ljudstva (SZDL), Zveza sindikatov (ZS), Zveza borcev (ZB) in Zveza socialistične mladine Slovenije (ZSMS). Družbeno-politični zbor v sestavi republiške skupščine je imel v bistvu nadzorno funkcijo – sodeloval je pri odločanju o vprašanih uresničevanja razvoja in varstva z ustavo določenega socialističnega samoupravnega sistema. Ustava je poleg teh predvidela tudi možnost oblikovanja četrtega zbora – v tej vlogi se je lahko pojavilo pet skupščin samoupravnih interesnih skupnosti na svojih področjih, ki so v tem primeru lahko odločale enakopravno s pristojnimi zbori republiške skupščine.<sup>36</sup>

Povezanost tako zamišljenega skupščinskega sistema, oblikovanega na treh različnih ravneh (segajočega od temeljne samoupravne skupnosti prek občine in republike do dveh zborov federacije), naj bi omogočali delegatski odnosi; ti naj bi zagotovili stalno delovno povezavo delovnih ljudi v t. i. »temeljnih samoupravnih skupnostih in organizacijah« z reševanjem zadev v skupščinah družbenopolitičnih skupnosti. V zvezi s tem je značilna Kardeljeva definicija, da je ... »pravi pomen delegatskega sistema v tem, da interese delovnih ljudi v skupščinah neposredno izražajo in zastopajo njihovi delegati, ki še nadalje ostanejo na svojih delovnih mestih, torej se ne spreminjajo v nekakšne profesionalne politične zastopnike« (Kardelj, 1975: 79). Tako zamišljena konkretnost in neposrednost izražanja, usklajevanja in uresničevanja interesov naj bi odpravljala potrebo po političnih posrednikih (strankah) in preprečevala ustvarjanje novih centrov moči. Država naj bi v tem smislu bila le še končno sredstvo nadzora in prisile, vendar naj bi z razvojem samoupravljanja tudi te njene naloge izginile.

(Glej: Razdelitev delegatskih mest v ZZD Skupščine SRS na osnovi dopoljenega Zakona o določitvi okolišev in števila delegatskih mest po dejavnostih in okoliših za ZZD Skupščine SRS (UL SRS, št. 8/1982, str. 448).

<sup>36</sup> To so bila področja vzgoje in izobraževanja, raziskovalne dejavnosti, kulture, zdravstva in socialnega varstva (Ustava SRS, čl. 175 in 340).

Skladno s to zamislijo volitve niso bile več dejanje, s katerim so delovni ljudje in občani prenašali pravice političnega odločanja na razne posameznike ali skupine profesionalnih politikov. Izvoljeni predstavniki (delegati, delegacije) naj ne bi bili več »sredstvo za formalno konstituiranje skupščin družbenopolitičnih skupnosti in izvolitev državnih organov ter politično plebiscitarno in manifestativno sprejemanje odločitev, ki bi jih brez sodelovanja delegacij in delegatov pripravili v izvršilnih organih« (Ribarič in Ribičič 1983: 118).

Naloge delegatov so bile spoznavati interese svojih samoupravnih sredin in se ravnati po njihovih smernicah. Delegat naj bi bil zaradi slabega in neodgovornega dela vsak trenutek odpoklican. V skupščinah pa naj bi se uveljavljal »nestalni delegat« – delegacija naj bi iz svoje sestave ne volila stalnega delegata za določen čas in za vsa vprašanja, temveč posebnega delegata za določena vprašanja na dnevnom redu. Tako naj bi skupščine dobivale bolj kvalificirano sestavo za odločanje o posameznih vprašanjih in postale v Marxovem smislu, »delovno in ne parlamentarno, to je politično predstavniško telo« (Kardelj, 1976: 36).

Take predpostavke samoupravne družbene organiziranosti so bile že na začetku vprašljive. Tudi Kardelj, ki je bil eden izmed poglavitnih piscev te ustave, je opozarjal, da lahko nezadovoljiva usposobljenost delavcev za tako obvladovanje procesov in večja strokovnost upravljavskih skupin povzročita, da »postanejo samoupravne in demokratične pravice delovnega človeka v večji ali manjši meri samo formalnost in da sklepe dejansko in praktično sprejema razmeroma ozek sloj ljudi«... (Kardelj, 1975: 36). Vendar je hkrati predpostavljal, da se bo to razmerje moči oz. vpliva na odločanje spreminjalo s strokovnim usposabljanjem, krepitvijo samoupravne zavesti ter povezovanjem umskega in fizičnega dela (Kardelj, 1975: 37). V vedno bolj kompleksni družbi pa so procesi tekli v druge smeri in to je bilo razvidno tudi iz rezultatov nekaterih analiz samoupravljanja, ki so odkrивale velike razlike med dejanskim stanjem in idealno zamišljenim modelom integralnega samoupravljanja – pod institucionalnim plaščem egalitarne organizacije se je ohranjala hierarhija, ki je v svojih rokah koncentrirala moč (Županov, 1985: 15).

Čeprav je bilo samoupravljanje v teoretičnem smislu še vedno pojmovano kot posebna oblika diktature proletariata in ne kot oblika ekonomske demokracije,<sup>37</sup> je pomembno prispevalo k decentralizaciji celotnega družbenega in gospodarskega sistema. Omogočalo je določeno tekmoval-

<sup>37</sup> V teoriji in praksi povojnega jugoslovanskega socializma so pod diktaturo proletariata razumeli razredno-politično bistvo revolucionarne oblasti, to je oblasti delavskega razreda kot vodilne družbene sile, skupaj z drugimi delovnimi ljudmi. Diktatura proletariata naj bi bila politični sistem prehodnega obdobja, v katerem so interesi delavskega razreda – proizvajalcev, ki delajo z družbenimi sredstvi za proizvodnjo – temeljno načelo celotne njegove družbene dejavnosti. Zanimivo je, da je program zveze komunistov, sprejet leta 1958, poudaril, da poznamo različne oblike diktature proletariata, ki so odvisne od zgodovinskega razvoja posameznih narodov in stopnje gospodarske razvitosti.

nost med samoupravno organiziranimi subjekti in dajalo določeno spodbudo kolektivnemu in individualnemu uveljavljanju. Takratna Jugoslavija se je v tem pogledu zelo razlikovala od drugih socialističnih držav, njen model decentraliziranega samoupravljanja pa je bil zanimiv tudi za nekatere zahodne družboslovce. Vendar pa samoupravljanje ni vplivalo na dejansko zmanjšanje razlik v družbeni moči – zamisel o redistribuciji moči je bila zasnovana na nerealnih predpostavkah (Županov, 1985: 143). Ohranjalo je delitev na politično elito, ki je ob predpostavki poznavanja zakonitosti družbenega razvoja usmerjala družbene procese na vseh ravneh. Že leta 1970 je postalo očitno, da marksistično-leninistično utemeljena jugoslovanska in torej tudi slovenska družba, ki je skušala kapitalsko ekonomsko logiko nadomestiti z nekakšnim državno ali samoupravno urejenim gospodarstvom, ni mogla dohitevati zahoda in je tudi vedno bolj zaostajala v razvoju (Ferfila, 1992: 166). Negativna gospodarska gibanja so opozarjala na velik prepad med sposobnostmi in dejanskimi možnostmi delavcev, da dejansko samostojno upravljajo, in močjo »makromenedžerske« politične elite, ki je vzpostavljala nove družbene odnose in določala pogoje gospodarjenja.<sup>38</sup>

Model integralnega samoupravljanja je po svoji vsebini nasproten parlamentarizmu, saj utopično predpostavlja možnost neposrednega uveljavljanja interesov v sodobni državi, ki jo hkrati razgrajuje. Z vidika spoštovanja človekovih pravic (zlasti svobode političnega združevanja in nasprotovanja) se je zastavljalo vprašanje utemeljenosti vodilne vloge enega političnega subjekta, s tem pa je bila onemogočena kakršnakoli organizirana opozicija. Z vidika volilne pravice pa se je zastavljalo vprašanje večkratnih posrednih volitev in večkratnega zastopstva. Na drugi strani je bil tako zamišljen sistem samoupravnega organiziranja (po teritorialnem in delovnem načelu) in neposrednega (delegatskega) uveljavljanja interesov organizacijsko nadvse zapleten in težko razumljiv. Vrsta dejavnikov, ki naj bi zagotavljala čim bolj neposreden prenos interesov iz družbene baze, ni mogla opravljati idealno zamišljenih vlog niti vstopati v vse odnose, ki so bili oblikovani zgolj po volji vodilnega družbenega subjekta, zveze komunistov. Politični sistem integralnega samoupravljanja je zaradi utopičnih predpostavk o možnostih usklajevanja družbenih interesov, pomanjkanja demokratičnih možnosti za izražanje nasprotnih mnenj in, ne nazadnje, institucionalne zapletenosti kmalu postal ovira razvoju in v osemdesetih letih 20. stoletja končal v samoblokadi, saj ni mogel razreševati niti problemov, ki jih je sam povzročal. Poskusi takratnega vodstva, da bi s celovito analizo ugotovili razloge za njegovo slabo delovanje, so bili neuspešni (primer t. i. »Kraigherjeve komisije«).

<sup>38</sup> Slovenski ekonomist profesor Aleksander Bajt je npr. leta 1984 ugotavljal, da je bila pri nas v obdobju 1960–1980 rast družbenega proizvoda na enoto investicij približno 62 % rasti v primerljivih kapitalističnih deželah Evrope. Poprečna letna rast družbenega proizvoda je bila v istem obdobju 6,7 %, v drugih deželah pa 10,8 % (Glej: A. Bajt, Trideset let gospodarske rasti, Gospodarska gibanja, 1984).

## h) Neokorporativizem

Klasični korporativizem se je izkazal za preveč totalitarno ideologijo in način družbenega organiziranja. Vendar nekateri družboslovci ugotavljajo, da politično predstavništvo ne zmore vedno ustrezno odsevati problemov gospodarskega upravljanja in da bi bil sistem funkcionalnega predstavništva primernejši za zagotavljanje pogojev akumulacije. Sodijo, da se klasični mehanizmi konkurenčnega parlamentarnega reševanja nasprotij med interesi vse bolj umikajo funkcionalnim, katerih prednost naj bi bili neformalni in tudi nejavni postopki ter pripravljenost na prostovoljen pristanek (Offe, 1985: 131, 147). Po tem, ko je bil pojem korporativizma v dolgotrajni razpravi rehabilitiran, so se tudi v praksi zahodnoevropskih držav začele kazati težnje po korporativističnem načinu odločanja na škodo parlamentarnega in konkurenčno-strankarskega sistema. Ideje moderniziranega korporativizma so danes na različne načine navzoče v vseh razvitih družbah in tudi v državah z zelo dosledno parlamentarno ureditvijo se mu ne morejo povsem odpovedati (Lukšič, 1991: 73).

Predstavniki novega »liberalnega korporativizma« poudarjajo, da sodobni parlamentarizem ne more delovati brez mehanizmov, ki so značilni za korporativizem. Korporativni sistem naj bi začel živeti vzporedno s parlamentarnim v celotni politični družbi (Lukšič, 1994: 112) tako, da so se hierarhično strukturirane interesne organizacije z obveznim članstvom, postopoma vključevale v parlamentarno oz. vladno odločanje. Te organizacije so dobro organizirane in sprejemajo samostojne interne odločitve. Pri tem gre zlasti za organizirano sporazumevanje med sindikati in delodajalskimi organizacijami ter vlado, ki lahko dobiva različne formalne oznake (»socialno partnerstvo«, »tripartitno sporazumevanje« itd.). Ker ima vsaka skupina v tem sporazumevanju pravico veta, se odloča le s konsenzom. S tem je klasični državi odvzet določen del bremen, povezanih s koordinacijo in menedžmentom, hkrati pa so ustvarjene možnosti za hitrejšo posredovanje ob morebitnih gospodarskih in socialnih krizah. Vprašanja, ki se urejajo na ta način, so povezana s socialnimi in političnimi posledicami samostojnega delovanja trga in njegovih zakonitostmi; to so zlasti gospodarska rast, zaposlovanje, produktivnost, nagrajevanje, cene blaga in inflacija.

Po nekaterih mnenjih gre za križanje dveh povsem kontradiktornih sistemov – parlamentarizma, ki temelji na individualistični koncepciji državljskih pravic in zgodovinsko preseženega korporativističnega modela, utemeljenega na moralnih (kolektivnih) pravicah nekih danih poklicnih skupin. Po drugih pa gre za miroljubno sožitje ali simbiozo obeh sistemov, mehanizmi neokorporativizma pa naj bi bili predvsem sredstvo za »anestezijo konfliktov«, ki nastajajo znotraj parlamentarnega sistema, in ne za njihovo reševanje. Kakorkoli, oblikovanje konsenza v korporativističnem podsistemu zahteva precej nizko stopnjo konfliktno-



sti med interesi in visoko pripravljenost za soglasje (Lukšič, 1994: 113). Nedvomno je, da tudi sodobne korporativne oblike in mehanizmi ne morejo živeti brez parlamentarno birokratskega okvira in da se predstavniki korporativističnih struktur podrejajo načelu večine, kadar konfliktov ni mogoče rešiti konsenzualno.

Neokorporativizem ima precejšnje pozitivne potenciale, ki se lahko aktivirajo predvsem, če prispeva k utrjevanju legitimnosti političnega sistema na področjih, kjer ta težko premaguje nasprotja s preglasovanjem, zaradi česar bi se lahko konflikti še bolj zaostрили. To so področja in vprašanja, kjer se lahko zelo hitro brez krivde sodelujočih spreminjajo pogoji pridobivanja sredstev za življenje ali nastajajo hitre in neupravičene razlike v življenjskem standardu posameznih slojev.

\*\*\*

Protiparlamentarne ali »obparlamentarne« ideje imajo pomembno skupno značilnost, to je poudarjeno podrejanje posameznika neki skupni ideji, določenemu kolektivu, razredu, državi ali narodu, čeprav se hkrati pomembno razlikujejo v samih izhodiščih, ciljih in metodah. Medtem ko so ene zamisli (marksizem oz. leninski boljševizem ali korporativizem) zelo vplivale na celoten politični razvoj v evropskem in tudi svetovnem merilu in doživele svoje uresničenje v številnih velikih državah, so bile druge bolj ali manj omejene na neki ožji državni prostor (avstromarksizem, guild-socializem, ideje o delavskih svetih) ali pa so doživele konec v osvajalnih vojnah (fašizem in nacizem). Nekatere od teh idej pomenijo svojevrstno vračanje v preteklost (korporativizem), druge pa se kljub pričakovanjem niso uresničile v najbolj razvitih državah, kjer naj bi bila nasprotja med kapitalom in delom največja, temveč v najbolj zaostalih evropskih državah, kjer pravega delavskega razreda še ni bilo (boljševiški komunizem). Posamezni avtorji jih delijo na različne načine, pri tem pa upoštevajo bodisi njihov nastanek ali idejno sorodnost, prav tako tudi stopnjo izključevanja v odnosu do parlamentarizma.

Te protiparlamentarne zamisli, ki so zanikale svobodno oblikovanje in tekmovanje interesov, so idejo političnega predstavništva in avtonomne zakonodajne oblasti dejansko povsem razvrednotile ali zavrgle. Nekatere so sicer skušale razviti drugačne modele predstavljanja in usklajevanja interesov, kot je npr. model neposredne demokracije (posredno voljeni sovjeti v Sovjetski zvezi in delegatski skupščinski sistem v povojni Jugoslaviji), ali pa so se ukvarjale z različnimi sistemi funkcionalnega predstavništva (poklicno oblikovane korporacije, korporativno sestavljene skupščine). Taka predstavniška telesa, tudi če ohranjajo neko vrsto splošnega političnega predstavništva (različni mešani sistemi), nimajo nobene lastne samostojnosti, temveč so le okraski političnih sistemov, v katerih odloča o celotnem razvoju dominantna politična skupina oz. stranka. Postanejo transmisija za uresničevanje volje vodilnih strankarskih struk-

tur ali posameznih vodilnih osebnosti. Po vsebini jih lahko razdelimo na pet osnovnih tipov.

## Prikaz 2: Razdelitev osnovnih tipov protiparlamentarnih doktrin

avtokratske	marksizem - leninistični boljševizem (diktatura proletariata), »ljudske demokracije« v državah vzhodne Evrope po 2. svetovni vojni, katoliški korporativizem, fašizem, nacizem
»bazične«, plebiscitarne	čisti sistem demokracije svetov, angleški guild-socializem, jugoslovansko socialistično samoupravljanje
kombinirane	avstromarksizem
rezistentne	(neo)anarhizem, novi populizem,
radikalna	protestna gibanja
korektivistične	neokorporativizem, »decentralizem«

Vir: M. Zver, Parlamentarizem, dileme in perspektive, Zbornik SPOD, Ljubljana 1991.

Pomembna značilnost protiparlamentarnih ideologij in gibanj je bila njihova cikličnost; pojavila so se praviloma v obdobjih večjih gospodarskih težav ali (z njimi povzročeni) velikih notranjih političnih napetosti, v družbah, kjer je primanjkovalo osnovnega soglasja o temeljnih vrednotah. Notranja nasprotja so se do skrajnosti poglobila s slabšanjem gospodarstva, ki je povzročalo množično nezaposlenost in ogrožalo temeljno socialno varnost širokih slojev prebivalstva. Take razmere so bile ustvarjene z veliko gospodarsko krizo konec dvajsetih in v začetku tridesetih let, ki je privedla do zloma gospodarskega liberalizma. Vpliv protiparlamentarnih ideologij je bil večji v okoljih in državah s podedovano tradicionalno avtoritarno politično kulturo (konservativno-patriarhalno ali podložniško v razmerju do države), ki je prevladovala v številnih starih in novih državah srednje in južne Evrope. Ta je prispevala k temu, da ljudje niso sprejemali demokratičnih načinov sodelovanja v procesih političnega odločanja kot najbolj sprejemljivih in racionalnih. K odmikom od demokratičnega parlamentarizma je prav tako prispevalo nezaupanje do parlamentarizma in pomanjkanje izkušenj s parlamentarnim dialoškim načinom iskanja najboljših rešitev. Ne nazadnje pa so k temu prispevale tudi različne pomanjkljivosti znotraj samega parlamentarnega sistema.

Eden izmed pomembnih razlogov teh odmikov so bile tudi globoke ideološke razlike med strankami, zlasti med skrajno levico in desnico. Nova sovjetska oblast v Rusiji je l. 1919 z oblikovanjem Tretje internacionale sicer povzročila usodno razdelitev delavskih strank v evropskem prostoru na parlamentarne socialistične in revolucionarne komunistične stranke (Hobsbawm, 200: 65), vendar je večina levih strank v zahodni in srednji Evropi v parlamentarni ureditvi videla večje možnosti za uresničenje svojih zahtev. Države, ki so po prvi svetovni vojni vzpostavile moderno parlamentarno demokracijo, so uspešno premagale revolucionarne poskuse vzpostavljanja proletarskih republik (Nemčija, Madžarska). Vpliv komunističnih strank znotraj posameznih evropskih držav je bil majhen. Poglavitna nevarnost je dejansko prihajala od desnice, na eni

strani od skrajno konservativnega katoliškega korporativizma, na drugi pa od različnih populističnih in skrajno nacionalističnih gibanj in strank. V teh razmerah je prišlo do zaostrovanja političnih nasprotij – v dvajsetih in tridesetih letih dobivajo v večini evropskih držav večino glasov ekstremne stranke na levi in desnici, medtem ko sredinske stranke izgubljajo moč in vpliv (Hobsbawm, 200: 130). Za zasuk v avtoritarno vladavino ali totalitarno diktaturo je včasih zadostovalo veliko nezadovoljstvo oz. razočaranje večjih skupin državljanov nad svojim socialnim položajem; rešitev so te skupine videli v »trdi roki«, ki bo omogočila preživetje ali pa jim ohranila določene privilegije. Posameznim ekstremnim strankam v Italiji, Avstriji, Nemčiji, Španiji in na Portugalskem je z različnimi legalnimi sredstvi, pa tudi z uporabo nasilja proti domnevnim sovražnikom uspelo prepričati množice volivcev, da so prav one sposobne to storiti. V številnih drugih, zlasti novih državah, kjer so se vzpostavili različni avtoritarni sistemi, je v tem času prišlo do omejitev demokratičnega parlamentarizma – na Poljskem, Madžarskem, v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev ter v Bolgariji in Romuniji.

### Prikaz 3: Uveljavljanje protiparlamentarnih vladavin v Evropi in (1917–1938 in 1945–1948)

<b>Obdobje od prve svetovne vojne do začetka druge:</b>		
Rusija	1917	Boljševiki prevzamejo oblast in uvedejo sistem sovjetov (posredno voljeni), po l. 1936 sovjeti kot neposredno voljena predstavniška telesa.
Italija	1922	Začetek fašistične vlade, prehod v fašistično diktaturo in korporativno ureditev.
Španija	1925	Vojaška diktatura Prima de Rivero (do l. 1931), upor vojske l.
	1936	in vzpostavitev nacionalistične vlade generala Franca, prepoved političnih strank, razen Španske Falange, in prehod v korporativno ureditev.
Portugalska	1926	Uvedba Salazarjeve diktature in prehod v korporativno ureditev.
Jugoslavija	1929	Uvedba diktature kralja Aleksandra (po l. 1932 avtoritarna vladavina z omejenim strankarstvom).
Nemčija	1933	Razglasitev izrednih razmer kot začetek prevzema oblasti nacistične stranke.
Poljska	1933	Nastop avtoritarne vladavine Pilsudskega.
Avstrija	1934	Prepoved strank in sindikatov ter uvedba korporativne ureditve.
Bolgarija	1934	Uvedba diktature bolgarskega carja.
Grčija	1936	Nastop avtoritarne diktature Metaxasa.
Madžarska	1937	Vzpostavljen avtoritarni sistem M. Hortyja.
Romunija	1938	Prehod v vojaško diktaturo Antonescuja.
<b>Obdobje po drugi svetovni vojni:</b>		
Jugoslavija	1945	na volitvah v ustavodajno skupščino dobi Ljudska fronta 90,5 % glasov,
Bolgarija	1945	na volitvah dobi Domoljubna fronta 86 % glasov),
Madžarska	1945	na volitvah dobi komunistična stranka 18,4% glasov,
Romunija	1946	na volitvah dobi Ljudsko-demokratska fronta 91,6 % glasov,
Češkoslovaška	1946	na volitvah zmaga Komunistična partija z 38,7 % glasov; po odstopu predsednika republike Beneša je bila l. 1948 sestavljena nova vlada, v kateri so imeli ključne položaje komunisti,
Poljska	1947	na volitvah dobi Demokratični blok 80,1 % glasov.

Vendar je bila zmaga avtoritativnih in totalitarnih vladavin v obdobju med obema vojnama in neposredno po 2. svetovni vojni kratkotrajna. Bile so nesposobne uresničiti neki nov družbeni red ali obnoviti neke stare zgodovinsko preživele vrednote in načine družbenega organiziranja. Klasični tip katoliške korporativistične ureditve se samostojno skoraj nikjer ni uresničil (razen deloma v Avstriji), medtem ko sta fašizem in nacizem propadla v osvajalnih vojnah. Boljševiški sovjetski sistem je po začetnem paktiranju z nacizmom (do napada Nemčije na Sovjetsko zvezo) sodeloval v vojni koaliciji z demokratičnimi državami za uničenje nacizma in fašizma in se po drugi svetovni vojni razširil na vrsto držav srednje in vzhodne Evrope ter Azije, svoj vpliv pa je ohranil do konca osemdesetih let 20. stoletja. Tudi posebni jugoslovanski model »patriotičnega socializma«, ki se je po vojni vzpostavil po zgledu sovjetske ureditve in je pozneje doživel pomembne spremembe z decentralizacijo in samoupravljanjem, ki je dobilo skoraj vse korporativne značilnosti, ni preživel preizkusa časa in se je izkazal za protimodernega in utopičnega.

Očitno je, da parlamentarizem, utemeljen na pravicah posameznika do osebne svobode, političnega združevanja in tekmovanja, ostaja tisti sistem povezovanja med civilno družbo in državo, ki se ga v sodobnih kompleksnih družbah ne da nadomestiti, kljub njegovim številnim pomanjkljivostim. Predstavlja temeljne kriterije vključevanja državljanov v politične procese, zagotavlja tekmovalnost pri oblikovanju skupnih interesov in temeljne predpostavke za racionalnost odločanja, hkrati pa ponuja tudi temeljne predpogoje za legitimnost odločitev. Prav tako omogoča določeno javnost politike, čeprav imajo lahko državljanji o dejanskih procesih tudi po izčrpnih parlamentarnih razpravah le površen vtis. Te predpostavke in garancije so sicer dopolnjene z nekaterimi drugimi načini (elementi) vključevanja skupinskih interesov, funkcionalnega (korporativnega) soodločanja ali oblikami neposredne (referendumske) demokracije.

Prikazana rekonstrukcija starejših in sodobnejših kritik parlamentarizma kaže, da je demokratični parlament trdoživa institucija. Zato so bile bojazni o njegovi preseženosti in likvidaciji neupravičene, poskusi njegove teoretične in praktične destrukcije in nadomeščanja z drugačnimi oblikami posredovanja interesov pa so se izkazali za utopične. Zato bi lahko rekli, da dejansko ni možnosti za nov protiparlamentarni fundamentalizem. Vendar je prihodnost nemogoče napovedovati; mogoče je le reči, da so dosedanje zamisli izvirale iz razmer na prehodu v industrijsko družbo. Vprašanje je torej povezano s samimi družbenimi razmerami in možnostmi za demokratično vplivanje državljanov na odločitve in politike. Te možnosti se bodo morda spreminjale v procesih globalizacije v novem obdobju oblikovanja velikih nadnacionalnih skupnosti držav.

3. DEL

**(RE)PARLAMENTARIZACIJA V SREDNJI IN  
VZHODNI EVROPI V OKVIRU ŠIRŠEGA PROCESA  
DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE**



Kljub cikličnosti raznih protiparlamentarnih gibanj in strank, ki jim je uspelo vzpostaviti različne totalitarne in avtoritarne sisteme, in občasnim vojaškim diktaturam se demokratične parlamentarne ureditve vedno znova vzpostavljajo in uveljavljajo. Število demokratičnih parlamentarnih sistemov se je zlasti v zadnjem obdobju povečalo po vsem svetu in le redke so države, kjer ni bilo vzpostavljeno na demokratičnih načelih voljeno predstavniško telo, ki obravnava pereča vprašanja in sprejema zakone ter nadzira izvršno oblast. Razvoju in utrjevanju demokratičnih institucij je politična teorija vedno posvečala veliko pozornost in ju povezovala s procesi politične modernizacije ter demokratizacije (Huntington, 1968: 32).

## **DRUŽBENA IN POLITIČNA MODERNIZACIJA KOT ŠIRŠI PROCES**

Uveljavljanje parlamentarizma kot načina prevajanja vseh pomembnejših interesov v predstavniško institucijo, v kateri se razrešujejo konflikti racionalno in pregledno, obravnavajo številni družboslovci kot pomemben način družbene in politične modernizacije. Poseben izziv so bile nenavadno hitre politične in gospodarske spremembe in prehodi držav (zlasti evropskih) v demokracijo, ki so se zgodili neposredno po drugi svetovni vojni ali pa na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta 20. stoletja. Pozornost politične teorije seveda velja tudi drugim delom sveta, kjer so možnosti za take premike zaradi prevlade tradicionalne kulture ali posebnih verskih vrednot, ki naj bi veljale kot vir prava (islamski svet), manjše ali pa potekajo zelo postopno.

Družbena modernizacija zajema spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja in delovanja. Različni vidiki te modernizacije, kot so gospodarski napredek, urbanizacija in razvoj šolstva, širjenje sredstev množičnega komuniciranja itd., so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije, vendar je oblikovanje modernih demokratičnih političnih institucij pogosto zaostajalo za splošnim razvojem. Politično modernizacijo, ki je sestavni in pogosto najpomembnejši del družbene modernizacije, je mogoče opredeliti na več načinov, vendar je njena posebnost odprava ideoloških kriterijev (»deideologizacija«), to je odprava ideoloških meril, temelječih na razrednih, verskih, posebnih skupinskih ali drugačnih interesih, vrednotah ali »znanstvenih« dognanjih, ki vsilju-

jejo določen pogled na svet in zahtevajo podreditev posameznikov določeni oblasti v imenu višjih ciljev. Politična modernizacija predvsem predpostavlja (a) racionalizacijo oblasti, to je odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih in ideoloških avtoritet, in zamenjavo le-teh s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo. Na drugi strani pomeni (b) utrditev suverenosti nacionalne države tako nasproti zunanjim vplivom kot glede notranje regionalne in lokalne oblasti. Predpostavlja tudi (c) jasno diferenciacijo oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno oblast in določitev razmerij med njimi ter (d) razvoj ter osamosvojitve posebnih strokovnih področij, kot so pravno, gospodarsko, vojaško in upravno, od političnega. Prav tako pomeni tudi (e) samostojnost sredstev obveščanja, ki omogoča nastanek kritičnega javnega mnenja. Končno pomeni politična modernizacija tudi (f) vse večjo politično participacijo ljudi oziroma državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, ki pomembno zmanjšuje državni (vladni) nadzor ali nadzor različnih neformalnih (ideoloških in drugih) centrov moči nad njimi (Huntington, 1968: 34). V tem smislu je politična modernizacija predpogoj za uveljavitev modernega parlamentarizma.

Procesi politične modernizacije in demokratizacije v Evropi so le del širšega svetovnega procesa politične modernizacije, ki poteka v valovih.<sup>39</sup> Take spremembe so se v povojnem času dogajale v Evropi v treh obdobjih – takoj po drugi svetovni vojni (Nemčija, Italija), v sedemdesetih letih (Španija, Grčija, Portugalska) in konec preteklega stoletja (države srednje in vzhodne Evrope). Čeprav so spremembe v srednji in vzhodni Evropi po svojem obsegu in globini najtemeljitejše, hkrati pa tudi najbolj presenetljive in hitre, je očitno, da so tudi številne podobnosti s prejšnjimi procesi demokratizacije (Linz, 1990: 156).

V tem smislu pomeni politična modernizacija tudi prehod od politično monističnih avtoritarnih vzhodnoevropskih političnih sistemov<sup>40</sup> k demokratičnim političnim sistemom, ki ustrezajo sodobnim demokratičnim merilom. Kot totalitarne in avtoritarne označujejo zlasti tiste

<sup>39</sup> Prvi val, ki se je sprožil z ameriško in francosko revolucijo konec 18. stoletja, je dosegel vrhunec konec prve svetovne vojne, ko se je osamosvojila vrsta narodov iz okvira nekdanje habsburške monarhije in carske Rusije. Zmaga zavezniške koalicije v drugi svetovni vojni in dekolonizacija sta pomenili drugi val. Tretji val se je pojavil v sedemdesetih in osemdesetih letih in ni omejen le na Evropo.

<sup>40</sup> Družboslovci uporabljajo za nedemokratične politične sisteme oziroma »režime« različne oznake, poleg »avtoritarnega« tudi »totalitarnega« (Stalinova Sovjetska zveza, Hitlerjeva Nemčija ali Mussolinijeva Italija in nekateri komunistični režimi, ki niso bili spremenjeni od znotraj, oziroma niso omogočili prehoda v demokracijo) in osebnega ali »sultanističnega«. Voditelji »sultanističnih« režimov svojo oblast ne utemeljujejo na neki posebni ideologiji, tradiciji ali posebnemu zgodovinskemu poslanstvu, temveč predvsem na osebnih povezavah in neposrednem nasilju, ki ga uporabljajo arbitrarno in s tem ustvarjajo ozračje terorja. Sprememba teh sistemov pogosto vodi k novemu nedemokratičnemu sistemu, ki je podoben prejšnjemu (zgled takih zamenjav, po katerih ni prišlo do uveljavljanja novih kompetitivnih družbenih in političnih sil, sta Iran po padcu šaha Pahlavija ali Romunija po odstranitvi Ceaucescuja).



sisteme, ki zagotavljajo prevlado eni (državni, nacionalni) stranki ali družbenemu razredu (oziroma njegovi »avantgardi«) ali pa enemu delu družbe (vojski). Vendar enostrankarstvo ni edino merilo totalitarizma – za totalitarne sisteme je bistveno, da vzpostavijo enoumje tako z nadzorovanjem od zunaj (s prisilnimi sredstvi) kot od znotraj, to je s tolikšnim ustrahovanjem ljudi (npr. s poseganjem države v njihovo najbolj intimno življenje), da začnejo nadzorovati sami sebe. V razmerah stalne represije, ko ni več pravil in institucij, ki bi omogočale neko kolektivno akcijo, namreč nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi, da samostojno razmišljajo, načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si z izražanjem svojih mnenj poslabšali položaj. Totalitarizem navadno zatre vsako svobodo v imenu nekih kolektivističnih ciljev, državljani postanejo lastnina države, ki jo totalitarno vodstvo uporablja za radikalno spreminjanje družbe, tudi za ceno trpljenja in življenj množice ljudi. Vendar pa nekateri raziskovalci totalitarizma (Hannah Arendt, Zbigniew Brzezinski, Czesław Miłosz) poudarjajo, da totalitarizma ni mogoče zožiti na zastraševanje ljudi ali uporabo nenadzorovane prisile in da je treba upoštevati tudi pomanjkanje soglasja v družbi in odsotnost kulture človekovih pravic. Hkrati, ko svarijo pred prevelikim poenostavljanjem modela totalitarne države, opozarjajo tudi na zlorabo tega pojma.

Totalitarnim in avtoritarnim sistemom je skupno pomanjkanje strpnosti do drugače mislečih in nasploh do »drugačnosti«. Za razliko od totalitarnih pa se avtoritarni ne poslužujejo nenadzorovanega ali množičnega nasilja, temveč si prizadevajo ustvariti čim večjo družbeno konformnost na drugačne načine. Nadzor nad državljani je manj neposreden, posameznike skušajo podrediti s sredstvi, ki preprečujejo oblikovanje samostojnega mišljenja, predvsem pa preprečujejo oblikovanje kritičnega javnega mnenja. Postavljajo vrsto omejitev za uveljavljanje nekaterih temeljnih pravic državljanov (izražanje stališč o javnih zadevah, združevanje in politično tekmovanje) in skušajo vzpostaviti videz legitimnosti. Politična elita svojo upravičenost do vladanja pojasnjuje s poznavanjem zakonitosti zgodovinskega razvoja in posebno sposobnostjo uresničevanja nacionalnih interesov. V številnih primerih je težko opredeliti razmerje med totalitarnostjo in avtoritarnostjo, posamezni politični sistemi se tudi spreminjajo in uvajajo posamezne demokratične spremembe (izvajajo delno decentralizacijo, dopuščajo določeno kritiko, omogočajo kandidiranje več kandidatov, izvajajo občasne menjave na vodilnih mestih itd.).

V nekdanjih vzhodnoevropskih državah so bili enostrankarski sistemi ali sistemi z eno prevladujočo stranko posledica pojmovanja, da je v družbi, ki gradi socializem, potreben samo en program družbenega razvoja, to pa je praktično pomenilo izenačevanje političnega sistema socializma z diktaturo proletariata (Koštunica, Čavoški, 1983: 160). Take monopolne politične stranke so nasprotovale kakršnimkoli kompromisom, sporazumom in zvezam z drugimi političnimi subjekti. Za realsocialistič-

ne sisteme je bilo značilno, da so propadli vsi prejšnji poskusi njihove spremembe, od madžarskih dogodkov leta 1956 do »praške pomladi« leta 1968, ko so intervencijske sile petih socialističnih držav (Sovjetske zveze, DR Nemčije, Poljske, Madžarske in Bolgarije) zatrle poskus čeških in slovaških liberalnih komunistov, da bi našli odgovor na krizo birokratskega stalinističnega sistema. Propadli so tudi vsi poznejši poskusi oblikovanja opozicijskega strankarstva na Poljskem, kjer je vlada generala Jaruzelskega l. 1981 prejšnje leto ustanovljeni sindikat Solidarnost, ki je dobival značilnosti množičnega strankarskega gibanja, prepovedala in objavila vojno stanje (poljski parlament je Solidarnost formalno razpustil l. 1982, a se je obdržala v ilegali). Neučinkoviti so bili tudi vsi poskusi demokratičizacije jugoslovanskega monističnega, na funkcionalnih (kolektivističnih) in enodimenzionalnih političnih interesih oblikovanega sistema »samoupravnega socializma«, od Djilasovih zamisli o večstrankarstvu in Kavčičevih idej o delavskem delničarstvu do UJDI in različnih konfederativnih pobud nekaterih slovenskih voditeljev.

Posebnost politične modernizacije v srednji in vzhodni Evropi je bilo predvsem odpiranje možnosti za demokratični politični proces in uveljavljanje politične participacije in kompetitivnosti (Huntington, 1991: 580). Glede na nosilstvo oblasti je politična modernizacija pomenila spremembe v smislu prenosa oblasti ali »sestopa« z oblasti neke prejšnje politične elite (nomenklature) in prevzema oblasti s strani neke opozicijske skupine ali zveze, ki je pripravljena in sposobna začeti in izvesti take procese. Oblast ni več namenjena uresničevanju nekih zgodovinskih ciljev ali zagotavljanju vodilnega položaja določenih političnih skupin v imenu nekih družbenih razredov. Hkrati gre za njeno racionalizacijo v tem smislu, da postane parlament osrednja družbena institucija, kjer se razrešujejo politični konflikti pod nadzorstvom javnosti. V okviru teh demokratičnih parlamentarnih pravil se sprejema tudi načelo, da sta večina in manjšina (»pozicija« in opozicija) enako legitimni, saj sta dela istega volilnega telesa.

Pri politični demokratizaciji je seveda treba razlikovati med tistimi družbami, ki so v nekem prejšnjem zgodovinskem obdobju že imele neko obliko demokratičnega političnega sistema, in tistimi, kjer se moderna demokracija tako rekoč uvaja na novo. Med državami, v katerih gre za »redemokratizacijo«, so npr. Nemčija, Avstrija, Italija, Španija in Portugalska, prav tako Češkoslovaška (Linz, 1990: 143–164). Med evropske države, v katerih se klasična demokratična načela v strogem smislu uvajajo na novo (strankarski pluralizem, možnost opozicije), pa lahko uvrstimo predvsem Zvezo neodvisnih držav kot naslednico Sovjetske zveze in nekdanje carske Rusije, kjer prava parlamentarna demokracija ni nikoli zaživela. V nekaterih primerih je težje določiti, ali se demokracija dejansko uvaja na novo ali ne, ker je imel neki politični sistem v prejšnjem obdobju kljub avtokratskemu načinu vodenja države nekatere demokratične značilnosti – taki so bili npr. napol avtoritarni sistemi v

predvojni Jugoslaviji, na Madžarskem in Poljskem.<sup>41</sup> Vendar se tudi v državah, kjer so strankarski sistemi v posameznih obdobjih formalno ustrezali merilom demokratičnosti, neredko upravičeno zastavlja vprašanje narave strank in doslednosti njihovega pristajanja na demokratična politična načela, še posebej, če so vstopale v koalicije z avtoritarnimi in protidemokratičnimi strankami.

## **POVEZANOST POLITIČNE MODERNIZACIJE Z OSAMOSVAJANJEM NARODOV**

Koncept politične modernizacije je tako po definiciji kot tudi zgodovinsko povezan tudi s pridobivanjem politične samostojnosti t. i. »nedržavnih«, zlasti manjših narodov. Pravica do osvoboditve in samostojnega razvoja izvira iz pravice do odpora proti tuji ali nepravilni oblasti (»ius resistendi«) in pomeni, da lahko ljudstvo kot »izreden organ za zaščito svojih pravic« spremeni vlado, jo napravi odgovorno sebi, oziroma postavi svojo vlado (Pitamic, 1927: 195). Pravica do samoodločbe je omogočala nastanek ne le novih, temveč tudi bolj demokratičnih držav glede na prejšnje državne tvorbe. Pridobitev politične samostojnosti od Velike Britanije konec osemnajstega stoletja, ki jo Američani imenujejo tudi »ameriška revolucija«, je nekdanjim angleškim kolonijam omogočila oblikovanje povsem novega in demokratičnega družbenega reda, v katerem je bila oblast prvič voljena in nadzorovana od ljudstva. V nadaljnjem razvoju se je pravica do samoodločbe povezovala z zorenjem nacionalne zavesti – naraščanje te zavesti je npr. spodbudilo osvoboditvene težnje evropskih krščanskih narodov (Grkov, Srbov, Črnogorcev, Bolgarov in Albancev), ki so živeli v turškem imperiju. Prav tako so privedle v devetnajstem stoletju do združitve italijanskih in nemških dežel in do osamosvojitve vrste narodov iz okvira avstro-ogrske monarhije in carske Rusije po prvi svetovni vojni. Na začetku stoletja (1906) si je pridobila neodvisnost Norveška od Švedske, po prvi svetovni vojni (1922) Irska od Anglije. Pravico do neodvisnosti malih narodov je v vzhodni Evropi najbolj izkoristila oktobrska revolucija leta 1917, ki je z izrabo pravice do samoodločbe v glavnem dosegla ohranitev ozemeljske integritete nekdanjega carstva (osamosvojili so se le baltski narodi).

Osamosvajanje narodov in oblikovanje lastnih (nacionalnih) držav je gotovo proces, ki se tudi v Evropi ni mogel ustaviti v prvi polovici dvajsetega stoletja. V sedanjem času je vsaka politična povezanost, ki ni prсто-voljna in je podlaga za kakršnokoli politično podrejenost ali gospodarsko

<sup>41</sup> V Jugoslaviji so bile v tem obdobju narodne stranke prepovedane, oziroma so bile dovoljene le vsedržavne. Lista takih strank, ki je na volitvah dobila večino, je dobila štiri petine sedežev v skupščini.

izkoriščanje, v nasprotju s težnjami emancipacije. Procesi politične modernizacije v vzhodni Evropi so še posebej opozorili na povezanost modernizacije s pridobivanjem politične samostojnosti – pri tem gre za vrsto narodov v nekdanji Sovjetski zvezi in tudi narodov povojne federativne Jugoslavije. Tudi na tem primeru vidimo, da proces osamosvajanja ni le sestavni del, temveč tudi pogoj za dejansko demokratizacijo in je nekoliko podoben procesu dekolonizacije. V istem času so se razdružili tudi Čehi in Slovaki in oblikovali samostojni državi.

## **VZROKI POLITIČNE MODERNIZACIJE V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI KONEC OSEMDESETIH LET PRETEKLEGA STOLETJA**

Politična modernizacija in demokratizacija v srednji in vzhodni Evropi imata posebne značilnosti in potekata v posebnih družbenih okoliščinah, saj je bila v teh družbah v obdobju realnega socializma izrinjena na obrobje, odpravljena ali korumpirana cela vrsta običajnih družbenih institucij, ne le strank, temveč tudi drugih organizacij, društev, strokovnih združenj, sindikatov, gospodarskih asociacij itd. Država je postala instrument radikalnih političnih strank, utemeljenih na doktrini marksizma in leninizma (z določenimi odstopanji v nekdanji Jugoslaviji). Nacionalne revolucionarne stranke (komunistične partije) so same ali s pomočjo zavezniških strank vzpostavile neko obliko »ljudske demokracije« oz. diktature proletariata in avtoritativno določale obseg pravic in svoboščin državljanov. Ne glede na različno stopnjo družbene in gospodarske razvitosti so si vzroki politične modernizacije kljub posebnostim precej podobni.

### **a) Kriza legitimnosti**

Po porazu nacizma in po tem, ko se je tudi katoliška cerkev uradno odpovedala korporativistični zamisli o družbeni ureditvi, se je zdelo, da je v Evropi ostalo le malo prostora za uresničevanje zamisli, ki bi temeljile na predpostavkah o harmonično urejeni družbi ali vsemogočni državi. Vendar so totalitarni in avtoritarni realsocialistični sistemi srednje in vzhodne Evrope še vse do konca osemdesetih let svojo legitimnost utemeljevali na izrazito ideoloških podlagah in na posebej utrjevanem prepričanju, da je taka oblika politične organiziranosti zgodovinsko upravičena, oz. da vsaka druga politična organiziranost vodi v anarhijo in nepomirljiva nasprotja. Vodilno vlogo je imela komunistična partija, organizirana po načelu demokratičnega centralizma, ki je vladala v imenu ljudstva, ne da bi od ljudstva kadarkoli dobila pooblastilo na demokratičnih volitvah. De-

mokratska alternativa za legitimiranje oblasti se je tudi v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez kakršnihkoli omejitev in odgovornosti (Linz, 1990: 147).

### b) Omejevanje človekovih pravic

Totalitarni (nacistični, fašistični, stalinistični) in avtoritarni sistemi so tako teoretično kot v praksi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku, oziroma upošteva njegove »naravne« politične in druge pravice, ki mu gredo kot človeku in državljanu. Vladajoča ideologija je poudarjala predvsem politični sistem ali državo kot nosilca družbenih interesov, človekove pravice pa izvajala iz sistema, ki je lahko posameznikom ali posameznim družbenim skupinam te pravice omejil ali pa onemogočal njihovo uresničevanje. Pod udarom avtoritarnih struktur se je znašla zlasti svoboda misli in javnega izražanja, ki je pogoj za avtonomnost civilne družbe. Prav tako je bila povsem omejena pravica do zbiranja in svobodnega združevanja, s tem pa so bili dejansko dani pogoji za monopolizacijo oblasti in nastanek avtoritarnih enostrankarskih in drugih avtoritarnih sistemov (Bavcon, 1992: 46). Omejena je bila tudi pravica do zasebnosti, enakopravnega dostopa do javnih služb in položajev ter nepristranskega sojenja. Razpad vzhodnoevropskih realsocialističnih sistemov je prav gotovo tudi posledica sistematičnega nepriznavanja in omejevanja človekovih individualnih in kolektivnih pravic.

### c) Neučinkovitost realsocialističnih sistemov v srednji in vzhodni Evropi

Omejenost zasebne pobude v gospodarstvu in bolj ali manj centralistični (državni) sistem planiranja sta imela za posledico splošno gospodarsko neučinkovitost. Nesposobnost uresničiti pričakovanja članov družbe in obvladati vedno bolj nakopičene gospodarske težave je postala pomemben vzrok krize celotnega sistema. Realsocialistični sistemi so vedno bolj zaostajali v gospodarskem razvoju in tako izgubljali boj z demokratično urejenimi in politično kompetitivnimi družbami, ki so svoja gospodarstva uravnavala z dopuščanjem konkurence in s tržnimi zakonitostmi. Ti sistemi so se zaradi svoje ideološke ekskluzivnosti težko odzivali na spremembe v okolju in sprejemali tehnološke, upravne, organizacijske in druge novosti v primerjavi z demokratičnimi, kjer odzivnost političnih strank in možnost njihove menjave na oblasti zagotavlja veliko hitrejše prilagajanje (Linz, 1990: 147).

#### d) Stroški represije

Nedemokratični sistemi navadno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti same, ki jo načrtno oblikujejo in privzgamajo. Vzdržujejo stanje negotovosti in nezaupanja, vsako obliko nestrinjanja ali nasprotovanja pa poostreno kaznujejo. V razmerah negotovosti in represije nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi, da načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si tako poslabšali položaj – ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije. Za nadzor nad državljani morajo vzdrževati obsežne policijske službe, ki delujejo po posebnih pravilih brez kakršnegakoli parlamentarnega nadzora in so odgovorne le najvišjemu partijskemu vodstvu. Njihova naloga je zbirati informacije in pripravljati poročila (dosjeje) o vseh posameznikih, ki so dejansko ali samo potencialno nevarni sistemu. V postopkih posameznih policijskih služb je bila v takih državah rutinsko obravnavana večina državljanov.<sup>42</sup>

Vendar je tudi v nedemokratičnih sistemih določeno razmerje med strpnostjo do opozicije in stroški represije – če je toleranca »draga«, je gotovo represija še dražja. Čim bolj stroški represije presegajo stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni sistem (Dahl, 1971: 15). Po tem, ko je začel razpadati politični in gospodarski sistem v nekdanji Sovjetski zvezi in se je zmanjšala nevarnost sovjetske intervencije, pritiskov opozicije v vzhodnoevropskih državah ni bilo mogoče odpravljati z nevarnostjo od zunaj.

<sup>42</sup> Taka služba je bila poleg sovjetske KGB in vzhodnonemške STASI na začetku tudi Služba državne varnosti (UDBA), ki je l. 1946 nastala iz Organizacije za zaščito naroda – OZNA (oblikovane l. 1944 po sovjetskem vzoru) s funkcijo politične policije. Leta 1966 je bila po političnem obračunu z njenim vodjem A. Rankovičem preurejena tako, da republiške organizacije niso bile več podrejene zvezni organizaciji tako zelo kot prej, v Sloveniji pa je bil vzpostavljen tudi nekakšen nadzor nad njenim delom (nadzor je opravljal svet za varstvo ustavne ureditve pri predsedstvu SRS, »očiščeno« sumarno letno poročilo SDV oz. ministrstva za notranje zadeve je sprejemala slovenska skupščina). Ob koncu 80. let naj ne bi več aktivno preprečevala oblikovanja opozicije. V času svojega obstoja je SDV imela skoraj 800 sistematiziranih delovnih mest in je izdelala zelo veliko poročil o državljanih; za to so bila porabljena ogromna proračunska sredstva. O njih je mogoče le sklepati iz podatkov, da je bilo samo v letih 1990–1993 uničeno 17.000 dosjejev. V nekdanjem Arhivu MNZ (ohranjen je v Arhivu RS) naj bi bili podatki o 140.000–150.000 ljudeh (B. Repe, Delo, 26. aprila 2003).

## NAČINI PREHODA V POLITIČNO DEMOKRACIJO IN PARLAMENTARIZEM

Tako kot se nedemokratski sistemi razlikujejo med seboj, se razlikujejo tudi načini in oblike prehoda v demokracijo. Poskusi, da bi te načine prehoda razvrstili v pregledne in logične tipologije, so nujno podvrženi določenim poenostavitvam družbene realnosti. Različne analize prehodov se strinjajo v ugotovitvah, da so oblike in načini prehoda odvisni predvsem od narave nedemokratskega sistema (npr. enostrankarski, vojaški, osebna diktatura), od razmerja družbenih sil in politične moči nosilcev sistema, stopnje represije itd., pa tudi od politične kulture, gospodarske razvitosti in stopnje samostojnosti gospodarstva. Ne nazadnje je bila pomembna tudi razdelitev pristojnosti v sestavljenih (federativnih) državah in končno razporeditev moči med državami v mednarodnem kontekstu (Linz, 1990: 149). Analize, ki so se ukvarjale z odnosom med politično elito na oblasti in opozicijo, so navadno premalo upoštevale pritiske širše javnosti, načine izražanja nezadovoljstva državljanov, ki je v posameznih primerih raslo v odkrito državljansko nepokorščino, moč in dejavnost njihovih civilnih združenj itd.

Opravljene analize prehodov v demokracijo kažejo, da je v nedemokratskih sistemih manj možnosti za reformo in da lahko prehod v resnično demokracijo izvedejo ali omogočijo predvsem tiste sile, ki razpolagajo z oblastjo, oziroma so eden izmed delov te oblasti. Prav tako opozarjajo, da učinkovitega in mirnega prehoda ne morejo zagotoviti samo dejavniki, ki sestavljajo opozicijo – v takem primeru bi šlo za popoln »prelom« (»rupturo«). Take možnosti se odpirajo opoziciji le ob popolni dezintegraciji državnega aparata, ki ustvari svojevrstni vakuum oblasti in nato sproži mobilizacijo množic in njihovo neposredno akcijo. Vendar pa slaba organiziranost opozicijskih skupin in še posebej popolno pomanjkanje izkušenj z vodenjem države pogosto ne upravičujeta predpostavke, da je radikalen prelom tudi racionalen in v vsakem primeru demokratičen; med različnimi opozicijskimi političnimi skupinami, ki se niso že poprej dogovorile o hitrosti prehoda in načinu demokratizacije pa tudi o »ustavnih izbirah«, lahko pride do hujših konfliktov, ti pa podaljšujejo prehodno obdobje (Huntington, 1991: 607).

**Prikaz 4:** Dejavniki politične modernizacije in parlamentarizacije

	<b>odnos do politične modernizacije</b>	
	<b>Za</b>	<b>Proti</b>
politična elita	reformatorji, liberalno in demokratično usmerjene skupine	privrženci politike trde roke, »dograjevalci« sistema, dogmatiki, nasprotniki pravice do osamosvojitve narodov
opozicija	dosledni demokrati, radikalci	
zunANJI dejavniki	demokratično in liberalno usmerjene skupine ter organizacije, zagovorniki pravice do osamosvojitve	konservativci, centralisti, unitaristi, pristaši statusa quo v mednarodnem merilu

Zgledi držav, ki so po drugi svetovni vojni prešle iz nedemokratskega sistema v demokratičnega (Španija, Grčija, Turčija in številne države srednje in vzhodne Evrope), kažejo, da je učinkovit in racionalen prehod najbolj verjeten, ko pride do sočasnega približevanja političnega vodstva in opozicije, tj. ko pride do kombinacije »preloma« in »reform« oz. »ruptforme« (Linz, 1990: 151). Del vodstva, ki realistično ocenjuje družbene razmere in ugotavlja, da je zaostajanje v razvoju za primerljivimi državami vedno bolj nevzdržno, stroški vztrajanja pri oblasti pa preveliki, se hoče izogniti morebitnim posledicam in se zavzema za družbene reforme, ki omogočajo neko obliko politične demokracije. V posameznih primerih se del vodstva, soočen z upadanjem legitimnosti, lahko zavzame za preverjanje lastne legitimnosti na svobodnih volitvah (Huntington, 1991: 593). Na drugi strani se del opozicije ne zavzema za preveč radikalen in nenadzorovan prelom, ki bi utegnil imeti nepredvidene posledice, še posebej, če so drugi družbeni podsistemi (zlasti gospodarstvo) močno odvisni od političnih odločitev in ob radikalni spremembi ne bi mogli samostojno delovati (to bi lahko odprlo pot vojski, da prevzame oblast). V posameznih primerih bi utegnilo priti tudi do nezaželenih reakcij v širšem okolju. V nekdanji Jugoslaviji je prišlo do dveh povsem različnih načinov prehoda v demokracijo – v razvitejših republikah je bilo vzpostavljeno sodelovanje med reformnim delom politične elite (v Sloveniji in na Hrvaškem) in demokratičnim delom opozicije, ki je pomembno zmanjševalo možnost posredovanja zveznih organov ali posegov vojske. Prejšnjo slovensko (»partijsko«) politično elito, ki vse do samega konca osemdesetih let ni kazala nobene pripravljenosti, da bi se kdaj enakopravno pogovarjala z drugače mislečimi, je v sodelovanje z lastno opozicijo silil isti zunanji pritisk, ki je tudi opoziciji narekoval čim večjo usklajenost pri osamosvajanju.<sup>43</sup> Znotraj te elite je počasi prevladalo stališče, da sloven-

<sup>43</sup> Povsem odklonilen odnos do drugače mislečih je takratno slovensko politično vodstvo kazalo v primeru akcije 25 poslancev in nekaterih literarno-političnih revij na Slovenskem – zadnji primer je bila 57. številka Nove revije (Jambreč, 1992: 85).



ski komunisti ne morejo biti zagovornik obstoja Jugoslavije, če ta ni bila več pripravljena biti tisto, za kar je bila ustanovljena, to je za svobodo in enakopravnost narodov.

Iz primerjave prehodov držav v politično oz. parlamentarno demokracijo od konca osemdesetih let naprej lahko ugotovljamo določene skupne značilnosti: enostrankarski politični sistemi z veliko stopnjo represije, ki je onemogočala kakršnokoli pomembnejšo opozicijo, vzpostavljeni v državah s slabo razvito politično kulturo, so se v glavnem spremenili od zgoraj, to je s »samoreformo« (nekdanja Sovjetska Rusija in nekatere druge države na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze), pri čemer je nekdanja partijska elita lahko obdržala pomembne položaje in se povezala z nastajajočimi podjetniškimi skupinami. V razvitejših srednje- in vzhodnoevropskih državah (na področju od Baltika do Jadrana) pa je prehod potekal v glavnem na podlagi skupne akcije politične elite in opozicije (»ruptforma«) – izjemi sta Romunija in nekdanja Nemška demokratična republika (DDR), kjer je prišlo do izbruha množičnega nezadovoljstva in nasilne odstavitve prejšnjega vodstva. Prehod iz vojaškega sistema je v nekaterih državah že v sedemdesetih letih potekal bodisi z reformo od zgoraj ali pa v obliki popolnega preloma s prejšnjo oblastjo (Grčija, Turčija).

Pri nekdanjih jugoslovanskih republikah sicer ugotovljamo zelo različne oblike prehoda v demokracijo, odvisne od tradicionalne avtoritativne patriarhalne kulture, gospodarske razvitosti in avtonomnosti civilne družbe, razmerja moči med politično elito in opozicijo itd. V Srbiji in Črni gori je prišlo do reforme od zgoraj (podobno kakor sprva v Bolgariji), ki je za daljši čas omogočila prevlado nekdanje partijske elite, vendar je bila ta reforma enostranska, uvajanje političnega pluralizma pa strogo nadzorovano. V obeh novih državah sta prejšnji komunistični partiji oziroma zvezi komunistov prevzeli le drugo ime (ZK Črne gore je celo še nekaj časa obdržala svoje ime), skupno pa jima je tudi to, da sta na volitvah leta 1990 zmagali. Nasprotno pa je v Sloveniji in na Hrvaškem prišlo do organiziranja dovolj močne opozicije, ki je vzpostavila neko obliko sodelovanja z reformno naravnano politično elito in na volitvah dobila večino glasov. Nova politična elita na Hrvaškem je sicer kmalu pokazala nekatere značilnosti skrajnega nacionalizma. Izjema od tega pravila je bila Makedonija, kjer se je podobno kakor v razvitih republikah vzpostavilo sodelovanje med prejšnjo elito in opozicijo.

Za skupno akcijo reformnega dela politične elite in demokratične opozicije je pomembno, da med obema ne pride do nasprotij glede vprašanja, kdo bo nadzoroval politične procese v prehodnem obdobju do volitev, in da ima opozicija dovolj vpliva na spremembe (Linz, 1990: 150). Pomemben pogoj učinkovitega prehoda je torej dogovor o formalni kontinuiteti oblasti do demokratičnih volitev ob pogoju, da politična elita sprejme politično pluralizacijo in zahteve po »sestopu« z oblasti. Del reformistične politične elite znotraj starega sistema lahko občasno celo

prevzame pobudo v procesu politične modernizacije, pri čemer je njegova vloga močnejša, če pomeni hkrati obrambo pred zunanjimi pritiski, ki prihajajo iz drugih delov skupne (federalne) države, to je iz političnih struktur, ki se upirajo politični modernizaciji in grozijo s protiukrepi – uvedbo izrednih razmer, vojaško intervencijo itd. Take grožnje so se ponekod uresničile z neposrednimi vojaškimi posegi (Sovjetska vojska je npr. intervenirala v Litvi, JLA pa je izvedla agresijo na Slovenijo).

Pripravljenost sprejemati zahteve že formirane opozicije in obramba nacionalnih interesov navzven je bistveno zmanjšala avtoritarnost samega sistema in mu ustvarila začasno politično legitimnost. Čeprav je pri opoziciji nastajal vtis, da gre za nadzorovan prehod s strani nekdanje politične elite, ki pri tem skuša obdržati čim več pomembnejših položajev, je prav tako mogoče trditi, da je pritisk neformalne in formalne opozicije tako močan, da bi bila politična elita v nevarnosti nasilne odstranitve z oblasti, če ne bi ravnala v skladu s pričakovani opozicije. Pripravljenost reformatorskega dela politične elite in demokratičnega dela opozicije na tak miren in postopen prehod se povečuje, če politična elita sprejema zahteve opozicije po uvedbi kompetitivnega političnega sistema (sem sodi dogovor o vključevanju določb o svobodnem političnem organiziranju in tekmovanju v veljavno ustavo in sprejem ustrezne volilne zakonodaje, ki določa način volitev in volilni sistem) ter pristane na dogovor o obliki prihodnjega političnega sistema (parlamentarnega ali predsedniškega). Stopnja soglasja o teh rešitvah je pomembna prvina stabilnosti prihodnjega političnega razvoja.

**Prikaz 5:** Načini prehoda v demokratični politični sistem v južni in vzhodni Evropi (1974–1991)

	<b>Enostrankarski sistemi</b>	<b>vojaški sistemi</b>	<b>osebni oz. sultanistični sistemi</b>	<b>samoupravni socialistični sistem (jugoslovanski)</b>
transformacija (reforma od zgoraj)	Sovjetska zveza, Bolgarija	Turčija	Španija	Srbija, Črna gora
skupna akcija politične elite in opozicije »ruptforma«	Poljska, Madžarska, Litva			Slovenija, Hrvaška, Makedonija
prelom »ruptura«	Nemška demokratična republika, ČSSR	Grčija	Portugalska, Romunija, Albanija	

Prikaz je prirejen in na podlagi razpoložljivih podatkov dopolnjen pregled prehodov v politično demokracijo, kot ga prikazuje Samuel P. Huntington v članku »How Countries Democratize«, *Political Science Quarterly*, št. 4/1991, str. 582.

V političnem procesu, kakršen je politična modernizacija in parlamentarizacija, ima seveda veliko vlogo razmerje moči med politično elito in opozicijo. V številnih državah srednje, jugovzhodne in vzhodne Evrope so politične elite razpolagale z vsemi vzvodi moči – ob zelo neenaki moči je bila reformistična politična elita izpostavljena nevarnostim posredova-

nja vojaških in drugih dejavnikov, ki nasprotujejo spremembam. Tak primer je poskus državnega udara v nekdanji ZSSR proti takratnemu predsedniku M. Gorbačovu in njegovi politiki liberalizacije, ki je prizadela celotno družbo in interese vseh njenih delov, z uvedbo izrednih razmer 19. avgusta 1991 (Gorbachev, 1991: 11). Poskus udara pa je le pospešil proces razpadanja Sovjetske zveze oziroma osamosvajanja njenih republik.

Le v nekaterih vzhodnoevropskih državah ali delih le-teh (Madžarska, Poljska, Litva, razvitejši del nekdanje Jugoslavije) bi lahko konec osemdesetih let govorili o sorazmerno izenačeni moči politične elite in opozicije – v Sloveniji reformnega krila nekdanje Zveze komunistov na eni strani in opozicijskih zvez oziroma strank na drugi. Na to razmerje moči so nujno dodatno vplivali odnosi med formalnimi nosilci moči v republiki Sloveniji in ostanku federacije, seveda pa tudi precejšnja nemoč opozicije v primerjavi s političnimi strukturami v drugih delih nekdanje države. Taka razmerja so od obeh strani zahtevala precejšnjo racionalnost, sposobnost spregledati nasprotnikove namene, omejevanje na legalna sredstva delovanja in vzpostavljanje mreže različnih oblik dogovarjanja, pri čemer ne gre nujno za povsem nova pogajalska telesa. Posebno razmerij moči in specifične okoliščine so npr. na Poljskem omogočile posebno obliko pogajalske okrogle mize med predstavniki oblasti in opozicije.<sup>44</sup> V Sloveniji kljub nekaterim poskusom do takih formalnih neposrednih pogajanj za okroglo mizo ni prišlo, pač pa so bili predstavniki opozicije oziroma novih strank povabljeni k sodelovanju v nekaterih organih.<sup>45</sup>

Pogajanja in doseganje sporazumov med predstavniki politične elite in opozicije so nujno poudarjali njihovo vlogo in zabrisali pomen prizadevanj navadnih ljudi ter njihovih organizacij za spremembe v širši družbi. Zaradi njihovega pollegalnega ali celo nelegalnega položaja in izpostavljenosti medijskim manipulacijam so bila prizadevanja, vložena v delo teh organizacij, zlasti na začetku, izrazito nesorazmerna z učinki. Posamezniki, ki so sodelovali na zborovanjih, pripravljali različne akcije državljanske nepokorščine ali ustanavljali odbore za zaščito človekovih

<sup>44</sup> Na Poljskem so se na pogajanjih za okroglo mizo med opozicijo in PZDP, ki so se začela 6. februarja 1989, dogovorili o legalizaciji dotlej prepovedanega sindikata Solidarnost in o pomembnih ustavnih spremembah (med drugim tudi o uvedbi drugega doma – senata in načinu volitev v oba domova). Podobne okrogle mize so bile tudi v nekaterih drugih vzhodnoevropskih državah (na Madžarskem med MSDP in največjo opozicijsko silo MDF septembra 1989, v Bolgariji se je prvi krog pogovorov med partijo in opozicijo začel januarja 1990, v takratni Češkoslovaški pa je potekal med partijo in češkim Državljanskim forumom ter sestrsko slovaško organizacijo Javnost proti nasilju).

<sup>45</sup> Predsednik slovenske skupščine M. Potrč je 30. januarja 1990 povabil predstavnike 17 političnih strank na pogovor o možnostih konstituiranja skupščine po prvih večstrankarskih volitvah in o pripravi novega poslovnika. Predsedstvo skupščine pa je januarja sprejelo sklep, da bo na svoje sestanke vabilo predstavnike vseh političnih organizacij, kadar bo razpravljalo o vprašanjih, ki imajo splošen pomen za Slovenijo.

pravic, so imeli pomembno ali celo odločilno vlogo pri zagotavljanju podpore od spodaj, oziroma zagotavljanju tistega pritiska, ki je omogočal premike v smeri demokratizacije.<sup>46</sup> Oblike neformalnega pritiska, ki so pospeševale premike in vplivale na racionalnost prehoda, so značilne za razvitejše srednje- in vzhodnoevropske države in še posebej za Slovenijo.

Kot rezultat teh kombiniranih pritiskov in premišljenih strategij ter medsebojnih usklajevanj vseh političnih akterjev je v Sloveniji, podobno kakor v razvitejših državah srednje Evrope, prišlo do nadzorovanega prehoda in mirnega prenosa oblasti, ki je nekakšna »ustavna revolucija«. Na podlagi spremembe ustave (dopolnil k ustavi, sprejetih 27. septembra 1989) in s sprejetjem novega zakona o političnem združevanju (27. decembra 1989) ter nove volilne zakonodaje spomladi 1990 so bile razpisane prve demokratične volitve v slovensko skupščino (sicer še vedno sestavljeno iz treh zborov). Na njih je zmagala s 54 % glasov mlada, na novo oblikovana demokratična koalicija Demos, ki je združevala nove opozicijske stranke, medtem ko so prejšnje družbeno-politične organizacije, ki so se preimenovala in organizirale v sodobne stranke, dobile 46 % glasov. Tak razvoj v Sloveniji je postavil druge jugoslovanske republike in njihove politične elite pred dejstvo, da se morajo radikalno demokratizirati in pristati na novo konfederalno ureditev Jugoslavije ali pa bo Slovenija skupno državo zapustila. Te zahteve, ki so jih zaostrovala zlasti stranke »Demos«, so druge republike, razen Hrvaške, zavračale in obsojale. Leta 1990 je Demos na posvetu v Poljčah sprejel sklep o plebiscitu o samostojnosti Slovenije (pobudo je sicer prva oblikovala Socialistična stranka), slovenska skupščina pa je 21. septembra sprejela zakon o plebiscitu; izveden je bil 23. decembra 1990.

## **BISTVENE ODLOČITVE O PRIHODNJEM DEMOKRATIČNEM SISTEMU**

Posamezne odločitve, ki so sprejete v obdobju prehoda držav srednje in vzhodne Evrope v demokracijo, so bile odvisne od načina prehoda, vendar niso bile pomembne le za sam prehod (njegovo racionalnost, učinkovitost), temveč tudi za delovanje prihodnjega političnega sistema in utrditev demokracije. Med njimi so zlasti pomembne tri.

Prva je izbira med parlamentarnim ali (pol)predsedniškim sistemom. Predsedniški in polpredsedniški sistem povečujeta nevarnost prehoda v demokracijo, s tem da dajeta preveliko moč enemu človeku, omejujeta možnosti uveljavljanja manjšinam in zmanjšujeta pomen strank in koali-

<sup>46</sup> Pomen »Bavčarjevega odbora«, ki je bil oblikovan v Sloveniji, je v tem, da se ni zavzemal samo za zaščito temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temveč tudi za demokratično ustavno ureditev.

cij. Prav tako pospešujeta proces polarizacije v razdeljeni družbi. Ustavodajalci v srednji in vzhodni Evropi niso sprejeli predsedniškega sistema, tako zaradi pomanjkanja zgledov (predvsem v zahodni Evropi) kot tudi iz strahu, da bi s tem prišli v nasprotje z lastnimi demokratičnimi načeli, za katera so se zavzemali v prejšnjem sistemu. Prav tako so se verjetno bali povečanja oblasti predsednika nad ustavne okvire, saj se ob močnem predsedniku ne bi mogel vzpostaviti dovolj samostojen parlament, še posebej v razmerah ne dovolj razvite civilne družbe, otrple zaradi prevelike moči države.<sup>47</sup> Pristojnosti, ki jih v takem sistemu dobijo predsedniki glede postavljanja vlade ali v izrednih razmerah, imajo določene avtokratske značilnosti. Za tak sistem so se odločili ustavodajalci v Rusiji, kjer v 20. stoletju ni bilo dovolj možnosti za razvoj sodobne politične kulture in je tradicija centralistične države in močnega državnega voditelja zelo močna. Pristojnosti predsednika države so v Rusiji večje kakor pri kateremkoli drugem demokratično izvoljenem voditelju države.

V nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope pa so se odločili za polpredsedniški sistem, za katerega je značilno, da predsednik, ki se voli na splošnih volitvah, sicer ne razpolaga s celoto izvršilnih pristojnosti (kot npr. predsednik ZDA), vendar pa naj bi bile nekatere njegove odločitve neodvisne od parlamentarne večine. Iz primerjave držav je razvidno, da so se za ta sistem odločale predvsem države, ki so v razvojnem zaostanku (Poljska, Romunija), v katerih je večji delež prebivalstva kmečki, v katerih veljajo tradicionalne patriarhalne vrednote in je cerkev (katoliška ali pravoslavna) poseben družbeni dejavnik. Za tak sistem so se odločili ustavodajalci tudi na Hrvaškem in v Srbiji.

Večina razvitejših držav se je na prehodu v demokracijo odločila za v Evropi bolj preizkušeni parlamentarni sistem, po katerem je središče odločanja v sferi parlamenta in vlade – za tak sistem so se odločile Češka, Slovaška, Madžarska in Litva. Tudi Slovenija se je odločila za ta model z nekaterimi kompromisi in posebnostmi (neposredne volitve so sicer značilnost predsedniškega sistema), ob predpostavki, da bi bilo vnašanje močnejših prvin predsedniškega sistema večje tveganje za mlado demokracijo (Jambreč, 1992: 293; Krivic, 1990: 1179–1189). Slovenski predsednik države ima pretežno državniške in protokolarne funkcije, zato je njegova formalna vloga v primerjavi s predsedniki v drugih parlamentarnih ureditvah manjša (lahko predlaga državnemu zboru izvolitev kandidata za predsednika vlade, vendar nima vloge pri imenovanju ministrov in tudi ne more posegati v delovanje vlade in državnega zbora). Izjema je vojno stanje, ko se državni zbor ne bi mogel sestati.

<sup>47</sup> Strah pred močnim predsednikom je bil sicer deloma utemeljen zaradi precejšnje naklonjenosti ljudi močnim karizmatičnim osebnostim, medtem ko so velike skupine t. i. »nevolivcev«, ki so izvirali iz dohodkovno nižjih slojev, težile k avtoritativnim vrednotam. Na take razmere, ki ustrezajo modelu družbe peronističnega tipa, so opozarjali nekateri družboslovci (npr. madžarski sociolog Ivan Szeleni v študiji o socialni in politični slojevitosti postkomunistične Madžarske).

Druga pomembna izbira je izbiranje med proporcionalnim in večinskim volilnim sistemom. Proporcionalni volilni sistem, tudi če je kombiniran z večinskim, omogoča, da stranke ohranijo svojo identiteto, medtem ko večinski postopoma izriva manjše stranke in dopušča stranki z razmeroma majhno večino, da dobiva nesorazmerno moč in uveljavlja svoje zamisli (Duverger, 1950: 53). Tak prehod iz enopartijskega sistema je lahko vprašljiv za države z neutrjeno demokracijo, še posebej za tiste, ki prehajajo iz enopartijskega sistema v politično pluralističnega, saj se namesto njega lahko uveljavlja strankarski sistem s podobnimi značilnostmi »vladanja«, kot jih je imel prejšnji sistem. Ne glede na način prehoda se je večina novih demokratičnih držav v srednji Evropi odločila za proporcionalni sistem s posebej določenim volilnim pragom, ki je pripomogel k oblikovanju in utrditvi novega strankarskega sistema. Med temi so Poljska, Češka in Slovaška ter Slovenija. Izjema je le Madžarska, kjer se del poslancev voli po proporcionalnem, del pa po večinskem sistemu. Druge nove države na območju nekdanje Jugoslavije so na začetku prehoda izpeljale volitve po večinskem sistemu ali pa so ta sistem ohranile tudi na nekaj naslednjih volitvah, pozneje pa uporabile proporcionalnega. V teh državah, zlasti na Hrvaškem in v Srbiji, se je pojavilo vprašanje legitimnosti tako izvoljene oblasti, saj je prišlo do velike deformacije volje volivcev in do vnovične utrditve enostrankarskih vladavin. Dominantni stranki (prenovljena srbska Socijalistička partije Srbije – SPS in hrvaška HDZ) sta lahko skoraj desetletje brez pomembnejšega nasprotovanja opozicije uveljavljali enostransko maksimalistično politiko, ki je državi potegnila v medsebojne vojne, pa tudi v spore in konflikte s sosednjimi državami.

Tretja pomembna izbira je odločitev med enodomnim in dvodomnim predstavniškim organom. Dvodomnost se navadno upravičuje kot zagotovilo za demokratičnost odločanja. T. i. drugi domovi parlamentov so zelo različno sestavljene institucije z manj člani in zelo različnimi pristojnostmi; te so praviloma manjše kakor pristojnosti prvega doma. V parlamentarni praksi je dvodomnost, ne glede na to obliko politične ureditve, navadno povzročala zavlačenje pri odločanju in večje stroške kakor korigisti. Čeprav gre za občutljiva vprašanja ravnotežja moči v določeni družbi, je možnost vzpostavitve dvodomnega sistema večja v državah, ki jih sestavljajo zgodovinsko oblikovane pokrajine ali države z določeno tradicijo samoorganiziranja civilne družbe. Države srednje in vzhodne Evrope so se na prehodu v demokracijo odločale različno – na Poljskem so ob sejmu uvedli senat kot drugi dom na podlagi posebnega sporazuma med politično elito in opozicijo pred volitvami l. 1989, dvodomni sistem s predstavniškim organom in senatom je uvedla pozneje Češka republika, enodomnega pa so vzpostavili na Slovaškem in Madžarskem. V Sloveniji je bil enodomni državni zbor vzpostavljen na podlagi prve samostojne slovenske ustave, sprejete l. 1991. Ob njem je bil postavljen tudi državni svet kot predstavništvo teritorialnih in funkcionalnih interesov, katerega

pristojnosti pa so manjše v primerjavi s pristojnostmi drugih domov. Pri Sloveniji gre dejansko za nepopoln dvodomni sistem, ki se razlikuje od drugih pravih dvodomnih sistemov.

**Prikaz 6:** Uveljavljene »ustavne izbire« v državah srednje in vzhodne Evrope

	Parlamente- tarni	polpred- sedniški	enodomni	dvodomni	propor- cionalni (prag)	mešani (prag v pro- porc. delu)	večinski
Bolgarija		+	+		+ (4 %)		
Češka	+			+	+ (5 %)		
Hrvaška*	+		+		+ (5 %)		
Madžarska	+		+			+ (5 %)	
Makedonija	+		+			+ (5 %)	
Poljska		+		+	+ (5 %)		
Romunija	+			+	+ (3 %)		
Rusija		+		+		+ (5 %)	
Slovaška	+		+		+ (5 %)		
Slovenija**	+			+	+ (4 %)		
Srbija		+	+		+ (5 %)		

Vir: International Encyclopedia of Elections, 2000, MacMillan, London.

\* Hrvaška je l. 1999 spremenila volilni sistem in z ustavno reformo l. 2001 odpravila županijski dom ter uvedla parlamentarni sistem namesto prejšnjega polpredsedniškega. Na volitvah l. 2000 in 2003 je veljal proporcionalni sistem (prej mešani).

\*\* Slovenija ima nepopolni dvodomni sistem.

Pri oblikovanju novih demokratičnih parlamentov je bila pomembna tudi odločitev o velikosti predstavniškega organa. Število poslancev je navadno v sorazmerju z velikostjo države oz. številom prebivalstva, to pa je razvidno iz števila volivcev, ki jih zastopa posamezen poslanec. To razmerje je med državami zelo različno. Vendar je treba upoštevati, da morajo nacionalni parlamenti ne glede na velikost države opraviti približno enako odgovorne naloge. Parlamenti manjših držav bi morali biti pravzaprav bolj učinkoviti kakor parlamenti večjih, saj se morajo hitreje odzivati na spremembe v mednarodnem okolju. Odločitve o številu poslancev nacionalnega parlamenta, ki ne upoštevajo tega vidika, lahko povzročijo težave v delovanju parlamenta. Od držav na prehodu so se za številčno velik parlament odločili na Poljskem (sejm ima 460 poslancev, senat pa sto senatorjev) in na Madžarskem (orszagyules ima 386 poslancev), nekoliko manjši parlament ima Češka (v poslanski zbornici je 200 poslancev, v senatu pa je 81 senatorjev) in Slovaška (narodna rada ima 150 poslancev). Slovenski državni zbor je z devetdesetimi poslanci (88 + 2) med najmanjšimi evropskimi parlamenti, čeprav je Slovenija bolj razvita kakor nekatere podobno razvite države.

## KONEC PROCESA POLITIČNE MODERNIZACIJE – UTRDITEV LEGITIMNOSTI INSTITUCIJ

Tako kot je težko določiti začetek procesa politične modernizacije oziroma prehoda v demokracijo, je težko določiti tudi konec. V razvitejših okoljih so navadno procesi in subjekti v civilni družbi tisti, ki so zaznamovali politično modernizacijo ali bili njeni nosilci, že zaradi alternativnih pogledov in programov ter povezovanja različnih razpršenih opozicijskih ravnanj. Različna je tudi pomembnost različnih ključnih dogodkov. Na neki točki sicer pride do preboja, vendar sam dogodek ali primer ni nujno zelo pomemben in sam po sebi nima nujno neke posebne »samostojne moči«; je le posledica (manifestacija) neke že izvedene porazdelitve družbene moči. Podobno se torej lahko vprašamo, ali lahko opredelimo smiselno tudi konec politične modernizacije in (re)parlamentarizacije, zlasti v državah brez posebnih demokratičnih izkušenj.

Težko je trditi, da je proces politične modernizacije in (re)parlamentarizacije končan s prvimi svobodnimi volitvami, vendar se konstituiranje novega demokratično sestavljenega parlamenta pogosto jemlje za minimalni pogoj, ki mora biti izpolnjen, da demokratični sistem začne delovati. Kot bistveni sestavni del politične modernizacije je treba upoštevati tudi sprejem nove ustave, ki določi razmerja med posameznimi vejami oblasti in njihove pristojnosti, predvidi oblikovanost novega predstavniškega telesa, določi okvire in načine odločanja ter potrebne večine za posamezne odločitve in včasih tudi način volitev. Stopnja soglasja o teh rešitvah v ustavi med vsemi skupinami prebivalstva in še posebej med večinsko koalicijo in opozicijo je pomembna prvina stabilnosti prihodnjega političnega razvoja.

Na drugi strani tudi ni trdnega soglasja o tem, kdaj je demokracija dovolj utrjena. T. i. »minimalistična« konceptcija se zadovoljuje s temeljnimi formalnimi premiki oziroma preboji – prenosom oblasti na novo izvoljeno vlado in začetkom delovanja demokratičnih institucij. »Maksimalistična« konceptcija pa terjaja tudi vzpostavitev trdnega strankarskega sistema in oblikovanje sposobnih in odgovornih strank, zadostno učinkovitost vseh demokratičnih institucij, tudi uprave, in dejansko odgovornost vlade parlamentu. Sem bi lahko šteli tudi poglede, da je treba po vzpostavitvi formalnih pravil demokracije izvesti globlje posege v strukturo družbene moči (npr. z določenimi načini privatizacije, zamenjavo ostankov nekdanjih struktur na posameznih področjih itd.). Ne glede na te konceptualne razlike in tudi velike, a razumljive težave v delovanju novih demokratičnih institucij, se zdi verjetnejše stališče, da je demokratični sistem utrjen takrat, ko ni več nobene alternative demokratičnemu političnemu procesu, oziroma ko nobena stranka ali družbena skupina ne more oporekati legitimnosti volitev in demokratično izvoljenega parlamenta. Pri tem je treba upoštevati tudi pomen demokratične politične kulture



kot podlage demokratične vladavine. V nekaterih novih državah namreč ne gre za alternative, temveč se zaradi množice globokih sprememb pojavlja nostalgija po prejšnjem sistemu in močnem vodstvu.

Pri presojanju nove ali znova vzpostavljene parlamentarne demokracije je gotovo treba ločiti med vprašanjem »utrjenosti« te demokracije in vprašanjem učinkovitosti pri reševanju poglavitnih problemov – mlade demokracije nedvomno niso dovolj utrjene in so tudi precej manj učinkovite, še posebej pri reševanju velikanskih zahtev prehoda (sprejem nove slovenske ustave je bil šele podlaga za zamenjavo zakonodaje na celotnih področjih). Na učinkovitost novega parlamenta vpliva razmerje med močjo opozicije in večine; spremembe v odnosih med njima oziroma oblikovanje novih razmerij (zlasti če neka koalicija razpade in se oblikuje nova večina tudi iz strank, ki so bile prej v opoziciji) lahko povzročata blokade v procesu odločanja. Nekatero državo v procesu utrjevanja parlamentarne demokracije tudi precej zaostajajo zaradi velikih težav pri transformaciji gospodarstva (Rusija, Ukrajina, Romunija, Srbija), medtem ko so druge precej uspešnejše. Gospodarske težave in divja privatizacija ponekod povzročajo hitro razslojevanje in siromašenje velikih delov prebivalstva, to pa ustvarja razmere za delovanje populističnih in nacionalističnih strank. V teh razmerah nove demokratične oblasti ohranjajo nekatere vzorce delovanja iz nekdanjega realsocialističnega obdobja (avtoritarni slog voditeljev, neodgovornost državnih organov, netransparentnost političnih procesov itd.). V takih državah se ob šibki vlogi prava razraščata korupcija in gospodarski kriminal. Nekatero gospodarsko uspešnejše tranzicijske države so se prilagodile demokratičnim, pravnim in gospodarskim standardom EU že pred vstopom v to zvezo.

V novih demokratičnih sistemih so neredki poskusi, da bi slabšo učinkovitost (objektivno ali zgolj nižjo od pričakovanj) pripisali različnim ostankom preteklosti ali interesom, ki naj bi bili povezani s prejšnjo vladavino itd. (Linz, 1990: 159). Zato so dobrodošle sugestije, da bi bilo treba narediti analizo, ki bi pokazala, koliko so različne težave in krize dejansko posledica pretekle dediščine, koliko pa so jih povzročile na hitro sprejete odločitve v obdobju prehoda. Treba bi bilo tudi ugotoviti, koliko so te pomanjkljivosti posledica načina delovanja novih poslancev in članov vlade. Tako razlikovanje ni le intelektualno zanimivo, temveč tudi politično pomembno. Pri tem je treba upoštevati, da so ocene udeležencev lahko pretirane, zlasti če gre za »novo« demokracijo brez posebnih izkušenj, v kateri se tudi uporaba posameznih ustavno predvidenih instrumentov in postopkov lahko šteje za »vračanje na staro«.



4. DEL

**FUNKCIJE SODOBNIH  
(NOVIH) PARLAMENTOV**



(Re)parlamentarizacija, ki poteka v državah srednje in vzhodne Evrope v okviru širšega procesa politične modernizacije, je zelo kompleksen proces, v katerem predstavnika telesa šele dobivajo svojo pravo vlogo v političnih sistemih in hkrati postajajo »osrednje mesto« (»central site«) razvoja novih demokracij (Liebert in Cotta, 1990: 27; Olson, 1994: 115). V novih, občutljivih postkomunističnih demokracijah je njihova vloga veliko večja in odgovornejša kakor v demokracijah z dolgo in nepretrgano tradicijo, saj so hkrati prizorišče, na katerem se nekateri nosilci družbene moči, kot so npr. politične stranke ali izvršilna oblast, šele oblikujejo. Taka vloga novih parlamentov je v velikem nasprotju s predpostavko, da se vloga parlamentov v sodobnih demokracijah zmanjšuje in ima izvršilna oblast vedno večjo moč.

Novi parlamenti, ki so nastali v začetku devetdesetih let, se srečujejo s precej večjimi zahtevami in pričakovanji kakor parlamenti, ki so se vzpostavili v Evropi v prejšnjih obdobjih reparlamentarizacije, in morajo opraviti veliko več nalog, te pa morajo biti opravljene dobro in hitro. V primerjavi s parlamenti v južni Evropi morajo ti parlamenti povsem na novo vzpostaviti tudi celoten gospodarski sistem (Offe, 1991: 875). Čeprav je večina socialističnih držav imela tako ali drugačno obliko parlamenta, jim način konstituiranja le-tega ni zagotavljal potrebne legitimnosti, notranja struktura teh organov in pravila odločanja pa so bila povsem neprilagojena novim zahtevam. V procesu (re)parlamentarizacije in prevzemanja svoje vloge morajo torej parlamenti ne le preoblikovati notranji ustroj in postopke, temveč tudi zagotoviti potrebno učinkovitost. To pomeni, da morajo v kratkem času razviti številne funkcije<sup>48</sup>, ki so jih parlamenti z daljšo tradicijo lahko oblikovali postopoma in v daljšem obdobju.

Pri ocenjevanju celovite vloge parlamenta v političnem sistemu pa se ne moremo omejiti le na klasične oz. odločevalske funkcije parlamentov, kot je npr. zakonodajna ali oblikovanje vlade in nadzor nad njo, kar

<sup>48</sup> Izraz »funkcija« ima v družbenih vedah več pomenov in obsega vsakovrstno delovanje, delo, službo, opravljanje dejavnosti ali uresničevanje opredeljenih nalog oz. dolžnosti, ki so značilne za neko organizacijo ali institucijo, pomeni pa tudi odnos ali odvisnost. V politični znanosti označuje predvsem neko dejavnost v javnem interesu, ki ima določene učinke ali posledice za druge: državljane, posamezne skupine ali dejavnosti, organizacije, institucije ali politični sistem v celoti. Funkcionalistično pojmovanje političnega sistema pa izhaja iz klasične politične teorije J. Locka in Federalističnih spisov (Federalist Papers) o funkcijah političnega sistema oz. delitve oblasti. Te zamisli je G. Almond dopolnil s političnimi funkcijami, kot so artikulacija interesov, agregacija in komunikacija.

ustreza predstavam o strogi delitvi oblasti ali pogledom, da gre pri učinkovitem vladanju predvsem za tehnokratski proces odločanja in nadzovanja od zgoraj navzdol. Tak pristop spregleda pomen in prednosti procesov vplivanja od spodaj navzgor, ki povečujejo sposobnost parlamentov, da predstavljajo družbene interese, razrešujejo konflikte ter oblikujejo dolgoročne politike. Treba je namreč upoštevati celoto posledic, ki jih ima delovanje parlamenta za politični sistem in družbo v celoti v smislu zagotavljanja stabilnosti, varnosti, razvoja in krepitve demokracije.

S tega vidika je mogoče ugotoviti zelo različne formalne in neformalne funkcije parlamentov, ki so relevantne za nepretrgano, stabilno in učinkovito delovanje političnega sistema in povezavo tega sistema s civilno družbo. Med njimi so take, ki so ustavno opredeljene, npr. sprejemanje zakonov, potrjevanje proračuna ali nadzor nad izvršilno oblastjo, in druge, ki niso nikjer zapisane niti jih zavestno ne načrtuje sam parlament ali katerikoli drug državni organ, politični dejavniki ali interesna združenja. To so t. i. splošne funkcije, kot so izražanje različnih mnenj in zahtev, obveščanje ljudi o zadevah, o katerih navadno ne slišijo, pojasnjevanje volivcem, kaj mora država v določenih zadevah storiti, itd., ki so jih nekateri raziskovalci parlamentov omenjali že pred več kot sto leti (Bagehot, 1867: 117). Raziskovalci so poleg teh ugotavljali še nekatere druge naloge parlamentov, npr. mobiliziranje javnosti v podporo posameznim ukrepom ali politikam (Beer, 1969: 57). V novejšem času je najbolj znana lestvica enajstih funkcij, ki jih je v svoji analizi brazilskega kongresa ugotovil Robert Packenham (Packenham, 1970: 522). Njegovo delo je najcelovitejši pregled nalog sodobnega parlamenta na področju primerjalnih študij, ki ga velja upoštevati pri ocenjevanju nalog novih parlamentov. Avtor ugotavlja, da so formalne, odločevalske funkcije, ki se uresničujejo na podlagi posebnih načel in pravil, v ospredju pozornosti, a so lahko manj pomembne od neformalnih. Nekateri raziskovalci se posebej ukvarjajo s posameznimi funkcijami – zakonodajno delovanje razdelijo v skladu s posameznimi fazami oblikovanja politik, kot so pobuda, formulacija, odločanje in izvajanje (Norton, 1993: 52).

Pomen posameznih funkcij je lahko različen in odvisen od političnega sistema in tradicij, pa tudi sprememb v političnem okolju. Nedvomno pa je razvitost funkcij parlamentov pomembna za politični razvoj – smemo predpostavljati, da lahko pomembno vplivajo na spremembe in pospešujejo družbene procese modernizacije. V procesu tranzicije in konsolidacije demokracije so nekatere funkcije nujno poudarjene, medtem ko druge ostajajo v ozadju. Madžarski raziskovalec Attila Agh postavlja na prvo mesto zakonodajno funkcijo, ki jo razume predvsem kot vzpostavljanje temeljnih pravil politične igre v obdobju prehoda in še posebej konsolidacije demokracije; sprejemanje zakonov pa naj bi bilo enako pomembna naloga kakor vzpostavljanje demokratične legitimnosti. Nadzorna funkcija parlamenta naj bi omogočala demokratično ravnotežje moči. Opozarja, da morajo biti parlamenti v državah v tranziciji poglavitni

dejavnik razreševanja perečih nesoglasij, hkrati pa tudi dejavnik socializacije (Agh, 1994: 14). Obenem ugotavlja, da so novi parlamenti pri opravljanju nadzorne funkcije slabo učinkoviti in da imajo zato ustavna sodišča precej pomembnejšo vlogo (Agh, 1988: 94).

Pri nas v starejši literaturi ne najdemo veliko virov o funkcijah parlamentov. Leonid Pitamic navaja v delu *Država iz l. 1927* med pglavitnimi posli parlamenta zakonodajo in nadzor nad državno upravo (Pitamic, 1996: 353). V zadnjem času je opozarjal na različne funkcije sodobnih parlamentov Albin Igličar, ki je v svojem delu *Zakonodajno odločanje* poleg zakonodajne funkcije ugotavljal tudi druge odločevalske naloge, poleg teh pa tudi funkcijo oblikovanja politik na posameznih področjih, nadzorno funkcijo, številne volilne pristojnosti itd. (Igličar, 1994: 42). Podobno razvršča funkcije predstavniškega telesa v delu *Parlament in vlada* Franc Grad, ki poleg splošne politične oz. reprezentativne funkcije poudarja zakonodajno, nadzorstveno in volilno. V okvir zakonodajne v širšem smislu uvršča tudi sprejemanje državnega proračuna, ob njej pa navaja tudi ustavno revizijsko funkcijo, pri čemer opozarja, da je postopek spreminjanja ustave bistveno zahtevnejši od zakonodajnega postopka (Grad, 2000: 88).

Razvitost funkcij je pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe. V prehodnem obdobju, ki je povezano tudi z vključevanjem v širšo evropsko skupnost, so velike nevarnosti, da se posamezne funkcije ne razvijajo dovolj hitro povezano. Zaradi prevelikega poudarka na enih prihaja do zaostajanja v razvoju drugih oz. neuravnoteženosti med funkcijami. Analize delovanja novih parlamentov v srednji Evropi kažejo, da je bil razvoj njihovih funkcij izrazito neuravnotežen in da je tudi še vedno nedokončan, kar pomembno vpliva na splošno učinkovitost teh parlamentov.

Državni zbor sodi med najmlajša predstavniška telesa v Evropi. Kot naslednik prejšnje skupščine RS, izvoljene l. 1990, je prevzel številne funkcije, ki so šle parlamentu samostojne in demokratične države. Ob njem deluje tudi državni svet kot predstavništvo posebnih interesov; resda nima vloge drugega doma, a lahko vpliva na delo parlamenta z zakonodajno pobudo, odločilnim vetom in še drugače. Prejšnja republiška skupščina, ki je bila v skladu z ustavo iz l. 1974 oblikovana na povsem drugačnih temeljih (družbena lastnina, samoupravljanje, funkcionalno organizirano predstavništvo, odsotnost političnega tekmovanja oz. opozicije), je sicer opravljala določene funkcije predstavniškega telesa, a so bile te tako zaradi narave političnega sistema kot tudi zaradi manjših pristojnosti omejene. Čeprav je prva demokratično izvoljena skupščina pomembno izpopolnila svoje funkcije, teh ne moremo primerjati s funkcijami političnopluralističnega parlamenta samostojne države.

V preteklih letih sta morala najprej prva demokratično izvoljena slovenska skupščina in nato državni zbor razvijati številne nove funkcije,

pri tem pa sta tako kakor številni drugi parlamenti srednje in vzhodne Evrope naletela na številne težave, saj se nista mogla zanašati na predhodne primere. Namen tega dela je na eni strani ugotoviti, kako uspešen je bil parlament pri razvijanju posameznih funkcij, ki so nujno potrebne za učinkovito delovanje, še posebej za dokončanje tranzicije v novi državi in za uspešen prehod v fazo utrjevanja demokracije. Hkrati pa bomo skušali tudi ugotoviti, kako učinkovit je bil slovenski državni zbor pri spreminjanju razmer, pospeševanju modernizacije in usmerjanju tranzicije. Pri tem bomo na podlagi razpoložljivih empiričnih in statističnih podatkov skušali podati tudi nekatere primerjave s parlamenti drugih, razvitejših držav srednje Evrope, brez katerih gotovo ne moremo celovito oceniti njegove učinkovitosti v zadnjih letih.

## USTVARJANJE LEGITIMNOSTI

Legitimnost v najširšem smislu pomeni, da je neki politični sistem z vsemi svojimi institucijami sprejemljiv, ker se njegove vrednote ujemajo z vrednotami članov družbe. Sodobni pojem legitimnosti je nastal konec srednjega veka v obrambi pred samovoljo in odkritim nasiljem vladarja. Od takrat je označeval nekaj, kar je bilo različno od dejanske moči in je povezano s pristankom vladanih (*consent of the governed*); legitimna je torej oblast, ki deluje s pristankom in v dobrobit državljanov in ščiti njihove pravice. Oblast, ki se je vzpostavila s silo ali ki dolgotrajno krši pravice državljanov, po mnenju Johna Locka ni legitimna in se ji je mogoče zakonito upreti (Locke, 1993: 213). Samo svobodno izvoljeni predstavniki ljudstva lahko dajejo pristanek na ukrepe izvršne oblasti ali sami oblikujejo zakone. Zato si vsaka oblast že ob nastopu prizadeva dobiti podporo državljanov skozi spoštovanje določenih pravil, prav tako pa skuša z različnimi sredstvi ustvarjati prepričanje, da so veljavne institucije najboljše za dano družbo.

Legitimnost političnih institucij lahko postane vprašljiva ob zelo hitrih družbenih spremembah, ko posamezne skupine državljanov ne sprejemajo novih političnih oblik in odnosov.<sup>49</sup> Prihaja do kriz legitimnosti, ki se kažejo v zavračanju in nespoštovanju posameznih institucij in njihovih odločitev. Izrazit primer je bila po prvi svetovni vojni weimarska Nemčija, v kateri so pomembne skupine državne birokracije, vojske in plemiške aristokracije zavračale republiko in njeno sodobno ustavo. Po-

<sup>49</sup> Alexis de Toqueville je v svojem delu *Democracy in America* zapisal, da »v življenju držav včasih pride čas, ko so stari običaji opuščeni, javna morala uničena, religiozna verovanja pretresena in čarovnija tradicij prekinjena. Državljeni ... stojijo sredi poti zbegani in prestrašeni« (A. de Toqueville, *Democracy in America*, A. Knopf, Vintage ed., 1945).



dobno so nekatere konservativne skupine v Italiji že pred prvo svetovno vojno zavračale ustavno monarhijo (Lipset, 1969: 99). Po drugi svetovni vojni je prebivalstvo držav, v katerih je bila vzpostavljena družbena ureditev po sovjetskem vzoru, oblikovalo močno ambivalenten odnos do nove ureditve, ki je povsem spremenila tradicionalne vrednote, čeprav so se nosilci te ureditve ponekod lahko legitimirali z bojem proti nacizmu in fašizmu.

Legitimnost danes pomeni prepričanje o posebnem pomenu parlamentov kot institucij, ki so oblikovane na podlagi nekih višjih načel in na katere se prenaša suverenost, hkrati pa tudi o pomenu prava ter pravno urejenih postopkov odločanja in o obvezujoči moči tako sprejetih odločitev. Funkcija ustvarjanja oz. podeljevanja legitimnosti se deli na latentno in manifestno. Latentna legitimacija izhaja iz dejstva, da so predstavniki ljudstva izvoljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družbenih skupin. Legitimnost pa hkrati izhaja tudi iz podpore parlamentarni vladavini med najširšimi sloji prebivalstva na eni strani in med političnimi, kulturnimi, gospodarskimi, znanstvenimi in drugimi elitami na drugi. »Zgolj z rednim in trajnim zasedanjem lahko parlament med prebivalstvom in elitami ustvari občutek moralne upravičenosti do vladanja« (Norton, 1993: 135). Stopnja podpore pa je odvisna tudi od učinkovitosti delovanja parlamenta, torej njegove sposobnosti, da odpravlja družbene napetosti in razrešuje najpomembnejše konflikte in sprejema novo zakonodajo, s katero širi pravice državljanov ter zagotavlja razvoj. V tem smislu lahko ugotavljamo legitimnost sodobnih parlamentov s pomočjo anket o odnosu javnosti do parlamentov in tudi z udeležbo na volitvah v nacionalne parlamente.

Manifestna legitimacija pa pomeni samostojno, zavestno in načrtovano obravnavanje vseh zakonodajnih predlogov in sprejemanje odločitev. To preizkušanje predlogov in odločanje mora potekati v posebej predpisanim, pravno-formalno urejenem postopku in na preizkušen način. Zakonski predlogi morajo skozi posebne faze zakonodajnega postopka, v katerih se kritično obravnavajo in dopolnjujejo. Manifestna legitimnost nastaja pravzaprav postopoma v vsaki posamezni fazi postopka do končne sprejetja predloga zakona. Čeprav se odločitve navadno pripravljajo v delovnih organih, mora odločitev na koncu sprejeti kvorum vseh poslancev. Samostojnost razpravljanja in sprejemanja predlogov je značilnost demokratičnih parlamentov za razliko od predstavniških teles, ki imajo podrejeno vlogo ali celo služijo za potrjevanje odločitev, sprejetih v zunanjih središčih moči. V demokratičnih parlamentih poteka preizkušanje argumentov za ali proti sprejetju posameznih predlogov tako s strokovnega kot političnega vidika, pri čemer imajo udeleženci (poslanci, poslanske skupine, vsakokratna koalicija in opozicija) možnost, da spoznavajo tudi druge interese, upoštevajo nove okoliščine in se opredeljujejo po svojem prepričanju. Zato je zakonodajni postopek, urejen na podlagi

demokratičnosti in kontradiktornosti, silno pomemben za legitimnost sprejetih odločitev.

Legitimizacijska funkcija je gotovo najpomembnejša v prvem obdobju prehoda v demokracijo. Mlade demokracije, ki so nastale v »legitimizacijskem vakuumu«, so nujno potrebovale demokratično legitimiran (izvoljen) parlament, ki bi bil tudi forum, v katerem bi svojo legitimnost dobile tudi nove, še nepreizkušene politične stranke. Predstavniška telesa v državah realnega socializma niso razpolagali z legitimnostjo, ki bi bila primerljiva z legitimnostjo demokratično izvoljenih parlamentov. Ta telesa že zaradi postopkov kandidiranja, ki so bili pod nadzorom monopolnih strank in volitev, ki so imele bolj ali manj manifestativno naravo, niso bila utemeljena na splošnem strinjanju med prebivalstvom, temveč na podpori med politično in upravljavsko elito ter morda na tistem sporazumu med to elito in tistimi skupinami, ki so bile v prejšnjih (predsocialističnih) sistemih najbolj ogrožene. Tudi njihova dejanska vloga potrjevalca že pripravljenih odločitev ni vzbujala spoštovanja pri državljanih, sam način odločanja pa je bil pogosto prirejen po volji dominantnih družbenih subjektov (vodilnih strank ali zvez in njihovih satelitskih organizacij) in ni omogočal prave parlamentarne razprave, upoštevanja nasprotnih predlogov itd.

### a) Ustvarjanje latentne legitimnosti

Nekatera predstavniška telesa, ki so bila vzpostavljena po prvi ali drugi svetovni vojni v novih zveznih državah (Sovjetski zvezi, Jugoslaviji, Češkoslovaški), so kljub vprašljivi latentni legitimnosti, omejenim pristojnostim in pomanjkljivim postopkom odločanja užival a precejšen ugled, saj nekateri narodi zaradi zgodovinskih okoliščin prej niso pridobili elementov suverenosti in niso imeli lastnih vlad ali predstavniških teles. Ne glede na obseg pristojnosti ali drugačne funkcije pa je imel sam obstoj predstavniških teles močno simbolično funkcijo utrjevanja nacionalne identitete.<sup>50</sup>

Na drugi strani pa je bila stopnja podrejenosti predstavniških teles zunanjim centrom partijske moči v državah srednje in vzhodne Evrope,

<sup>50</sup> Slovenci smo dobili svojo skupno vlado v Ljubljani šele ob koncu 1. svetovne vojne, med kratkotrajno (republikansko) Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov, ustanovljeno novembra l. 1918; imela je skupno predstavništvo v obliki Narodnega sveta pod predsedstvom dr. Antona Korošca. V Kraljevini SHS (Srbov, Hrvatov in Slovencev), ki je nastala 1. decembra 1918, in v poznejši Kraljevini Jugoslaviji vse do njenega razpada l. 1941 nismo imeli samostojnega predstavniškega organa, saj je bila država urejena unitarno. Povojna slovenska skupščina je naslednica Zbora odposlancev slovenskega naroda, ki je zasedal v Kočevju oktobra 1943. Zbor je sprejel sklepe, ki vzpostavljajo slovensko državnost, poudaril enakopravnost vnovičnega združevanja Slovencev v Jugoslavijo in potrdil SNOO (konstituiran l. 1941 iz Vrhovnega plenuma OF) kot predstavniški organ z zakonodajnimi in izvršnimi pristojnostmi.

vsaj v zadnjem obdobju, precej različna. Nekateri parlamenti so kazali presenetljivo sposobnost lastne pobude ali pa so v razpravi o pomembnih vprašanjih in v zakonodajnih postopkih spoštovali določena klasična parlamentarna načela. Slovenska skupščina, v kateri so bili številni poslanci izvoljeni izmed več kandidatov za isto mesto in so se opredeljevali po svojem osebnem prepričanju, je sicer že v obdobju 1969–1972 skušala doseči določeno neodvisnost od partijske oblasti (akcija 25 poslancev), a se ta prizadevanja niso mogla uresničiti.<sup>51</sup> Odločitve skupščine so se, zlasti proti koncu osemdesetih let, začele ujemati s splošnim razpoloženjem v javnosti. To je povečevalo ugled skupščine in ji vzpostavljalo določeno legitimnost. Raziskovalci so včasih ugotavljali tudi precejšnjo samostojnost poljskega sejma in madžarskega orszaggyulesa (Olson, 1994: 120).

Raziskovalci procesa tranzicije in parlamentarizacije opozarjajo, da so v procesu prehoda, navadno že pred samo tranzicijo, poleg parlamentov nastale tudi druge posebne institucije, ki so nadomestile pomanjkanje prave vsebinske razprave v parlamentih in omogočile neformalni opoziciji, da predstavi svoje zahteve. V razvitejših državah srednje Evrope so bile to okrogle mize med oblastjo oz. vladajočo elito in novo oblikovano opozicijo ali njenimi skupinami. Prva taka okrogla miza, ki je pripeljala do zgodovinskega preobrata in so jo posnemali v nekaterih drugih državah realnega socializma, je bila okrogla miza med predstavniki oblasti in opozicijske Solidarnosti na Poljskem (pogajanja so se začela 6. februarja 1989). Na podlagi sporazuma o mirnem prehodu, ki je bil dosežen 5. aprila 1989, je bila Solidarnost legalizirana, določena pa je bila tudi nova struktura poljskega parlamenta (poleg sejma je bil vzpostavljen tudi senat), poljski opoziciji pa je bilo omogočeno sodelovati na prvih (pol)demokratskih volitvah junija 1989 in postaviti svojega kandidata na čelo vlade (kandidiranje je bilo povsem svobodno le za senat, v katerem je opozicija osvojila 99 od 100 sedežev, medtem ko je na volitvah v sejm osvojila vseh 161 dovoljenih od 460 sedežev). Na Madžarskem, kjer je prihajalo do podobne erozije strukture moči, so pogajanja za okroglo mizo med Socialistično delavsko partijo in opozicijo potekala od 13. julija do 18. septembra 1989, ko je bil podpisan sporazum o načinu prehoda (oktobra se je MSDP sama razpustila). V Sloveniji, kjer so gonilne sile prejšnjega sistema prav tako izčrpale svojo moč in je prevladujoči model samoupravne družbenopolitične in gospodarske organiziranosti vedno bolj

<sup>51</sup> Kot »akcijo 25 poslancev« označujemo dogajanje v zvezi s predlogom poslancev skupščine SR Slovenije l. 1971 za dopolnitev zakona o volitvah članov predsedstva SFRJ, ki je bil izglasovan 8. julija 1971. Dopolnitev je omogočala, da bi poleg republiške SZDL tudi najmanj 20 poslancev skupščine SRS lahko podalo predlog za izvolitev članov predsedstva SFRJ. Petindvajset poslancev je dejansko predlagalo dr. E. Petriča, pozneje pa so predlagatelji predlog umaknili. Politični akterji v SZDL in ZKS so nato ocenili, da je šlo za akcijo, naperjeno proti ZKS in SZDL, in hudo »politično diverzijo« ter zahtevali moralno in politično odgovornost predlagateljev (P. Jambrek, Ustavna demokracija, 1992, DZS).

razpadal, je razvoj zaradi vpetosti v jugoslovansko federacijo in precejšnje moči dejanskega centra partijske in vojaške oblasti potekal nekoliko drugače; prejšnja elita je začela pogovore z opozicijo sredi l. 1989, vendar se je velik del razprave odvijal v okviru ustavne komisije takratne slovenske skupščine, ki je v širšem smislu predstavljala podobno prizorišče za pogajanja o spremembah republiške ustave (Jambrek, 1992: 106).<sup>52</sup> Precej podobno so vsaj v prvem obdobju potekali procesi na Hrvaškem, a je tam demokratizacija dobila posebne značilnosti zaradi naraščajočih nacionalnih konfliktov in dolgotrajne vojne s srbskimi paravojaškimi enotami ter jugoslovansko vojsko (Zakošek, 1994: 3).

Nacionalne okrogle mize in druge institucije, v katerih so potekale razprave o demokratizaciji, so bile posebni pogajalski instrumenti, ki so pomagali odpraviti »legitimizacijski vakuum«, to je pomanjkanje legitimnosti prejšnjih predstavniških institucij. Hkrati so nadomeščale pomanjkanje legitimnosti tako starih političnih elit, ki niso uživale zaupanja državljanov, kot novih opozicijskih elit, ki še niso dokazale svoje legitimnosti na volitvah. Obe strani sta sprejeli druga drugo kot dejanski in upoštevanja vreden politični dejavnik in s samim začetkom pogovorov odgovorili na nekaj temeljnih vprašanj, denimo, da se bosta izogibali nasilju in si prizadevali za postopne spremembe, ali da se bodo odločitve sprejemale v okviru veljavnega pravnega reda, čeprav se ta hkrati postopoma spreminja in zamenjuje z novim. Dejanski dogovori med predstavniki oblasti in opozicijo so bili samo na Poljskem, Madžarskem in v Sloveniji (Agh, 1998: 86). Zadnji parlamenti pred prvimi demokratičnimi volitvami so tako postali »tranzicijski« parlamenti, ki so upoštevali zahteve nove opozicijske elite in dosežene sporazume med njo in veljavno oblastjo, hkrati pa tudi sami zelo vplivali na zaporedje in hitrost sprememb.

Takratna skupščina socialistične republike Slovenije (oblikovana na podlagi ustave iz l. 1974), se je v svojem zadnjem mandatu (1986–1990) znašla pred zahtevnim izzivom, kako odgovoriti na velike pritiske po centralizaciji Jugoslavije in hkrati zavarovati uresničevanje suverenih pravic v lastni republiški državi. Težnje po centralizaciji so bile v prvem obdobju močnejše od nasprotovanja posamezne republike. Slovenska skupščina, ki že prej ni nasprotovala razglasitvi izrednega stanja na Kosovu, je 22. novembra 1988 kljub velikemu nasprotovanju med Slovenci in zahtevam po referendumu dala formalno soglasje k predlogu amandmajev k zvezni ustavi iz l. 1974, čeprav so spreminjali dotedanji ustavni položaj republike in prenašali na zvezne organe približno štirideset pristojnosti (Jambrek, 1988: 20, Kristan, 1989: 113). Neupravičen prenos teh pristojnosti je imel dve pomembni posledici – ogrozil je takratno politično elito, ki se je nenadoma začela zavedati svojega »legitimizacijskega

<sup>52</sup> Izmed razvitejših držav srednje Evrope se proces demokratičnega prehoda zaradi ortodoksnosti političnega vodstva ni mogel začeti na podoben način samo v Republiki Češki in Slovaški, kjer je komunistični sistem padel šele 17. novembra 1989 po množičnih demonstracijah.

primanjkljaja«, in postala vse bolj odzivna na zahteve ljudi. V tem smislu sta za nadaljnji potek demokratizacije v Sloveniji značilna izstop Zveze komunistov Slovenije iz Zveze komunistov Jugoslavije (slovenska delegacija je januarja 1990 demonstrativno zapustila 14. kongres ZKJ v Beogradu) in njena preobrazba v sodobno Stranko demokratične preнове (SDP-ZKS) oz. v Združeno listo socialnih demokratov (ZLSD). Na drugi strani pa je vplival na politično soglasje vseh družbenih skupin, da slovenski narod in ljudstvo Slovenije uresničujeta svoje suverene pravice v lastni državi. To je slovenski skupščini omogočilo, da je opustila kompromisarstvo in neodločnost, kakršno je pokazala ob odločitvi zvezne skupščine o uvedbi izrednega stanja na Kosovu, in zavzela drugačen položaj znotraj političnega sistema.

Prvi pomemben korak k utrjevanju svoje legitimnosti je takratna skupščina (sestavljena iz treh zborov, katerih člani – delegati so bili posredno izvoljeni kot predstavniki teritorialnih in funkcionalnih samoupravnih skupnosti in družbenopolitičnih organizacij) storila 27. septembra 1989 s sprejemom 81 amandmajev k slovenski ustavi iz l. 1974, s katerimi je bil izveden »normativni preboj« in omogočen prehod iz partijske države v parlamentarno demokracijo (Jambrek, 1992: 106). Z njimi je bila hkrati znova zavarovana samostojnost Slovenije v takratni federaciji, ki je bila okrnjena s sprejetjem amandmajev k zvezni ustavi, in znova vzpostavljene ter zaščitene klasične svoboščine in pravice državljanov. Posebno pomemben je bil IX. amandma, s katerim je bila razglašena trajna, celovita in neodtujljiva pravica slovenskega naroda do samoodločbe, ki zajema tudi pravico do odcepitve in združitve.<sup>53</sup> Slovenska skupščina je kljub izrednim pritiskom takratne federacije ter pozivom, naj odloži odločanje o dopolnilih, 27. septembra sprejela vse amandmaje. Delegati v vseh zborih so izrazili ogorčenje nad vmešavanjem od zunaj in pozvali skupščine drugih republik, naj v svoje ustave uvrstijo podobne člene. Sprejem teh amandmajev in na njihovi podlagi tudi nove zakonodaje o političnem združevanju (27. decembra 1989), ki je omogočila legalizacijo političnega pluralizma, lahko štejemo za »normativni preboj« iz prejšnjega enostrankarskega sistema. Ta preboj je omogočil izvedbo prvih demokratičnih volitev spomladi leta 1990 v novo skupščino (povsem strankarske volitve so bile sicer samo za družbeno-politični zbor). Ta je bila sicer še vedno sestavljena iz treh zborov, a so imeli s spremembo ustave enako število poslancev (3 x 80).

Nadaljnja pomembna dopolnila, ki dodatno poudarjajo trajnost in neodtujljivost pravice vsakega naroda do samoodločbe in prinašajo neka-

<sup>53</sup> Pomembni so tudi amandmaji o ekonomski samostojnosti Slovenije (10), o uporabi slovenskega jezika (41), o varovanju pravic Slovenije v izrednih razmerah (48), o finančnih obveznostih Slovenije v razmerju do organov federacije (48) itd. Na področju pravic in svoboščin pa so bili najpomembnejši amandmaji o enakopravnosti občanov (40), varstvu osebnih podatkov (41), pravici do zborovanja in združevanja (41), pravici do slovenskega jezika (41), svobodi gibanja (42), nedotakljivosti stanovanja (42), tajnosti občil (42), svobodi veroizpovedi (43) itd.

tere pomembne spremembe glede vloge SZDL pri organizaciji volitev (liste kandidatov lahko določajo sami volivci), spreminjajo način volitev funkcionarjev slovenske skupščine ter odpravljajo naziv »socialistična« v imenu »Socialistična republika Slovenija«, je sprejela skupščina marca 1990. S sprejemom teh dopolnil je republiška skupščina sprejela posebno deklaracijo o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za Slovenijo. V njej je skupščina med drugim opozorila na posledice, ki jih ima na razmere v Sloveniji pretrganje vseh gospodarskih, kulturnih in političnih stikov s Slovenijo, kar je decembra 1989 razglasilo vodstvo SR Srbije kot odgovor na prepoved t. i. »mitinga resnice« v Ljubljani.

Drugi nadvse pomemben korak za utrditev legitimnosti skupščine so bile prve demokratične volitve spomladi 1990. Prave pluralistične volitve so bile izvedene le za družbeno-politični zbor (kandidate za druga dva zbora, zbor občin in zbor združenega dela, so še vedno volili v krajevnih skupnostih in delovnih organizacijah), na katerih je zmagala združena opozicija Demos. Glede na to, da so se izvoljeni tudi v drugih dveh zborih kmalu strankarsko opredelili, je imel Demos večino 132 poslancev od 240 (55 %) – večino je imel v družbenopolitičnem zboru in zboru občin, ni pa je imel v zboru združenega dela.<sup>54</sup> Dr. France Bučar je v svojem znamenitem govoru v Skupščini RS 9. maja 1990 dejal, da se je s prvimi demokratičnimi volitvami in s konstituiranjem tega prvega demokratično izvoljenega slovenskega parlamenta v Sloveniji končala državljanska vojna, ki nas je hromila skoraj pol stoletja (Bučar, 1993: 11). Zmaga Demosa je pospešila prizadevanja za pripravo nove slovenske ustave, ki ne bi bila več podrejena neki »nadustavi«.

Tretji pomemben korak je naredila slovenska skupščina 2. julija 1990, ko je skladno z voljo vseh političnih strank sprejela Deklaracijo o suverenosti države Slovenije. Deklaracija je poudarila, da zvezna ustava, zakoni in drugi predpisi veljajo na ozemlju Slovenije le, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije, oziroma da zakoni, ki jih skupščina SFRJ sprejme po sprejemu te deklaracije, veljajo le, če slovenska skupščina da k njim svoje soglasje. Po tem, ko je Zvezni zbor Zvezne skupščine Jugoslavije obsodil to deklaracijo, se je še poglobilo nasprotje med zvezno in slovensko skupščino. Hkrati s sprejemom deklaracije je slovenska skupščina tudi naložila izvršnemu svetu, naj do septembra ugotovi, kateri zvezni zakoni ne veljajo več na ozemlju Republike Slovenije. Na podlagi zahtev Deklaracije o suverenosti je skupščina republike Slovenije oktobra 1990 sprejela še tri dopolnila (XCVI–XCVIII) k republiški ustavi, ki so konkretizirala zahteve po primarnosti republiške ustave in zakonov oziroma o neveljavnosti vseh zveznih zakonov, ki so ali bi bili v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije, in so določila, da skupščina z zakonom sama ureja način služenja vojaškega roka.

<sup>54</sup> Demos je imel v družbenopolitičnem zboru 51 od 78 sedežev, v zboru občin 51 od 78 sedežev in v zboru združenega dela 29 od 80 sedežev.

Četrty nadvse pomemben korak k utrjevanju legitimnosti še vedno »republiškega« parlamenta je bila odločitev o plebiscitu za samostojno Slovenijo, ki je bila sprejeta 6. decembra 1990.<sup>55</sup> Ob sprejemu zakona o plebiscitu v slovenski skupščini so nove politične stranke in poslanske skupine dosegle pomembno soglasje (podobno tistemu, ki so ga dosegle slovenske stranke ob koncu prve svetovne vojne glede vstopa v republikansko Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov), in podpisale poseben sporazum o skupnem nastopanju za samostojno in neodvisno državo Republiko Slovenijo. Skupščina Republike Slovenije se je z zakonom zavezala, da bo v šestih mesecih od dneva razglasitve plebiscitne odločitve sprejela vse potrebne ustavne in druge akte in ukrepe, potrebne za to, da znova prevzame izvajanje suverenih pravic, ki jih je prenesla na organe SFRJ. Skupščina je hkrati s sprejemom zakona o plebiscitu sprejela tudi t. i. »pismo o dobrih namenih«, naslovljeno na domačo, jugoslovansko, evropsko in svetovno javnost. Pismo, ki izraža težnjo, da bi se osamosvojitve Slovenije dosegla po mirni poti, poudarja, da osamosvojitve ni usmerjena zoper nikogar v Jugoslaviji niti zunaj nje. Na plebiscitu izražena volja Slovencev naj bi vzpostavila demokratične temelje, na katerih naj bi urejali odnose z drugimi jugoslovanskimi narodi znotraj morebitne konfederativne ali gospodarske skupnosti. Republika Slovenija tako prevzema svoj del odgovornosti za demokratizacijo na celotnem ozemlju jugoslovanske države, v prihodnje pa naj bi prišlo do sporazuma o pravnem nasledstvu, to je razdelitvi pravic in obveznosti. Pred izvedbo plebiscita je slovenska skupščina sprejela še deklaracijo o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, s katero se je enostransko zavezala k njihovemu spoštovanju.

Plebiscit, ki je bil izveden 23. decembra 1990, je imel za cilj omogočiti državljanom, naj avtoritativno povedo, kaj hočejo, in tako zmanjšati možnosti manipuliranja (zlasti zunanjega) z interesi ljudstva.<sup>56</sup> Prav tako je okrepil (že obstoječo) legitimnost slovenske oblasti, čeprav sam po sebi še ni »povrnil« vseh pristojnosti, ki jih je še vedno imela legalna (ne pa tudi legitimna) zvezna oblast. 20. februarja 1991 je bilo sprejeto XCIX. dopolnilo k ustavi RS, ki je omogočilo ustavnopravni prenos pravic, ki so bile z ustavo l. 1974 prenesene na organe SFRJ, nazaj na Republiko Slovenijo. S tem dopolnilom je Slovenija v celoti in dokončno izstopila iz pravnega reda takratne jugoslovanske federacije (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996: 75–76). 20. marca 1991 je bilo sprejeto še dopolnilo C, ki je določilo državni grb in zastavo. K uveljavitvi legitimnosti slovenske skupščine je prispeval njen sklep 26. junija 1991, da plebiscitna odločitev slovenskega naroda začne veljati; s tem se je dejansko končal proces slo-

<sup>55</sup> Za zakon o plebiscitu so glasovali 203 poslanci, štirje so bili proti.

<sup>56</sup> Na plebiscitu je velikanska večina državljanek in državljanov Republike Slovenije glasovala za samostojno državo – za samostojnost se je opredelilo 88,5 % vseh volilnih upravičencev, proti samostojnosti pa se je izjasnilo le 4 % udeležencev plebiscita.

venskega osamosvajanja. Leta 1990 demokratično izvoljena, še vedno tridomna skupščina je z razglasitvijo samostojnosti Slovenije povzdignjena v parlament samostojne države.

Za dokončno uveljavitev legitimnosti slovenskega parlamenta pa je bila potrebna tudi povsem nova slovenska ustava, ki jo štejemo za peti korak v tem procesu. Nova ustava, ki jo je skupščina RS sprejela 23. decembra 1991 z več kot dvotretjinsko večino, je spet uveljavila sodobno načelo delitve oblasti in vzpostavila državni zbor kot predstavništvo političnih interesov. Enodomni državni zbor, izvoljen decembra 1992, postane po svojih pristojnostih in funkcijah vsaj načeloma primerljiv z drugimi zakonodajnimi telesi z daljšo demokratično tradicijo; njegova legitimnost je utemeljena z načinom njegovega konstituiranja, s kontinuiranim zasedanjem in tudi s posebej določenim demokratično urejenim zakonodajnim postopkom. Ob njem je bil z novo ustavo vzpostavljen tudi državni svet, katerega funkcija je predstavljanje funkcionalnih in teritorialnih interesov, ima določene pristojnosti zakonodajne pobude in hkrati demokratične varovalke, saj mora državni zbor pri vnovičnem glasovanju ob svojem morebitnem vetu na izglasovani zakon zbrati kvalificirano večino. Vloga tega posebnega predstavniškega telesa, ki mu v drugih ureditvah težko najdemo primerjavo, ostaja zaenkrat nejasna, čeprav v posameznih primerih vpliva na izboljšanje kakovosti sprejete zakonodaje in s tem prispeva k legitimnosti državnega zbora.

Tako je slovenska skupščina ustvarjala legitimnost ne le navznoter, temveč si je s posebnimi izjavami (pismo o dobrih namenih) in deklaracijo o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope utrdila legitimnost tudi navzven, to je v širšem (jugoslovanskem) in mednarodnem okolju. V tem smislu je pomembna tudi Resolucija o predlogu za sporazumno razdružitev Socialistične federativne republike Jugoslavije, ki jo je Skupščina RS sprejela 20. februarja 1991. Resolucija poudarja, da rezultati plebiscita zavezujejo skupščino RS, da v šestih mesecih po izvedbi referendumu sprejme ustavne in druge akte ter ukrepe, potrebne za to, da Republika Slovenija prevzame vse suverene pristojnosti, ki so bile prej prenesena na organe SFRJ. Slovenska skupščina se je s to resolucijo obrnila neposredno na skupščine drugih takratnih republik (Bosne in Hercegovine, Črne gore, Hrvaške, Makedonije in Srbije) in predlagala sporazumno razdružitev Socialistične federativne republike Jugoslavije, hkrati pa obvestila skupščino SFRJ, da se je s to resolucijo proces razdruževanja dejansko začel.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Resolucija je predlagala, naj se SFRJ razdruži na več samostojnih držav, ki bodo v skladu s sklepnim dokumentom Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi spoštovale skupne meje in meje z drugimi evropskimi državami. Prav tako naj bi se vzdržale vseh dejanj, ki so v nasprotju s cilji in načeli ustanovne listine ZN, še posebej pa akcij, ki pomenijo grožnjo ali silo ali uporabo sile. Celoten postopek razdružitve naj bi potekal v skladu z veljavnimi pravili mednarodnega prava (dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb iz l. 1978 in konvencija o nasledstvu držav glede lastnine, arhivov in dolgov iz l. 1983). Morebitne medsebojne spore naj bi re-



## b) Ustvarjanje manifestne legitimnosti

Iz temeljnih načel demokratičnega parlamentarizma izhaja, da imajo vsi interesi načeloma enake možnosti, da se predstavijo v predstavniskem telesu, pa tudi, da se parlamentarno odločanje ne sme uporabljati za pretvarjanje neke monopolne politične moči v pravo, tako da bi zakonske norme ustrezale zgolj ali predvsem volji neke prevladujoče ali vodilne politične skupine ali organizacije. Celovita politična modernizacija mora poleg volilnega tekmovanja in pretvarjanja volilne podpore v število mandatov nujno zajeti tudi postopek zakonodajnega odločanja.

Zakonodajni postopek je med vsemi postopki odločanja najbolj izdelan in tudi predvidljiv. Izdelan je v posebnih poslovnikih, ki si jih parlamenti sami oblikujejo na podlagi ustav. Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament, s katerim določa lastno poslovanje in postopek odločanja, je nekakšen poseben zakon, ki ga štejejo tudi za »malo ustavo«, zato je za spreminjanje poslovnika praviloma potrebna posebna večina. Sodobni parlamentarni poslovniki določajo zanesljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki se ne more spreminjati od primera do primera ali po volji vsakokratne večine v parlamentu. Določajo tudi vloge posameznih udeležencev, to je posameznih poslancev ali poslanskih skupin in tudi vodstva parlamenta (predsednika in njegovega posvetovalnega organa) v posameznih fazah postopka, zato je postopek v formalnem smislu predvidljiv. Smotrna ureditev postopka zagotavlja, da so potrebe državljanov in države po zakonodajnem urejanju uresničene čim bolj in čim hitreje.

Zakonodajno odločanje je v demokratičnih parlamentarnih državah urejeno ob upoštevanju posebnih načel, med katerimi je poudarjeno *načelo demokratičnosti*. To pomeni, da imajo vsi poslanci oz. skupine poslancev načeloma enak položaj oz. enake možnosti sodelovanja v procesu odločanja, to so možnosti zakonodajne iniciative, sodelovanja v razpravi in dopolnjevanja drugih predlogov, do končnega glasovanja. Poslanci so poleg tega neodvisni od kakršnikoli navodil in zavarovani z imuniteto, kar naj bi prispevalo k iskanju resnice oz. najboljših rešitev. Zagotovljena je torej kontradiktornost razpravljanja, to je iznašanje najbolj nasprotujočih si argumentov in njihovo preizkušanje v demokratični in strpni razpravi. Drugo pomembno načelo je *načelo javnosti*, ki zahteva javno in odprto razpravo. Parlament je prizorišče odprtih in javnih razprav o vseh družbenih vprašanjih, praviloma se noben zakon ne sme obravnavati in sprejeti, ne da bi bila javnost obveščena o vseh fazah postopka in ne da

ševali mirno, tako da ne bodo ogrozili mednarodnega miru, varnosti in pravice. Nove države naj bi si tudi prizadevale za stalno institucionalizirano sodelovanje v morebitni konfederaciji ali gospodarski skupnosti ali kakršnikoli drugačni povezavi, ki bi bila v korist njihovim narodom in državljanom. Prav tako naj bi razvijale medsebojno razumevanje in zaupanje, prijateljstvo in dobrososedske odnose.

bi imela možnost neposredno spremljati zasedanja. Državljeni imajo pravico prisostvovati zasedanjem parlamenta, posebno vlogo pa imajo sredstva javnega obveščanja, ki prenašajo zasedanja in poročajo o vsebini razprav. Načelo javnosti je še poudarjeno z javnim glasovanjem, saj poslanci praviloma glasujejo javno, kar omogoča volivcem spremljati in nadzorovati njihovo delovanje. *Načelo stopnjevitosti* omogoča, da se o predlogih zakonov razpravlja podrobno in temeljito na več zaporednih obravnava, kar olajšuje njihovo ocenjevanje z različnih vidikov, tehtanje argumentov in po potrebi njihovo dopolnjevanje. Vsak predlog gre praviloma skozi več branj, kar naj bi zagotovilo večjo kakovost na koncu izglasovanega zakona. Za sprejem vsake odločitve pri vsakem posameznem branju je potrebna večina vseh poslancev. Med drugimi načeli je pomembno *načelo racionalnosti*, ki terja smotrno razporeditev zakonodajnega dela parlamenta in hkrati dobro povezanost posameznih obravnava zakonskih predlogov. Z njim povezano *načelo gospodarnosti* zakonodajnega postopka zagotavlja, da v čim krajšem času in s čim bolj smotrno porabo energij poslanci opravijo in končajo zakonodajni postopek (Igličar, 1995: 65).

Dobro urejen zakonodajni postopek mora natančno opredeliti in porazdeliti pravice in odgovornosti vseh udeležencev v zakonodajnem postopku, hkrati pa mora vsebovati za vse enake in jasno določene pogoje za vključevanje v proces zakonodajnega odločanja (roke za pripravo in vlaganje predlogov, obravnavo gradiv, napoved razprav itd.). Manifestna legitimnost se tako ustvarja skozi celotni zakonodajni postopek oz. skozi posamezna branja, od dodelitve predloga ustreznemu matičnemu delovnemu telesu oz. začetka prve obravnave do končnega glasovanja, pri čemer se večji del zakonodajnega dela opravi v delovnih telesih. Ta so primernejša za zbiranje informacij in preizkušanje argumentov, prav tako pa tudi za sklepanje kompromisov med poslanskimi skupinami in oblikovanje predlogov končnih odločitev, ki se morajo obravnavati in sprejemati na skupnih zasedanjih. Legitimnost končnih odločitev je torej povezana s strogim spoštovanjem načel in pravil, ki zagotavljajo demokratičnost ob upoštevanju racionalnosti in ekonomičnosti. Samo tako sprejete končne odločitve so tudi obvezujoče za državljane in so jih ti dolžni spoštovati in se ravnati po njih, tudi če se z njimi ne strinjajo. Država lahko v tem primeru za njihovo uresničitev uporabi tudi sredstva prisile.

Novi demokratični parlamenti so se na začetku znašli pred velikimi težavami, saj prejšnji poslovnik iz obdobja enostrankarskega socializma niso bili primerni, oz. bi lahko ovirali potek odločanja ali pa omogočali nesmotrn in neracionalen postopek. Zato so se v vseh novih demokratično izvoljenih parlamentih morali lotiti priprave novih poslovnikov, ker pa to ni bilo takoj mogoče, so najprej dopolnili prejšnje poslovnike. Vzpostaviti so namreč morali poslanske skupine kot posebno obliko povezovanja in delovanja poslancev, izvoljenih na strankarskih listah, opredeliti način sestave kolegijskega organa in delovnih teles itd. Nekateri

parlamenti so nove poslovnike sprejeli precej hitro, npr. madžarski orszaggyules, ki ga je sprejel že l. 1989, a ga je dopolnjeval v naslednjih letih (1990, 1992), medtem ko je poljski sejm sprejel nov poslovnik l. 1992, poslanski dom češkega parlamenta pa v tretjem letu prvega mandata l. 1995. Nova demokratično izvoljena slovenska skupščina je 8. maja 1990 najprej sprejela dopolnitev prejšnjega poslovnika (sprejetega l. 1982) v obliki začasnega poslovnika, ki je potrdil obstoj strankarske sestave skupščine in omogočil oblikovanje poslanskih skupin. Poslanci novo izvoljenega državnega zbora pa so 23. decembra 1992 sprejeli novi začasni poslovnik, ki je veljal le nekaj mesecev, to je do sprejema povsem novega poslovnika, prilagojenega enodomnemu državnemu zboru RS. Poslovnik, ki je bil sprejet 5. julija 1993 in se opira na novo slovensko ustavo, sprejeto l. 1991, je bil velik korak k ureditvi sodobnega zakonodajnega postopka in je pomembno prispeval k institucionalizaciji sodobnega slovenskega parlamenta. Poslovnik je določil obširne pravice poslancev in uredil način dela državnega zbora, med drugim tako, da državni zbor razpravlja o zakonskih predlogih praviloma na treh obravnavah, razen v posebnih primerih, ko uporabi nujni postopek.

Novi poslovnik je omogočil večjo učinkovitost državnega zbora v razmerah zelo velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in preureditvi celih področij oblikovanja politik, ki so bili sicer značilni za vse države v tranziciji. Vendar pa je hkrati ohranil nekatera razmerja in načela, ki so bila značilna za prejšnji skupščinski sistem. Ohranil je tudi način prepodrobne urejanja vseh razmerij, pravic in odgovornosti (vseboval je kar 338 členov). Med drugim je ohranil tudi podobno razmerje med državnim zborom in vlado RS kakor v prejšnjem sistemu in zakonodajni postopek z obveznimi tremi branji, v katerih je prihajalo celo do ponavljanja posameznih opravil delovnih teles. Zato je v zakonodajnem odločanju prihajalo do velikih težav in zaostankov. To je opazila tudi Evropska komisija in v svojih poročilih o napredku Slovenije v procesu vključevanja v EU večkrat omenjala težave, ki jih je povzročal postopek. Po več poskusih oblikovanja novega poslovnika je državni zbor l. 2002 končno sprejel modernejši poslovnik, ki je omogočal hitrejšo zakonodajno delo (prva obravnava zakona ni obvezna, delovna telesa imajo večjo odgovornost, kolegij predsednika pa lahko odloča o nekaterih organizacijskih vprašanjih, povezanih s pripravo sej in določanjem časa za razpravo). Novi poslovnik je torej bolj upošteval načeli racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka, ne da bi zmanjšal pomen demokratičnosti. Ne glede na to pa bo tudi ta poslovnik treba postopoma prilagajati novim potrebam in še posebej spremembam, ki jih prinaša vstop Slovenije v EU. Na obseg zakonodajnega dela slovenskega državnega zbora bo, tako kakor na delo vsakega nacionalnega parlamenta države članice EU, pomembno vplival prenos dela suverenosti na organe EU.

**Tabela 1:** Volilna udeležba kot indikator zaupanja v parlament (v %)

	Volilna udeležba - leto volitev													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Slovenija	83,5		85,9				73,7				70,4			
Poljska	62,3			43,2				52,1				47,9		
Češka		85,1					76,4		74,0				58,0	
Madžarska	63,1				68,9					56,2			70,5	
Hrvaška	84,4		75,6			68,8					69,3			66,8
Nemčija	77,8				79,0				82,2				79,1	
Švedska		86,7			86,8				81,4		80,1			

Vir: Državnozbornske volitve 2000, Statistični urad RS, Rezultati raziskovanj št. 750, Nacionalne statistike.

Legitimnost je vrednostna kategorija, vendar se v vseh državah in še posebej v državah na prehodu povezuje z učinkovitostjo, ki ima instrumentalni značaj. Države, katerih parlamenti dosegajo veliko stopnjo demokratične legitimnosti in so hkrati učinkoviti pri razreševanju konfliktov ter oblikovanju novih sodobnih politik, veljajo za stabilne (Lipset, 1969: 99). Slabosti v delovanju, težave pri usklajevanju interesov in iskanju najbolj sprejemljivih rešitev, zamujanje s sprejemanjem pomembne zakonodaje, slabi zakoni, ki jih je težko uresničevati in jih je treba dopolnjevati itd., lahko pomembno znižujejo legitimnost parlamenta, posredno pa tudi političnega sistema v celoti. To je mogoče ugotavljati na podlagi stopnje zaupanja v parlament ali pa volilne udeležbe. Čeprav zaupanje v nacionalni parlament po nekaterih javnomnenjskih raziskavah v državah v tranziciji še ni doseglo stopnje zaupanja v državah z daljšo parlamentarno tradicijo, iz primerjav volilne udeležbe v posameznih državah lahko ugotavljamo, da je volilna udeležba ponekod precej visoka in primerljiva z državami z daljšo parlamentarno tradicijo.

## PREDSTAVLJANJE DRUŽBENIH INTERESOV

Vprašanje predstavljanja družbenih interesov se postavlja kot osrednji problem politične teorije, saj omogoča razumeti celoto razmerij med civilno družbo in državo. V širšem smislu gre za vprašanje možnosti oblikovanja takih oblik predstavnosti, ki naj bi zmanjševale nasprotje med obema sferama ter zagotavljale osnovne pogoje za demokratično in smiselno sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev. Konkretno pa je predstavljanje vedno povezano z vsebino in intenzivnostjo družbenih interesov. V vsaki moderni družbi se pojavlja množica interesov, ki so na eni strani pogojeni z dano družbeno strukturo, splošno gospodarsko razvitostjo oz. delitvijo dela in na drugi strani s posebnimi vrednotami, politično kulturo, tradicijami in posebnimi zgodovinskimi izkušnjami.

Kot relevantne politične interese prepoznavamo samo tiste, ki so skup-

ni večjim družbenim skupinam in jih te zavestno opredeljujejo v povezavi s svojimi posebnimi vrednotami in cilji. Čeprav so interesi navadno jasno izraženi in nedvoumni, se številni pojavljajo v latentni obliki in niso neposredno prepoznavni. Glede na pomen se delijo na temeljne, ki so trajni in usmerjeni k dolgoročnim ciljem, in konkretne, ki se pojavljajo v zvezi z reševanjem posameznih vprašanj, ki so s temeljnimi interesi lahko le malo povezana. Interesi, ki se empirično pojavljajo, so lahko komplementarni ali tekmujoči, nekonfliktni ali konfliktni (Zajc, 1993: 47). Posebno pomembna za politično življenje v vsaki skupnosti je intenzivnost interesov; medtem ko se zavzemanje za določene interese lahko kaže le kot šibko ali načelno strinjanje, je prizadevanje za uresničenje drugih lahko zelo intenzivno in povezano z močnimi čustvi. Oblikovanje in izražanje interesov je pogosto odvisno od politične kulture, saj je izražanje različnosti ponekod težko sprejemljivo, tekmovanje med interesi pa ni zaželeno.

Politični interesi imajo svoje nosilce (družbene sloje ali skupine) in tudi posebne zastopnike oz. posrednike v obliki političnih strank. Stranke so posebne interesne organizacije, ki jih člani in širša politična javnost pripozna kot legitimne zastopnike. Glede na zgodovinski izvor ali družbene cepitve se delijo na več tipičnih strankarskih družin. Klaus von Beyme v svojem delu *Political Parties in Western Democracies* (1985) našteva kar deset takih družin strank, ki se borijo proti drugim, kot so konservativne (za ohranitev starih vrednosti in razmerij moči, proti družbenim spremembam), liberalne (proti konservativcem in za svobodno podjetništvo), delavske (proti »meščanskemu« oz. tržnemu sistemu, za izboljšanje socialnega položaja delavcev), kmečke (proti industrializaciji in za ohranitev podeželja), krščanske (proti ločitvi države in cerkve, za vlogo krščanskih izročil), komunistične (proti formalnim človekovim pravicam, za diktaturo avantgarde v imenu delavskega razreda), fašistične (proti demokratičnim sistemom, za uveljavitev naroda oz. rase in vlogo državnega voditelja), regionalne (proti centralizmu države), ekološke (proti pojmovanju razvoja kot gospodarske rasti in za ohranitev zdravega okolja) in različne protestne stranke. Čeprav deloma opuščena, pa je še vedno uporabljena delitev na leve in desne stranke, ki se je uveljavila po prvi svetovni vojni z nastankom delavskih strank (Fink-Hafner, 2001: 48). V novih demokratičnih državah srednje Evrope se pojavlja delitev na reformirane prejšnje stranke, ki jim je uspelo preživeti in si pridobiti demokratično legitimnost v smislu spoštovanja demokratičnih pravil (priznavanje enakih možnosti predvolilnega tekmovanja, spoštovanje volilnih rezultatov, prepustitev oblasti ob izglasovanju nezaupnice), in nove stranke, ki so bile po večini oblikovane iz prejšnjih opozicijskih skupin (Agh, 1998: 117). Druga pomembna delitev strank v teh državah pa je na stranke, ki se zavzemajo za čim prejšnji vstop v EU, in nacionalistične stranke, ki nasprotujejo odpiranju in povezovanju (te so sicer v izraziti manjšini, a so pomemben dejavnik pri širjenju »evroskeptičizma«).

Stranke s svojim delovanjem pomembno prispevajo k uveljavljanju interesov posameznih družbenih skupin v institucionaliziranem parlamentarnem okolju in tudi k legitimnosti celotnega političnega sistema. Skladno s svojimi strategijami podpirajo tudi interese, ki v družbi nimajo veliko podpore oz. jih »okrepijo«, da so videti pomembnejši, kot so v resnici, druge pa zapostavljajo. V tem oziru pride do izraza stopnja avtonomije strank (Fink-Hafner, 2001: 49).

### a) Predstavljanje interesov in osnovni volilni sistemi

Temeljno izhodišče demokratičnih političnih sistemov je, da so vsi interesi in mnenjski tokovi načeloma legitimni in formalno enakopravni. Parlamentarna (strankarska) demokracija zagotavlja, da se lahko vsi pomembnejši politični interesi pod načeloma enakimi pogoji izrazijo v »parlamentarni areni«. Vendar je predstavljanje interesov v politično predstavniških demokracijah zelo odvisno od načina prevajanja volilnih glasov v poslanske mandate, to je od volilnega sistema. Izbira določenega volilnega sistema namreč lahko ob isti interesni strukturi da povsem različno volilno odločitev oz. privede do zelo različne zastopanosti interesov v parlamentu. Lahko omogoči zastopanost tudi manjšim strankam in političnim manjšinam in jim zagotovi določen vpliv na odločanje v parlamentu ali pa omogoči popolno prevlado večini (Grad, 1996: 86).

Večjo stopnjo zastopanosti različnih interesov nedvomno omogočajo proporcionalni volilni sistemi, ki zagotavljajo odprtost parlamenta in bolj ali manj natančno prevajajo deleže glasov za posamezne stranke oz. kandidate v število poslanskih sedežev (Taagepera in Shugart, 1989: 49). Celotno število mandatov v posameznem parlamentu je torej v glavnem sorazmerno razdeljeno med subjekte, ki so tekmovali na volitvah in dobili potrebni minimalni delež glasov, ki predstavlja volilni prag za vstop v parlament (threshold). Nasprotno pa se pri večinskih sistemih mandati razdelijo samo tistim kandidatom, ki so na volitvah dobili večino. Pogoj za izvolitev v volilni enoti je torej le relativna večina (med več kandidati) ali pa pride do drugega kroga glasovanja (v tem primeru se ponovijo volitve med dvema najuspešnejšima kandidatom, od katerih eden zmaga z absolutno večino, ali pa med več kandidati, ki so v prvem krogu dobili določen minimalni delež glasov in zmaga eden z relativno večino glasov). Večinski sistemi se od proporcionalnih povsem razlikujejo, saj nagrajujejo večje stranke in ustvarjajo umetne večine, s tem pa lahko precejšen delež volivcev ostane brez predstavnštva.<sup>58</sup> Volivci, katerih glasovi se izni-

<sup>58</sup> V Veliki Britaniji, kjer za volitve v spodnji dom (House of Commons) velja večinski sistem, dobivata veliko večino mandatov samo dve veliki stranki – konservativna in laburistična. Laburisti so na volitvah l. 1997 dobili 43,2 % glasov volivcev in 418 (63,4 %) od 659 sedežev, medtem ko so konservativci z 30,7 % glasov dobili 165 (25 %) sedežev. Liberalni demokrati so z 16,8 % glasov dobili samo 46 (7 %) sedežev.

čijo, s svojimi stališči sploh niso predstavljeni v parlamentu in udeleženi pri odločanju. Posamezna stranka ali koalicija lahko tudi z majhnim deležem glasov pridobi večino sedežev in s tem povsem nesorazmeren vpliv na odločanje. Če jih dobi z relativno večino dve tretjini, lahko doseže spremembo volilne zakonodaje ali celo ustave. Pri prevajanju volilnih glasov v mandate pa so večinski volilni sistemi enostavnejši in preglednejši, proporcionalni sistemi pa so povezani z zahtevnim izračunavanjem (enostavnejši način delitve mandatov poteka po sistemu volilnih količnikov oz. Harejevi formuli, medtem ko večjo stopnjo reprezentativnosti zagotavlja t. i. d'Hondtov sistem ali pravilo največjega povprečja, ki se uporablja zlasti v evropskih državah).

Pri tem se odpira tudi vprašanje razmerja med reprezentativnostjo in stabilnostjo oz. upravljivostjo političnih sistemov, ki je potrebna za kontinuiran družbeni in gospodarski razvoj, v katerem predstavljajo velike in nepričakovane spremembe precejšnje politične stroške in druga tveganja. Proporcionalni sistemi, ki omogočajo predstavništvo večjemu številu strank v parlamentu, naj bi negativno vplivali na stabilnost političnih sistemov (vlade, ki jih sestavlja mandatar iz predstavnikov različnih strank, niso vedno programsko dovolj usklajene, zato prihaja med strankami do pogostih nasprotij, to pa otežuje odločanje in slabi položaj parlamenta). Pri oceni primernosti ali učinkovitosti enega ali drugega sistema so pomembni tudi drugi dejavniki, kot je politična kultura in tradicija ali homogena etnična struktura. Proporcionalni sistemi v državah z daljšo in nepretrgano demokratično tradicijo ne povzročajo nestabilnosti vlad, tudi kadar so te manjšinske (skandinavske države). Za nestabilnost je še veliko drugih razlogov, kot so programske razlike – načelna nesoglasja pogosto zakrivajo osebna nasprotja in zamere iz preteklosti. Proporcionalni sistem pa gotovo odpove v razmerah politične koruptnosti, ko se uveljavljajo politični klientelizem, nepotizem itd.

Ne glede na izbor volilnega sistema veljajo povsod določene omejitve pri delitvi mandatov v obliki volilnega praga. Tudi večinski volilni sistem namreč vsebuje dejanski volilni prag (effective threshold), le da ga je težko določiti. V sistemu absolutne večine je prag postavljen z absolutno večino, medtem ko je v sistemih z relativno večino odvisen od števila kandidatov. Čim več je kandidatov, tem nižji je prag (Grad, 1996: 82). Če tekmuje na volitvah po tem sistemu 20 kandidatov, je npr. prag postavljen na dobrih 5 % vseh glasov. Proporcionalni sistemi pa imajo vnaprej določen volilni prag iz strahu pred preveliko interesno (strankarsko) razdrob-

Na volitvah l. 2001 so laburisti dobili 40,7% glasov in 413 sedežev, konservativci 31,7% glasov in 116 sedežev, liberalni demokrati pa z 18,3% glasov samo 52 sedežev.

Podobne učinke ima večinski sistem na volitvah v Kanadi. Na volitvah v 125-članski parlament pokrajine Quebec l. 1998 je Parti Quebecois z 42,87 % glasov dobila 76 sedežev, Parti Liberal du Quebec z 43,55 % glasov pa 48 sedežev. Tretja stranka, Action Democratique du Quebec, je dobila 11,81 % glasov in samo en sedež.

ljenostjo parlamenta. Večina držav s proporcionalnim volilnim sistemom ima prag za posamezno stranko, ki tekmuje na volitvah, postavljen na 5 % vseh glasov, nekatere na 4 % glasov, silno redke pa so države z volilnimi sistemi, ki določajo nižje prage (Izrael). Večina držav določa tudi posebne višje prage za dve ali več strank, ki na volitvah tekmujejo skupaj. Med državami s proporcionalnim sistemom z zelo nizkim volilnim pragom je bila nekaj časa tudi Slovenija, saj je bil volilni prag na volitvah v družbeno-politični zbor Skupščine RS l. 1990 le 2,5 % glasov, na volitvah v državni zbor RS l. 1992 in 1996 pa 3,2 % glasov (ali tri mandate). Volilni prag je bil povečan na 4 % šele za tretje volitve v državni zbor l. 2000.

Vpliv volilnih sistemov na zastopanost strank v parlamentu se navadno kaže dolgoročno – večinski sistemi praviloma omogočajo prevlado dveh velikih strank, saj je tretja stranka močno oškodovana pri delitvi mandatov. Vendar tudi proporcionalni in mešani sistemi (nemški, madžarski) vplivajo na zmanjševanje števila strank. Z volilnim pragom precej učinkovito preprečujejo vstop v parlament manjšim strankam, hkrati pa usmerjajo volivce, naj se raje opredeljujejo za stranke, ki bodo zbrale zadostno volilno podporo med volivci.<sup>59</sup> Volilni pragi so nemalokrat odločilni dejavnik tudi pri sestavljanju večinske koalicije v parlamentu – s tem da preprečijo ali omogočijo vstop v parlament neki stranki, omogočijo oblikovanje določene koalicije.

Zgodovinsko gledano, se je zahteva po sorazmerni zastopanosti interesov začela najprej razvijati in uveljavljati v celinski Evropi (v Veliki Britaniji in državah, ki so sledile tradicijam britanskega parlamentarizma je od nekdanj v veljavi večinski sistem). Razlogi za uvedbo proporcionalnih sistemov so bili številni, v glavnem pa se je skušalo preseči nedemokratske načine predstavljanja, ki so ločevali volivce na družbene razrede ali sloje na podlagi neenake volilne pravice. Na ozemlju stare Avstrije se je npr. v deželne zборе in državni zbor dolgo volilo po »kurijah«, to je znotraj posebej stanovsko oblikovanih enot, ki so imele vnaprej določeno število predstavnikov, ne glede na število njihovih članov (Pitamic, 1996: 310).<sup>60</sup> Šele l. 1907 so bile prvič izvedene volitve po sorazmerno čistem proporcional-

<sup>59</sup> V Nemčiji je od 17 strank, ki so kandidirale na volitvah leta 1953, dobilo mandate le šest. Leta 1957 so od 14 strank prišle v parlament le štiri. Od leta 1961 do 1983 so mandate dobivale le tri stranke. Leta 1983 je kot četrta prvič prišla v bundestag stranka zelenih. Vendar so tudi v parlamentarnih demokracijah z daljšo tradicijo možna presenečenja in ustanovitev novih strankarskih poslanskih skupin. Leta 1993 je npr. v avstrijskem parlamentu nastal Liberalni forum (LiF), potem ko je pet poslancev zapustilo Heiderjevo stranko svobodnjakov (OFP) in se opredelilo za bolj svetovljansko opredelitev.

<sup>60</sup> Kurije so sestavljali veleposestniki, člani trgovsko gospodarskih zbornic, meščani, kmetje in virilisti. Privilegirane kurije (virilisti, veleposestvo in zbornice) so imele po uveljavitvi dualizma (1867) v dunajskem državnem zboru od 203 mest zagotovljenih 63 mest (31 %), na nepriviligirana razreda, ki sta imela veliko večino prebivalstva (mesta in podeželje) pa je odpadlo 125 mest (61,6 %), medtem ko je 15 poslanskih mest lahko pripadlo poslancem ene ali druge vrste. Po letu 1873, ko se je število poslanskih mest povečalo na 353, se je delež mestne kurije povečal na 33 %, kmečke



nem sistemu (Slovinci smo dobili v dunajskem državnem zboru 24 poslancev, to je bilo 4,6 % vseh poslancev in je ustrezalo deležu Slovencev v skupnem prebivalstvu Avstrije). Tudi volilni sistem predvojne Jugoslavije je bil v temeljih ves čas proporcionalen, čeprav je vseboval večinske elemente in je po l. 1932 pri delitvi mandatov favoriziral večje stranke.

V obdobju po drugi svetovni vojni se je razvoj volilnih sistemov v Evropi začel povsem razlikovati. V državah srednje in vzhodne Evrope, kjer je bil vzpostavljen socialistični sistem po sovjetskem zgledu, so sicer obdržali splošno politično predstavništvo, a so povsem omejili svobodo političnega tekmovanja in svobodo volilne pravice, s tem pa so volitve dejansko izgubile smisel. Za razvoj jugoslovanskega volilnega sistema pa je bilo značilno, da se je po prvem obdobju (1945–1952) začel razvijati v smeri posebnega interesnega predstavništva (Grad, 1996: 108). Medtem ko je še veljalo splošno politično predstavništvo ob različno oblikovanih samoupravnih zbora (ustave iz l. 1952 in 1963), je bilo po letu 1974 povsem odpravljeno. Z ustavo iz tega leta so bile uveljavljena posebne oblike funkcionalnega predstavništva (zbori združenega dela in zbori občin) in političnega predstavništva v omejeni obliki – t. i. družbenopolitični zbori so zagotavljali predstavništvo le petim ustavno določenim družbenopolitičnim organizacijam: Zvezi komunistov (ZK), Socialistični zvezi (SZDL), Zvezi sindikatov (ZS), Zvezi socialistične mladine (ZSMS) in Zvezi borcev (ZB), in to je privedlo tudi do večkratne volilne pravice. V skladu z zamislijo o »delegatskem skupščinskem sistemu« so volitve postale posredne (volivci so iz svojih vrst volili temeljne delegacije, te so iz svojih vrst delegirale delegate v zbornice občinskih skupščin, ti so skupaj kot konference delegacij delegirali delegate na zasedanje zborov republiške skupščine, ti pa so iz svojih vrst delegirali delegate v zbor republik in pokrajin skupščine SFRJ (zvezni zbor je bil zbor delegatov samoupravnih organizacij in skupnosti)).

Nove demokratične države v srednji in vzhodni Evropi so v začetku devetdesetih let v prizadevanju, da bi omogočile čim bolj demokratično izražanje družbenih interesov, za volitve v političnopredstavniška oz. zakonodajna telesa večinoma izbrale proporcionalni volilni sistem s strankarskimi listami, kar je bilo glede na tranzicijske razmere ustreznejše, saj se je strankarski sistem šele oblikoval.<sup>61</sup> Izjema je bila Madžarska, ki je na samem začetku uveljavila mešani, delno proporcionalni in delno ve-

pa na 37 %. To je še vedno pomenilo povsem nesorazmerno predstavništvo. Leta 1896 so oblikovali še novo splošno kurijo. Kurijski sistem je bil odpravljen šele pred volitvami l. 1907.

<sup>61</sup> Politični sistem Slovenije je v tem smislu posebnost, saj ustava iz l. 1991 ob državnem zboru kot predstavništvu splošnih interesov, v katerega se volijo poslanci na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice (čl. 80), določa tudi državni svet, kot »zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov« (čl. 96). Volitve v državni svet ureja poseben zakon. Oblikovanje posebnega organa za predstavljanje funkcionalnih interesov naj bi bilo izraz tradicije civilnodružbenega povezovanja na Slovenskem.

činski sistem.<sup>62</sup> Podobna izjema je tudi Ruska federacija, v kateri se polovica od 450 članov državne dume voli po proporcionalnem sistemu, druga pa po sistemu relativne večine. Tako sta ti državi zagotovili na eni strani večjo politično stabilnost in na drugi precejšnje odprtost novih parlamentov. V primerjavi z državami srednje in vzhodne Evrope pa so nekatere nove države na ozemlju nekdanje Jugoslavije (Hrvaška, Srbija, Makedonija) že na začetku tranzicije uveljavile večinske volilne sisteme in to je v nekaterih primerih (Hrvaška in Srbija) povzročilo, da so posamezne populistične stranke z relativno večino glasov prišle do dvotretjinske večine v parlamentih. Ti volilni sistemi so imeli več negativnih posledic, saj so onemogočili delovanje normalne opozicije in vplivali na povečevanje konfliktnosti tako znotraj države kakor tudi med državami, posledično pa prispevali k vojaškim spopadom na nekaterih področjih.<sup>63</sup>

V novih demokratičnih državah srednje Evrope se je izkazalo za zelo pomembno tudi določanje praga za vstop v parlament. Primer poljskih volitev 1. 1991 brez običajnega praga, ko je v sejm prišlo 29 strank, je praktično dokazal, kako težavno je lahko oblikovanje večine in kako zelo težko obvladljivo postane parlamentarno odločanje in oblikovanje politik.<sup>64</sup> Vse razvitejše države na prehodu, razen Slovenije, so kmalu postavile volilni prag v višini 5 % volilnih glasov za posamezne stranke, podobno kot je določen v proporcionalnih volilnih sistemi večine evropskih držav (Poljska je postavila 5 % prag za volitve leta 1993, Slovaška je dvignila prag s 3 % na 5 % 1. 1992, Madžarska s 4 % na 5 % leta 1994, prav tako Hrvaška v proporcionalnem delu volitev od 3 % na 5 % 1. 1995, obdržala pa ga je tudi po uvedbi proporcionalnega sistema 1 1999). Višji pragi so bili določeni le za koalicije več strank. S tem so nove države v procesu tranzicije svoje volilne prage v glavnem izenačile z državami zahodne in severne Evrope.

<sup>62</sup> Madžarski volilni sistem določa, da je od 386 sedežev v orszaggyulesu 176 (45 %) rezerviranih za poslance, ki so izvoljeni v volilnih enotah, v katerih se voli po en poslanec. Večina, 210 sedežev (55 %) pa je rezerviranih za poslance, ki so izvoljeni na regionalnih in nacionalnih strankarskih listah. Za izvolitev poslanca v enotah, v katerih se voli samo en poslanec, je potrebna v prvem krogu absolutna, v drugem krogu pa relativna večina.

<sup>63</sup> Na Hrvaškem in v Srbiji sta 1. 1990 izbrana (pretežno) večinska sistema pomembno prispevala k prevladi močnih strank s poudarjenimi avtoritarnimi cilji. Tako je v Srbiji na prvih volitvah dobila SPS 45,8 % glasov in kar 78 % sedežev v parlamentu, HDZ pa si je na Hrvaškem z 41,5 % glasov zagotovila 65 % sedežev. V obeh primerih je šlo za daljnosežne in usodne deformacije volje volivcev in pomembne spremembe v zastopanosti interesov (Goati, 1991: 601). Povsem drugačne posledice pa je imela izbrana različica večinskega sistema v Makedoniji, ki je določala, da gredo v drugi krog vsi kandidati, ki so dobili v prvem krogu več kot 7 % glasov. To je povzročalo precejšnje disperzijo volilnih glasov v okoliščinah velikega števila strank (Mirčev, 1996: 8).

<sup>64</sup> Na prvih v celoti svobodnih volitvah oktobra 1991 je največja stranka Demokratska zveza Tadeusza Mazowieckega dobila samo 12 % glasov in 13 % sedežev v sejmju. Kar 11 strankarskih skupin je imelo samo po en sedež. Stranke so skoraj hkrati oblikovale koalicije in izstopale iz njih, to pa je močno oteževalo vodenje sejma.

Učinki uvedenih volilnih sistemov v srednji Evropi so se po več izvedenih volitvah pokazali za pozitivne, to pa pomeni, da parlamenti dovolj sorazmerno odsevajo objektivno družbeno interesno strukturo, hkrati pa se v njih vendarle zmanjšuje število strank. Na Poljskem je npr. po volitvah l. 1993 prišlo v sejm šest strank, l. 1997 pet in l. 2001 osem. Na Češkem je l. 1992 prišlo v predstavniški dom devet strank, l. 1996 šest, l. 1998 pet in l. 2002 ponovno pet strank. Na Madžarskem je po štirih volitvah (1990, 1994, 1998) prestopilo prag parlamenta po šest strank, po volitvah l. 2000 pa le štiri. Število strank v hrvaškem poslanskem domu je po volitvah l. 1990 znašalo 7, l. 1992 jih je bilo 10, l. 1995 jih je naraslo na 13, l. 2000 jih je bilo 12 in l. 2003 13. Proporcionalna volilna sistema, ki sta bila uporabljena na volitvah v Sloveniji leta 1990 (za družbenopolitični zbor) ter 1992 in 1996 (za enodomni državni zbor), sta z zelo nizkim pragom dopuščala vstop manjšim strankam.<sup>65</sup> Tako je npr. na prvih demokratičnih volitvah, ko je bil prag za družbeno-politični zbor skupščine RS le 2,5 %, prišlo vanj devet strank. Po volitvah v enodomni državni zbor RS, ko so volilni prag predstavljali pridobljeni trije mandati, je leta 1992 prišlo v državni zbor osem, leta 1996 pa sedem strank. Podoben učinek je bi imel tudi novi sistem sorazmernega predstavnštva, uveden pred volitvami l. 2000, s katerim je bil volilni prag povišan na 4 %, a ga je tokrat proti pričakovanjem prestopilo osem strank – ena več kot na prejšnjih volitvah. Med njimi kar dve novi stranki – Nova Slovenija (NSi) in Stranka mladih Slovenije (SMS). Slovenski strankarski prostor ostaja v primerjavi z drugimi precej fragmentiran.

Zaradi nizkega volilnega praga prihajajo v državni zbor tudi stranke z zelo majhno volilno podporo. Z najmanjšim deležem glasov so prišle v državni zbor leta 1992 Socialdemokratska stranka (3,34 %), leta 1996 Slovenska nacionalna stranka (3,22 %), leta 2000 pa Stranka mladih Slovenije (4,33 %) in Slovenska nacionalna stranka (4,38 %). Prag je komaj prestopila tudi Demokratična stranka upokojencev (DeSUS), ki je dobila 5,1 % glasov. Kljub nizkemu volilnemu pragu pa so leta 1992 izpadle kar tri stranke (SSS, SDZ-NDS in LS), leta 1996 pa ena (Demokrati). Kako velik je pomen volilnega praga za odprtost državnega zbora, pove podatek, da bi z znižanjem praga za 0,5 % na volitvah 1996 prišli v državni zbor Demokrati, če bi bil prag za prav toliko dvignjen, pa bi izpadla SNS

<sup>65</sup> Zakon o volitvah v državni zbor iz l. 1992 je uvedel proporcionalni sistem, ki ga je korigiral z nekaterimi večinskimi elementi. Tako je bila delitev mandatov v visoki stopnji proporcionalna. V volilnih enotah so se mandati delili na podlagi Harejevega volilnega količnika, liste kandidatov pa so dobile toliko mandatov, kolikorkrat so dosegle volilni količnik. Preostanki glasov so se prenesli in uporabili pri delitvi na državni ravni. Mandati so se tu delili na podlagi d«Hondtovega sistema in dodelili listam z največjim ostankom glasov. Pri tem se je polovica mandatov lahko dodelila kandidatom ne glede na njihov volilni uspeh v volilnih okrajih, temveč po vrstnem redu kandidatov na listi, ki jo je predložilo strankarsko vodstvo. Volivci torej pri tej delitvi niso mogli vplivati na izbor poslancev, števila teh mandatov pa ni bilo mogoče vnaprej predvideti (Grad, 1996: 150).

(v prvem primeru bi lahko imeli levosredinsko, v drugem pa desnosredinsko koalicijo).<sup>66</sup>

## b) Utrjevanje strank kot zastopnikov političnih interesov

Utrditev novih strank kot prevodnikov in zastopnikov poglobitvenih političnih interesov v sodobnih demokracijah se prepričljivo kaže najprej v racionalizaciji števila strank, ki na volitvah kandidirajo in dobivajo dovolj visoko podporo volivcev. Tudi v Sloveniji se je število strank, ki so kandidirale, pa tudi število vseh kandidatov po prvih volitvah v državni zbor zmanjševalo. Poleg tega se število parlamentarnih strank od volitev do volitev ne spreminja bistveno – v parlamentih ostajajo v glavnem iste stranke. Stranke, ki enkrat izpadejo iz parlamenta, težko spet prestopijo volilni prag. Nove stranke, t. i. »stranke presenečenja«, se le redko pojavljajo in težko dosegajo potreben delež glasov, tudi če so se oblikovale iz dela starih parlamentarnih strank, neodvisni kandidati pa navadno nimajo večjih možnosti.

**Tabela 2:** Število strank in kandidatov na volitvah v Skupščino RS (DPZ) in Državni zbor RS

leto volitev	število strankarskih kandidatov	število neodvisnih kandidatov	število kandidatov nac. manjšin	skupno število kandidatov	število strank. (list)	število predvolilnih koalicij	število uspešnih obeh strank	razlika med strankama na straneh praga (v %)
1990	835*	13	1 + 1	853	19	1	9	1,08
1992	1486	10	6 + 2	1504	22	-	8	0,56
1996	1294	9	4 + 4	1311	22	2	7	1,54
2000	1001	7	5 + 1	1007	16	1	8	3,43

\* Število kandidatov za DPZ

Vir: Statistični letopis RS 1992 in 1996, Državnozbornske volitve 2000, Statistični urad RS

Utrjevanje parlamentarnih strank se posebej kaže v zmanjševanju deleža glasov za stranke in kandidate, ki jim ni uspelo prestopiti volilnega praga. V državah srednje Evrope so se npr. deleži izgubljenih glasov (lost votes) od prvih volitev, ko so obsegali od 17 % do 35 %, na tretjih volitvah zmanjšali na 10–13 %, to pa dokazuje precejšnje povečanje identifikacije volivcev s strankami, ki postajajo nosilke pomembnejših interesov ali pa sprejemljivejše za različne interese. Tudi v Sloveniji se je delež izgubljenih glasov na volitvah stalno zmanjševal. Na volitvah v državni zbor se je leta 1996 v primerjavi z volitvami leta 1992 zmanjšal s 17,6 % na 11,2 %, na volitvah l. 2000 pa se je celo zmanjšal na 3,8 % glasov, kar je precej manj kakor v primerljivih državah (glej tabelo).

<sup>66</sup> Slovenska ustava iz l. 1991 sicer ni določala volilnega sistema, a je bila oblikovana pod predpostavko, da bo veljal proporcionalni sistem (tako sta bila določena tudi način oblikovanja vlade in konstruktivna nezaupnica).

Na drugi strani so se skoraj v vseh državah, ki so uspešno opravile tranzicijo, povečale razlike med deležem glasov za stranko, ki je dobila največ, a še vedno premalo glasov za vstop v parlament, in deležem glasov za stranko, ki je med vsemi parlamentarnimi strankami dobila najmanj glasov. V Sloveniji so te razlike razmeroma majhne – na volitvah l. 1990 je bila razlika med deležem glasov, ki sta jih pridobili Zveza za ohranitev enakopravnosti občanov (2,46 %) in Slovenska obrtniška stranka (3,54 %), 1,08 %. Leta 1992 je bila razlika med deleži glasov za Socialistično stranko Slovenije (2,75 %) in Socialdemokratsko stranko Slovenije (3,31 %) le 0,56 %. Leta 1996 je bila razlika med deležem glasov za Demokratsko stranko in Slovensko nacionalno stranko 1,54 %, na zadnjih volitvah l. 2000 pa je bila razlika med deležem glasov za ZZ-ZS in Stranko mladih Slovenije že 3,43 %.

**Tabela 3:** Deleži izgubljenih glasov (lost votes) na volitvah v predstavniška telesa nekaterih tranzicijskih in drugih evropskih držav – v %

	prve volitve	druge volitve	tretje volitve	četrte volitve	pete volitve
DPZ Skupščine RS	8,1				
	1990				
Državni zbor RS		17,7	11,3	3,8	
		1992	1996	2000	
Češka poslanska snemovna	16,2	11,2	11,4	12,5	
	1992	1996	1998	2002	
Madžarski orszaggyules	13,9	12,7	11,5	11,3	
	1990	1994	1998	2002	
Poljski sejm	7,0	34,0	11,8	9,3	
	1991	1993	1997	2001	
Hrvaški sabor	2,0	9,8	6,4	14,0	12,3
	1990	1992	1995	2000	2003
Nemški bundestag	4,2	3,6	5,9	3,0	
	1990	1994	1998	2002	

Vir: Državnozbornske volitve 2000, Rezultati raziskovanj št. 750, Statistični urad RS, nacionalne statistike.

Utrjevanje strank kot zastopnikov najpomembnejših interesov se prav tako kaže v vse večji identifikaciji volivcev s parlamentarnimi strankami in njihovimi posamičnimi kandidati. V državah, kjer volilni sistemi s strankarskimi listami dopuščajo pridobivanje neposrednih mandatov, se povečuje število neposrednih mandatov. Tudi v Sloveniji smo na volitvah l. 1996, v primerjavi z volitvami l. 1992, ugotovili veliko povečanje števila neposredno izvoljenih poslancev.<sup>67</sup>

Kljub številnim kazalcem, da je proces dozorevanja in utrjevanja strank kot prevodnikov poglavitnih družbenih interesov v novih demo-

<sup>67</sup> Medtem ko je leta 1992 neposredni mandat dobilo le 38 poslancev in je bilo 50 mandatov razdeljenih na drugi ravni, je na volitvah v državni zbor leta 1996 dobilo neposredni mandat kar 52 poslancev in je bilo le 36 mandatov razdeljenih na drugi ravni. Na volitvah l. 2000 je neposredni mandat dobilo 60 poslancev.

kratičnih državah srednje in vzhodne Evrope zelo napredoval, oz. dosegel stopnjo zgodnje konsolidacije (Agh, 1998: 123 in Fink-Hafner, 2001: 187) in da se morda že približuje stopnji konsolidacije strankarskih sistemov v številnih državah zahodne in severne Evrope, pa se interesne strukture v novih demokratičnih državah še niso povsod dokončno ustalile. To dokazuje tudi precej spreminjajoča se volilna podpora posameznim strankam. Značilen zgled so volitve v državni zbor v Sloveniji novembra 1996, ko so volivci dali nekaterim strankam precej večjo podporo v primerjavi z volitvami leta 1992. Na teh volitvah je SDS povečala delež glasov s 3,3 % leta 1992 na 16,1 %, SLS pa z 8,6 % na 19,3 %. Precej podpore sta izgubili ZLSD in SKD. Na naslednjih volitvah v državni zbor jeseni l. 2000 je prišlo do novih precejšnjih sprememb v podpori posameznim strankam – delež podpore Liberalni demokraciji Slovenije se je dvignil s 27,0 % na 36,2 %, delež podpore Slovenski ljudski stranki (združeni s SKD) pa se je zmanjšal kar za polovico – z 19,3 % na 9,5 %.

**Tabela 4:** Spreminjanje volilne podpore strankam na volitvah v Sloveniji – deleži glasov na volitvah 1990, 1992, 1996 in 2000 in število sedežev v Skupščini RS (DPZ) in Državnem zboru RS

	1990		1992		1996		2000	
	% sedeži		% sedeži		% sedeži		% sedeži	
	240 (80)	90	90	90				
ZSMS - Liberalno dem. stranka - Liberalna demokracija Slovenije	14,5	39	23,4	22	27,0	25	36,2	34
Slovenski krščanski demokrati	13,0	23	14,5	15	9,6	10		
Slovenska kmečka zveza - Slovenska ljudska stranka Slovenska ljudska stranka (združena SLS in SKD)	12,5	32	8,6	10	19,3	19	9,5	9
Nova Slovenija							8,6	8
Socialno-demokratska stranka	7,4	17	3,3	4	16,1	16	15,8	14
ZKS - Stranka dem. prenove, Združena lista social. demokratov	17,3	36	13,5	14	9,0	9	12,1	11
Demokratska stranka upokojencev	-	-	-	-	4,3	5	5,1	4
Slovenska nacionalna stranka	-	-	10,2	12	3,2	4	4,3	4
Stranka mladih Slovenije	-	-	-	-	-	-	4,3	4
Slovenska demokratična zveza - Narodni demokrati	9,5	30	5,1	6	2,1	-	-	-
Demokrati - Demokratska stranka					2,6	-	0,75	-
Slovenska obrtniška stranka	3,5	4						
Liberalna stranka			1,2	-	0,7	-		
Zeleni Slovenije	8,8	17	3,7	5	1,7	-		
Soc. zveza delovnega ljudstva	5,3	5						
Socialistična stranka Slovenije			2,7	-				
Narodni skupnosti (ital. in madž.)	6		2		2		2	

Vir: Republiška volilna komisija

### c) Socialna in spolna struktura parlamentov

Medtem ko volilni sistemi, zlasti proporcionalni, omogočajo, da v parlamentih vsaj relativno ustrezno (sorazmerno) odseva politično interesna struktura volivcev, pa v vseh parlamentih ugotavljajo precejšnja odstopanja od poklicne, izobrazbene in spolne strukture volivcev. Nekateri poklici so izrazito nesorazmerno zastopani; zlasti v parlamentih držav z daljšo parlamentarno tradicijo je veliko poslancev z višjo in visoko izobrazbo, ki imajo različno pravno, upravljavsko in menedžersko znanje, s katerim odstopajo od povprečne izobrazbene in poklicne strukture volivcev. Do določenih odstopanj prihaja tudi pri zastopanosti posameznih geografskih območij, saj se tudi v parlamentih držav, kjer volijo poslance znotraj volilnih enot, pojavlja več poslancev, ki delajo ali prebivajo v razvitejših regijah in v večjih ali pomembnejših središčih, ne pa v manjših. V strukturi poslancev državnega zbora smo lahko ugotavljali dokaj široko zastopanost različnih poklicev.<sup>68</sup> Medtem ko je bilo v obdobju 1996–2000 kar 70 poslancev (77,7 %) v skupini visokih uradnikov in menedžerjev, je po volitvah l. 2000 takih poslancev 69 (76,6 %). Stopnja izobrazbe poslancev v državnem zboru je v vseh mandatnih obdobjih precej visoka in se zvišuje – v obdobju 1996–2000 je bilo poslancev z visoko in univerzitetno izobrazbo 40, po volitvah l. 2000 pa 45. V obeh obdobjih je enako število poslancev z doktoratom znanosti (7).

Največja odstopanja med strukturo prebivalstva in sestavo parlamentov pa ugotavljamo pri zastopanosti žensk. V skoraj vseh evropskih in tudi drugih parlamentih z daljšo tradicijo prevladujejo moški poslanci in tudi v vladah je žensk le za vzorec. Le redkim ženskam uspe predreti oklep tradicije, ki določa, da se ženske družbeno in politično ne izpostavljajo. Celo v Franciji, ki je prva razglasila človekove pravice in svoboščine, ženske nimajo enakih možnosti za razvoj in družbeno uveljavljanje, nekatera mesta pa so zanje zaradi »steklenega stropa« skorajda nedostopna. Delež žensk v francoski poslanski skupščini je komaj 10 % in je pod evropskim povprečjem, v senatu pa jih je še manj (vendar je njihov delež v vladi večji).<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Po volitvah leta 1996 je bilo 18 poslancev od 90 iz družbenih znanosti (10 pravnikov, 8 politologov, obramboslovcev in sociologov, en zgodovinar), 19 je bilo pripadnikov različnih tehničnih poklicev, 13 poslancev je bilo poklicno povezanih s kmetijstvom, gozdarstvom ali živinorejo, 13 je bilo ekonomistov, 10 jih je poklicno delalo v šolstvu, 7 je bilo zdravnikov, 2 sta bila novinarja, 8 pa je bilo pripadnikov drugih poklicev (Glej: Državni zbor RS v drugem mandatnem obdobju, posebna izdaja, Oddelek DZ RS za informiranje). Po volitvah l. 2000 pa je 20 poslancev prišlo iz družbenih znanosti (vključno z upravnimi in organizacijskimi vedami), 19 je bilo pripadnikov tehničnih poklicev, 15 je bilo ekonomistov, 14 je bilo povezanih s šolstvom, 5 pa s kmetijstvom ali gozdarstvom (glej Državni zbor v 3. mandatnem obdobju, Državni zbor, marec 2001).

<sup>69</sup> Na delež žensk precej vpliva volilni sistem. Raziskave kažejo, da so deleži žensk v parlamentih držav s plurinominalnimi volilnimi enotami bistveno večji kakor v

Kljub temu se deleži poslank v nekaterih parlamentih zahodne in severne Evrope v devetdesetih letih postopno povečujejo. V Nemčiji, kjer potekajo volitve v bundestag po mešanem volilnem sistemu (polovico oz. 328 sedežev zapolnijo tako, da volivci in volivke oddajo svoj glas za posamične kandidate v volilnih enotah, kjer je izvoljen samo en kandidat, drugo polovico pa izvolijo z deželnih list, medtem ko se mandati delijo po načelu sorazmerne delitve), se je delež žensk po volitvah leta 1994 v primerjavi z volitvami l. 1990 povečal z 20,5 % na 26,2 %. Po volitvah leta 1998 se je delež povečal na 30,9 %, s čemer se je bundestag uvrstil na šesto mesto med vsemi parlamenti po deležu poslank, po volitvah l. 2002 pa je delež žensk povzpел na 32,7 %. Na Švedskem, kjer se v volilnih enotah voli več kandidatov, se je delež žensk na volitvah v 349-članski riksdag septembra 1998 v primerjavi z volitvami leta 1994 povečal na 43,6%. Volivci so imeli na teh volitvah prvič priložnost, da oddajo preferenčni glas enemu izmed kandidatov na strankarski listi. Leta 2002 pa se je delež poslank v riksdagu dvignil na 45,8%.

Nasprotno pa se je delež žensk v parlamentih držav srednje in vzhodne Evrope, kjer je prišlo do zamenjave političnega in gospodarskega sistema, močno zmanjšal. Na Poljskem se je po prvih volitvah zmanjšal z 20,2 % na 13,5 %, na Češkem pa z 29,5 % na 10,5 % (po drugih volitvah se je povečal na 15 %). V Sloveniji je bil delež žensk v DPZ po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 kljub sorazmerno veliki zaposlenosti in dobri izobrazbeni strukturi le 17,9 %. Delež žensk v državnem zboru je bil po prvih volitvah v državni zbor leta 1992 nižji, a se je po drugih volitvah leta 1996 še znižal, l. 2000 pa nekoliko zvišal. Pri tem je treba upoštevati tudi to, da se je delež žensk med kandidati celo povečeval. Leta 1990 je bilo med 1921 kandidati za 240-člansko (trodomno) skupščino 300 ali 12,8 % žensk. Leta 1992 je bilo med 1475 kandidati za 88 mest v državnem zboru 219 ali 14,8 % žensk, leta 1996 pa je bilo med 1311 kandidati žensk kar 246 ali 18,6 %. Na volitvah leta 2000 pa je bilo med 1007 kandidati 234 ali 23,4 % žensk. Očitno je, da so stranke brez razlik dajale prednost moškimi kandidatom, ženske pa so kandidirale v volilnih okrajih, kjer kandidati strank niso imeli dosti možnosti za uspeh.

Glede na to, da se v Sloveniji voli med kandidati oz. kandidatkami v 88 volilnih okrajih po en poslanec oz. poslanka (čeprav je njegova oz. njena izvolitev odvisna od uspeha celotne liste kandidatov), lahko v tem najdemo del pojasnila za majhen delež žensk v državnem zboru v volilnem sistemu. Vendar pa je treba upoštevati tudi dejavnik tekmovalnosti – zaradi zmanjšanja števila sedežev v državnem zboru v primerjavi s

državah z unonominalnimi enotami. Tako npr. v državah, kjer imajo volilne enote z enim sedežem, npr. na Hrvaškem, v Franciji, Avstriji in Veliki Britaniji, deleži žensk ne presegajo 9,2 %, medtem ko deleži žensk v državah z več sedeži oz. strankarskimi listami v eni enoti, kot so Švica, Nizozemska, Danska, Finska, Norveška in Švedska, presegajo 18 % (Antić, 1998: 72).



prejšnjo skupščino (z 240 na 90) se je bistveno povečala tekmovalnost v boju za mandate. Za vsak sedež v 240-članski (trodomni) skupščini se je leta 1990 potegovalo osem kandidatov (za sedež v družbenopolitičnem zboru deset kandidatov), medtem ko je leta 1992 za en sedež (od 88) v državnem zboru tekmovalo kar 18 kandidatov, leta 1996 16, leta 2000 pa 11 kandidatov.

**Tabela 5:** Delež žensk med kandidati in izvoljenimi v Sloveniji v skupščino RS (DPZ) in državni zbor (v %)

	<b>delež kandidatk</b>	<b>izvoljenih</b>	<b>delež izvoljenih</b>
volitve 1990 (DPZ)	17,9	15	18,7
volitve 1992	14,8	12	13,3
volitve 1996	18,6	7	7,8
volitve 2000	23,4	12	13,3

Vir: Državnozborske volitve 2000, Statistični urad RS, Rezultati raziskovanj št. 750.

Nizke zastopanosti žensk med poslanci državnega zbora RS ni mogoče opravičiti z naštetim, saj se ženske enakopravno uveljavljajo v celi vrsti poklicev. Nedvomno imajo v razmeroma razviti Sloveniji še vedno velik vpliv tradicionalne predstave o vlogi žensk in dokaj razširjeno prepričanje samih žensk, da v politiki nimajo kaj iskati.

#### d) Spremembe volilnih sistemov

Volilni sistemi kot institucionalni okviri za izražanje različnih interesov in kot načini pretvorbe volilnih glasov v poslanske sedeže so sami pogosto predmet kontroverznih razprav in nesoglasij. Medtem ko se manjše parlamentarne in neparlamentarne stranke praviloma zavzemajo za proporcionalni sistem, pa so večje stranke bolj naklonjene večinskimi ali mešanim sistemom. Do korenitih sprememb volilnega sistema prihaja navadno v obdobjih globljih političnih kriz in politične nestabilnosti, ko se prenavlja stara ali vzpostavlja nova strankarska struktura. V obdobjih prehoda v demokracijo države navadno uvajajo proporcionalne politične sisteme. Podobno kakor Italija po drugi svetovni vojni je ob prehodu v parlamentarno demokracijo v devetdesetih letih proporcionalni sistem uvedla večina nekdanjih socialističnih držav. Nekatere sicer redke države pa so proporcionalne sisteme nadomestile z večinskimi ali pretežno večinskimi. Zaradi politične nestabilnosti, h kateri je prispeval tudi težaven proces dekolonizacije, je Francija l. 1958 ob spremembi ustave uvedla dvokrožni večinski sistem.

Iz različnih razlogov so se tudi v nekaterih državah v tranziciji pojavili predlogi za spremembo volilnega sistema. Predlogi za uvedbo večinskega sistema so se pojavili l. 1998 na Češkem, po tem, ko je na volitvah največ glasov dobila socialdemokratska stranka, ki pa ni mogla oblikovati koalici-

cije in je sestavila manjšinsko vlado. Nekatere slovenske stranke in celo institucije (državni svet) so že sredi devetdesetih let predlagale zamenjavo proporcionalnega volilnega sistema za volitve v državni zbor, ki je bil uveljavljen l. 1992. Nov predlog večinskega sistema oz. dvokrožnega večinskega sistema je l. 1996 z namenom, da bi druge stranke desnega političnega spektra prisilila v koalicijo, dala Socialdemokratska stranka.<sup>70</sup> Na drugi strani je državni svet RS, nezadovoljen s svojim vplivom na odločanje, predlagal mešani večinsko-proporcionalni sistem (podoben nemškemu), po katerem bi se del poslancev volil po proporcionalnem, del pa po večinskem sistemu. Vsak volivec naj bi imel dva glasova – z enim bi glasoval za stranko, z drugim pa za posameznega kandidata. Dodatno je LDS predlagala spremembo volilnega sistema v tem smislu, da bi celotna Slovenija postala ena volilna enota (po zgledu Izraela). Izidi referendumoma leta 1996 so pokazali, da so Slovenci zelo previdni pri poseganju v volilni sistem, sicer pa so odprli široko razpravo o obveznosti spoštovanja odločb ustavnega sodišča.<sup>71</sup> Čeprav po splošni razlagi noben predlog ni dobil večine, je ustavno sodišče oktobra 1998 odločilo, da je treba izid referendumoma ugotavljati ločeno za vsako vprašanje posebej in da je bil sprejet predlog za večinski sistem. Vendar predlogi za uzakonitev večinskega sistema niso uspeli, ker v državnem zboru niso dobili potrebne dvotretjinske večine.<sup>72</sup> Iz nastalega položaja sta bila možna le dva izhoda – sprememba ustave ali pa poznejši zakonodajni referendum (za katerega je sicer bil pogoj sprejem zakona).

Predlog za spremembo volilnega sistema s pomočjo spremembe ustave je dejansko že maja 2000 dala skupina 28 poslancev s prvim podpisanim Miranom Potrčem. Predlog je predvidel, da bi tudi v slovenski ustavi, podobno kot v nekaterih drugih evropskih ustavah, opredelili proporcionalni (sorazmerni) volilni sistem, s tem pa bi se izognili obveznosti izpolnitve odločbe ustavnega sodišča RS. Na prvem sestanku komisije za ustavna vprašanja so poslanci nekaterih strank (LDS, ZLSD, DeSUS in

<sup>70</sup> SDS, ki se je hkrati zavzemala za povečanje odgovornosti poslancev do volivcem, je svojo zahtevo po razpisu referendumoma za odločanje o spremembi volilnega sistema podprla s podpisi več kot 43.000 volivcev. Po tem predlogu bi bil v vsakem od 88 volilnih okrajev izvoljen samo en kandidat, vendar bi bil v prvem krogu izvoljen samo tisti, ki bi dobil več kot polovico glasov. Če noben kandidat ne bi dobil polovice glasov, bi se v drugi krog volitev uvrstila kandidata, ki bi prejela največja deleža glasov. Zmagal bi tisti z največjo podporo.

<sup>71</sup> Referenduma, ki je potekal 10. decembra 1996, se je udeležilo le 37,94 % volivcev. Od teh je večinski sistem je podprlo 44,4 % volivcev, »čisti« proporcionalni sistem 26,2 % volivcev, medtem ko je mešani sistem dobil 14,4 % glasov.

<sup>72</sup> O predlogu sprememb in dopolnitev zakona o volitvah v državni zbor, s katerimi bi uzakonili večinski sistem, so poslanci državnega zbora glasovali 18. junija 1999, vendar predlog ni dobil zadostne dvotretjinske podpore. Zato so poslanci SDS vložili nov predlog zakona o volitvah, a tudi ta na izredni seji 6. julija 1999 ni dobil dovolj glasov. Predlog tudi v četrtem poskusu (25. aprila 2000) ni dobil zadostne podpore poslancev (od 79 navzočih je za zakon glasovalo 45 poslancev, 20 pa jih je bilo proti).

SLS-SKD) sprejeli sklep, da komisija podpira ustavno spremembo, državni zbor pa je potrdil stališča komisije in sprejel stališče za pripravo ustavnega zakona o dopolnitvi 80. člena slovenske ustave. Poslanci so ustavni zakon, ki je uvedel sorazmerni sistem<sup>73</sup>, sprejeli po skrajšanem postopku 25. julija 2000 (od navzočih 72 poslancev je 70 glasovalo za, en proti, poslanci SDS pa pri glasovanju niso hoteli sodelovati). S spremembo ustave je dejansko prenehala vezanost državnega zbora na odločbo ustavnega sodišča o izidu referenduma o volilnih sistemih.<sup>74</sup> Tako je bilo mogoče z neposredno uporabo ustavnega zakona opraviti tretje volitve v državni zbor l. 2000, vendar je ostala obveza, da se te spremembe tudi zakonsko opredelijo. Med novimi predlogi je odprava volilnih okrajev in povečanje vpliva volivcev z uvedbo preferenčnega glasu, s katerim bi lahko volivci preuredili vrstni red kandidatov na nacionalni listi posamezne stranke.<sup>75</sup>

Zelo zanimiv razvoj je glede volilnega sistema v devetdesetih letih naredila Hrvaška, kjer so na volitvah od leta 1990 do 2000 uporabili zelo različne volilne sisteme. Na volitvah aprila in maja 1990 v tri zборе sabora je bil najprej uveden večinski volilni sistem (za katerega so se zavzemali tudi prenovljeni hrvaški komunisti), s pomočjo katerega je Hrvaška demokratska zajednica (HDZ) prvič prepričljivo zmagala. Dobila je večino v vseh treh zborih hrvaške skupščine oz. 208 (58 %) vseh sedežev, njena glavna nasprotnica, Stranka demokratskih promjena (SDP), pa je dobila le 97 sedežev. Na naslednjih volitvah l. 1992 v zastupnički dom (izvedenih po novi ustavi, sprejeti decembra 1990, ki je vzpostavila tudi županijski dom s svetovalno in nadzorno funkcijo), je veljal mešani volilni sistem, po katerem so volili 60 poslancev od 138 po proporcionalnem, drugih 60 pa po večinskem sistemu. Dodatnih 13 sedežev je bilo dodeljenih predstavnikom srbske manjšine ne glede na 3 % volilni prag; poleg tega je v zastupnički dom prišlo še pet predstavnikov drugih manjšin. Tretje (predčasne) volitve l. 1995 v zastupnički dom, ki je imel 127 sedežev, so potekale po znova spremenjenem volilnem sistemu – 80 poslancev so volili po proporcionalnem sistemu, 28 pa po večinskem. Hrvaška diaspora je lahko volila 12 poslancev, sedem pa je bilo predstavnikov manjšin, všteti srbske predstavnike, katerih število je bilo zmanjšano

<sup>73</sup> Z ustavnim zakonom je bilo določeno, da kandidatne liste, ki dobijo manj kot 4 % glasov, ne bodo upoštewane pri delitvi mandatov, namesto Harejevega je bil določen Doopov količnik za dodeljevanje mandatov in zagotovljen je bil večji vpliv volivcev na izvolitev poslancev. Strankarske liste so bile odpravljene, s tem pa je bil onemogočen vpliv strank na izvolitev poslancev.

<sup>74</sup> Kot je pozneje ugotovila tudi Beneška komisija, veže odločba ustavnega sodišča državni zbor le kot zakonodajalca, ne pa kot ustavodajalca pri spreminjanju ustave.

<sup>75</sup> Čeprav je bila ureditev volilne zakonodaje ena od nalog, zapisanih v koalicijski pogodbi med LDS, SLS, ZLSD in DeSUS, je prvi (vladni) predlog v državnem zboru novembra 2003 propadel. Spomladi 2004 je bil pripravljen nov predlog, ki je predvidel poleg odprave volilnih okrajev tudi prilagoditev volilnih enot prihodnjim regijam, skupaj s preferenčnim glasom, kot ga določa zakon o volitvah v evropski parlament.

na tri. Tudi v tem mandatu zastupniškega doma je imela HDZ prepričljivo večino.

V razmerah velikih gospodarskih težav in socialnih napetosti na Hrvaškem je HDZ, soočena z velikim upadom svoje priljubljenosti, septembra 1999 poslala v zakonodajni postopek predlog za spremembo zakona o volitvah poslancev, ki je za volitve v 151-članski predstavnički dom določal proporcionalni sistem s 5 % volilnim pragom. Novi zakon, sprejet 27. oktobra 1999, po katerem so bile izvedene volitve v začetku januarja 2000, je določal deset volilnih enot, v katerih se voli po 12 poslancev s strankarskih list, oblikovana pa je tudi posebna enajsta enota, v kateri so Hrvati, ki ne živijo na Hrvaškem, volili šest predstavnikov (pretežno Hrvati v BiH). Svoje predstavnike v zastupniškem domu je dobilo tudi pet manjšin. Na teh volitvah je koalicija SDP-HSLS od 140 mandatov dobila 71, HDZ 40, štiri stranke HSS-HNS-LS-IDS 25, koalicija HSP-HKDU pa pet mandatov; HDZ je dobila tudi vseh šest mandatov iz diaspore). V novem poslanskem domu bi skupni poslanski klub šesterice strank imel 96 poslancev. Če bi na volitvah v začetku januarja 2000 obveljal večinski sistem, bi stranki zmagovite koalicije, ki ju vodita Račan in Budiša, sami oblikovali vlado, skupaj s štirimi manjšimi strankami pa bi ta imela 2/3 večino. HDZ bi v tem primeru dobila polovico manj sedežev, kot jih je (Zajc, 2001: 37). Volitve konec l. 2003, izvedene po istem volilnem sistemu, so pokazale velike spremembe v volilni podpori strankam, saj je na ravni vse države HDZ dobila kar 35 % glasov in 66 sedežev (19 več kot l. 2000). Račanova SDP je dobila le 34 sedežev (za četrtno manj kot na prejšnjih volitvah). Njenim zaveznicam, s katerimi je imela skupne kandidate (Istrskemu demokratskemu saboru, Liberalni stranki in Libri) je uspelo dobiti devet mest, medtem ko jih je Hrvaška narodna stranka dobila 11. Od strank, ki so blizu HDZ, pa so dobile Hrvaška stranka prava osem mest in Hrvaška kmečka stranka devet mest. Največje razočaranje je doživela Budiševa HSLS, ki je skupaj z Demokratičnim centrom dobila le tri mesta. Nova hrvaška stranka upokojencev je dobila tri mesta, enako kakor Srbska samostojna demokratska stranka, medtem ko je samostojna Hrvaška demokratska kmečka stranka dobila le eno mesto.

Za poskuse sprememb volilnih sistemov niso povsem imune tudi države z daljšo demokratično tradicijo. Poseben primer spreminjanja volilnega sistema zaradi krize celotnega političnega sistema je Italija, kjer so po drugi svetovni vojni v procesu demokratizacije uvedli skoraj čisti proporcionalni volilni sistem, ki je dovoljeval vstop v parlament številnim manjšim strankam. Vendar so bila razmerja moči med glavnimi strankarskimi bloki dolgo časa dokaj stabilna: Krščanska demokracija (DC) je dolgo časa dobivala okoli 40 % glasov, celotna levica pa skupaj nekaj več kot 30 %. Sredinske stranke niso dobivale pomembnejšega deleža (največ l. 1963, ko so dobile 14,5 % glasov), skrajna desnica (MSI) pa nekaj manj (od 5 % do 9 %). Do l. 1992 so tri največje stranke, krščanski demokrati, komunisti in socialisti (DC, PCI in PSI), dobivale kar tri četrtine vseh gla-

sov. Italijanski politični sistem pa je konec osemdesetih let zašel v globoko krizo, ki jo je na eni strani povzročil premik politične moči iz parlamenta v vrhove političnih strank, na drugi strani pa sistem »lotizacije«, ki je omogočal razdeljevanje ključnih položajev v upravi po strankarski pripadnosti.

Odkritje nelegalnega financiranja političnih strank iz poslovnih krogov l. 1992 (operacija »mani puite«), je močno prizadelo legitimnost tradicionalnih političnih strank in povzročilo njihov razpad.<sup>76</sup> Na volitvah aprila 1992 sta največ podpore izgubili PCI in DC – prva zaradi »deideologizacije«, druga pa zaradi laicizacije njenih tradicionalnih volivcev. DC je razpadla na tri manjše stranke. Nastale so številne druge manjše stranke in Severna liga (LN), ki je zahtevala ločitev severa od zaostalega juga Italije. V politični javnosti je nastal vtis, da je poglavitni krivec za nastalo krizo predvsem veljavni proporcionalni sistem, ki je preveč fragmentaliziral strankarski sistem, onemogočal učinkovito vladanje in povzročal vladne krize (v 45 letih jih je bilo kar 51). Zagovorniki večinskega sistema so trdili, da bo uvedba večinskega sistema zmanjšala zelo drage in neproduktivne strankarske aparate, predvsem pa omogočila preživetje in uveljavitev večjih strank. Večinski sistem naj bi zagotovil tudi stabilnejšo in učinkovitejšo izvršilno oblast.

Na podlagi rezultatov referendumu, ki je bil izveden 18. aprila 1993, na katerem se je 83% volivcev odločilo za spremembo volilnega sistema, je italijanski parlament sprejel nov volilni zakon, ki je določal kombinirani volilni sistem, po katerem naj bi v oba domova parlamenta volili večino članov (75 %) po večinskem, druge pa po proporcionalnem sistemu.<sup>77</sup> Vendar novemu volilnemu sistemu ni uspelo pomembneje zmanjšati števila parlamentarnih strank, saj je na prvih volitvah po novem sistemu l. 1994 prestopilo prag 4 % glasov sedem strank, na drugih (predčasnih) leta 1996 pa osem. Posledice teh sprememb so bile sicer deloma pozitivne, kar se je pokazalo na obeh volitvah, ko so se oblikovale večje koalicije desnih in levih strank ter sredine (progresisti). Te koalicije niso bile dovolj trdne – koalicija »Forza Italia« pod vodstvom S. Berlusconija, ki je zmagala leta 1994, je že po šestih mesecih razpadla, ko ji je odpovedala podporo Severna liga (LN). V pričakovanju novih volitev je bila sestavljena tehnična vlada pod vodstvom ekonomista L. Dinija. Na volitvah l. 1996 je blok levece pod vodstvom R. Prodija premagal desnega pod vodstvom S. Berlusconija, Prodi pa je oblikoval levosredinsko vlado; ta je za-

<sup>76</sup> V preiskavi zaradi podkupovanja oz. sprejemanja podkupnin se je znašlo skoraj 5000 ljudi, v glavnem poslovnežev, politikov in članov strankarskih aparatov, med njimi nekateri vidni strankarski prvaki (S. Berlusconi, B. Craxi itd.).

<sup>77</sup> Od 630 članov poslanske zbornice volijo Italijani 475 poslancev (75 %) po večinskem sistemu (izvoljen je kandidat, ki dobi največje število glasov v volilnem okraju, ki ga sestavlja približno 120.000 volivcev) in 155 (25 %) v 26 volilnih okrajih po proporcionalnem sistemu (v tem delu je uveljavljen volilni prag 4 % glasov). Podobno je oblikovan tudi volilni sistem za volitve v senat – od 315 članov senata je 232 senatorjev (75 %) izvoljenih po večinskem sistemu, 83 (25 %) pa proporcionalnem sistemu.

radi odpovedi komunistov odstopila oktobra 1998. Politične napetosti so se povečevale in prispevale k povezovanju strank v dve veliki rivalski koaliciji. Na tretjih volitvah 13. maja 2001 je večino glasov in absolutno večino v obeh domovih parlamenta dobila Berlusconijska koalicija »Hiša svobode« (Casa della liberta), sestavljena iz petih strank (Forza Italia – FI, Aleanza Nazionale – AN, Lega Nord – LN, CCD-CDU in nove PSI). Porazeno levosredinsko koalicijo »Oljko« (Ulivo) so sestavljale štiri stranke (med njimi levi demokrati, prenovljeni komunisti in levi demokristjani).

Uvedba pretežno večinskega sistema v Italiji presenetljivo ni zmanjšala števila strank, čeprav je prispevala k oblikovanju predvolilnih koalicij. Sprememba ni zadovoljila niti pričakovanja državljanov niti strank, ki imajo do volilnega sistema zelo različna stališča. Že l. 1996 so se predlogi o novi volilni reformi pojavili v razpravi o ustavnih spremembah v parlamentarni komisiji obeh domov parlamenta, t. i. »Bicamerale«. Po dveh letih neuspešnih pogajanj, ko je komisijo zapustila desnorsredinska opozicija, se je začelo zbiranje podpisov za razpis referendumu o odpravi proporcionalnega dela volilnega sistema. Sledila sta dva referendumu, ki sta nepričakovano propadla, ker ni bil dosežen potreben kvorum glasov (prvega, ki je bil izveden 18. aprila 1999, se je udeležilo 49,6 % volivcev, drugega, ki je potekal 21. maja 2000, pa le nekaj več kot 30 % volivcev). Kmalu po zadnjem referendumu je kazalo, da se bosta vladna levosredinska koalicija in del opozicije (LN, FI in CCD) sporazumela o novem volilnem sistemu. Junija 2000 sta namreč podprla model mešanega volilnega sistema po nemškem vzoru (50 % poslancev naj bi volili po proporcionalnem in 50 % po večinskem sistemu z relativno večino), pozneje pa je vladna koalicija predlagala še nagrado večini (premio di maggioranza) v višini 20 % mandatov, ki naj bi bili dodeljeni koaliciji strank, ki bi na volitvah dosegla vsaj 40 % glasov. Opozicija pozneje na to ni pristala in je zavrnila nadaljnje dogovarjanje.

Iz razprav o spremembi volilnega sistema v Italiji je mogoče ugotoviti, da uvedba pretežno večinskega sistema ni prinesla pričakovanih izboljšav, oz. je povzročila nova razočaranja. Odnos posameznih strank, ne glede na to, kateremu političnemu bloku pripadajo, je močno ambivalenten in odvisen predvsem od trenutnih interesov političnih akterjev in strankarskih strategij. Očitno je, da so razlogi za italijansko politično krizo globlji in da proporcionalni volilni sistem tudi v tej državi ni pravi krivec za krizo, prav tako pa tudi, da nobene krize ni mogoče reševati poenostavljeno s spreminjanjem volilnih pravil.

\*\*\*

Idealnega volilnega sistema, ki bi omogočal kar najbolj verodostojno izražanje vseh interesov v nacionalnem parlamentu, ni. Vsak volilni sistem je nekoliko pristranski in krivičen. Proporcionalni volilni sistemi nedvomno omogočajo realnejšo in pestrejšo zastopanost družbenih intere-

sov v predstavniških telesih kakor večinski in zagotavljajo temeljno sorazmerje med njimi. Vendar pa večja odprtost parlamentov na drugi strani pomeni nevarnost prevelike strankarske fragmentiranosti, ta pa lahko vpliva na politično stabilnost. Večinski volilni sistemi sicer omejujejo predstavljanje različnih interesov, a so enostavnejši in prispevajo k politični in družbeni stabilnosti. Ne glede na razlike med volilnimi sistemi je treba upoštevati, da je njihova uspešnost pogosto odvisna od politične kulture in parlamentarnih tradicij, pa tudi od splošnih gospodarskih in socialnih razmer. Proporcionalni volilni sistemi so videti primernejši za nove demokratične družbe, v katerih se interesne strukture in stranke še oblikujejo. Spreminjanje volilnega sistema v vsakem primeru zmanjšuje predvidljivost političnih procesov in povzroči vsaj začasno zmanjšanje stabilnosti (Taagepera in Shugart, 1989: 49), lahko pa tudi ne prinese pričakovanih rezultatov (italijanski primer). Vsaka sprememba volilnega sistema posega v razmerja politične moči in ustvarja novo negotovost. V Sloveniji uporabljeni pretežno proporcionalni sistemi za volitve (l. 1990 v najpomembnejši družbenopolitični zbor prve demokratično izvoljene skupščine in pozneje v državni zbor) so prav gotovo prispevali k demokratizaciji slovenske družbe v občutljivem obdobju tranzicije in hkrati preprečevali pretirano polarizacijo političnega prostora, Vendar so s pretirano nizkimi pragi dopuščali vstop tudi strankam z zelo majhnim deležem glasov in s tem povzročali precejšnjo nepredvidljivost pri vstopanju novih strank in težave tako pri oblikovanju koalicij, kot v delovanju državnega zbora.

## **RACIONALIZACIJA IN RAZREŠEVANJE INTERESNIH KONFLIKTOV**

V sodobnih parlamentarnih demokracijah ne gre le za vprašanje ustreznega predstavljanja različnih interesov, temveč tudi za racionalno usklajevanje teh interesov oz. odpravljanje konfliktov med njimi in iskanje najboljših rešitev. Nasprotja in konflikti so temeljna značilnost modernih družb, ki temeljijo na spoštovanju pravic in svoboščin posameznika oz. političnem in gospodarskem tekmovanju. Interesni konflikti so odsev družbene dinamike, pospešujejo razvoj in omogočajo hitro prilagajanje spremenjenim razmeram v okolju. Različna idejna gibanja, ki so se pojavljala v zgodovini in izhajala iz predpostavke o nekonfliktnosti, protislovja in konflikte pa izenačevala z nasiljem ali destrukcijo, so hitro naletela na nepremagljive težave. Izrivanje realnih konfliktov med interesi je terjalo določeno ceno – sistemi, ki so preganjali vsako nasprotno mnenje in kritiko, so prišli v nasprotje z demokratičnimi načeli in postali neučinkoviti. Zlom realsocialističnih sistemov v Evropi je bil bolj ali manj posledica dol-

gotrajnega nepriznavanja interesnih razlik in političnih konfliktov. Vendar pa lahko pretirano zaupanje v samoumevnost konfliktov brez osnovnega soglasja o načinih in sredstvih za njihovo razreševanje ustvarja nove težave. Odločitve se le težko sprejemajo, politično življenje pa lahko degenerira v »hobbesiansko« vojno vseh proti vsem (Bibič, 1997: 7). V sodobnih demokracijah mora biti prisotno tudi prepričanje o smiselnosti iskanja soglasja o najpomembnejših zadevah in temeljno zaupanje v institucije političnega sistema, še posebej v parlament kot ključno sredstvo razreševanja konfliktov med interesi (Judge, 1994: 22). Čeprav parlamentarna demokracija sama po sebi ne zagotavlja, da bodo vsi konflikti ustrezno razrešeni, in lahko nekatere konflikte odlaga ali celo zaostri, pa na drugi strani preprečuje, da bi se nadaljevali in razreševali z drugimi sredstvi.

Raziskovalci ugotavljajo, da interesna nasprotja v sodobnih družbah ne nastajajo slučajno in da se konflikti med pomembnejšimi interesi pojavljajo na specifičnih linijah družbenih nasprotij (cleavages), ki potekajo med ključnimi vrednotami, kot sta npr. modernost (libertarnost) in tradicionalnost (avtoritarnost), ali pa med opredelitvami za gospodarsko svobodo in tržno tekmovanje na eni strani ter omejevanjem tržnih zakonitosti in večjo vlogo države pri razdeljevanju proračunskih sredstev na drugi strani.<sup>78</sup> V državah v tranziciji so bila od vsega začetka poudarjena socialno-ekonomska nasprotja, povezana s spremembo prejšnje državne oz. družbene lastnine v zasebno, ki se kažejo kot konflikti med državno zaščito in uveljavljanjem tržnih zakonitosti. Ta nasprotja so toliko bolj poudarjena, ker številne skupine svojih sposobnosti in znanj ne morejo zlahka »konvertirati« v nove tržne razmere. Pojavlja pa se tudi nemalo konfliktov v zvezi s problemi, ki jih prejšnji avtoritarni sistemi zaradi ideološkega pristopa enostavno niso mogli razrešiti. Med temi so tudi nasprotja med sekularizirano državo in cerkvijo, ki so se v državah z nepretrganim demokratičnim razvojem že precej zmanjšala ali izginila. Ponekod se pojavljajo tudi velika nasprotja glede zgodovinske odgovornosti za delovanje povojnega opresivnega komunističnega sistema (Jasiewicz, 1993: 391; Wiatr, 1999: 2); v nekaterih novih demokratičnih državah, denimo Sloveniji, na Poljskem in Češkem, odnos do preteklosti bolj vpliva na razreševanje aktualnih konfliktov kakor v drugih državah. Prav tako so se pokazala nasprotja med opredelitvami za odpiranje in povezovanje (»evropeizacijo«) in »izključujočnostjo« oz. ksenofobijo. Zaradi številnih nasprotij, ki sprožajo zelo intenzivne interesne konflikte, včasih primanjkuje temeljne politične preglednosti, politični akterji pa nanje niso dovolj pripravljeni (Zajc, 1998: 93).

<sup>78</sup> Linije družbenih nasprotij (cleavages), ki potekajo med temeljnimi vrednotami, so grafično ponazorjene na navpični osi, ki poteka med libertarnostjo in avtoritarnostjo, in horizontalni osi, ki poteka med egalitarizmom oz. solidarizmom (ki ga ponazarja večja vloga države oz. družbe pri delitvi dobrin) ter prostim tržnim tekmovanjem oz. individualizmom (Kitschelt, 1992: 21). V prostoru, ki ga opredeljujeta ti dve osi, je mogoče določiti položaje političnih strank.



Parlamenti so v sodobnih parlamentarnih demokracijah prevzeli ključno vlogo mirnega urejanja konfliktov med interesi, ki jih zastopajo posamezne stranke. Racionalno razreševanje konfliktov je predpogoj za smotno zakonodajno odločanje in oblikovanje politik ter ključnega pomena za obstoj oz. konsolidacijo demokracije (Liebert, 1990: 117). Učinkovitost parlamentov pri razreševanju konfliktov je odvisna od vrste dejavnikov. Povezana je z demokratičnimi predpostavkami, načini in postopki, ki omogočajo, da se interesi objektivizirajo in racionalizirajo in da se nato nasprotja med njimi razrešujejo z demokratičnimi metodami. Za to je treba izpolniti tri pogoje. Prvi je formalne politično-sistemske narave – gre za »parlamentarizacijo interesov«, kar pomeni, da se vsi pomembnejši interesi na demokratičen in predvidljiv način pojavijo v parlamentarni areni, kjer je mogoče ugotavljati njihovo moč. V parlamentu se nasprotja med interesi ugotavljajo in obravnavajo znotraj stalnega števila izvoljenih predstavnikov in na podlagi vnaprej določenega in preizkušenega postopka. Ta pogoj je večinoma izpolnjen z rednimi in demokratičnimi volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice ter z uporabo volilnega sistema, ki omogoča pridobitev mandatov na temelju posebnih, vnaprej določenih pravil. Drugi pomemben pogoj racionalnega obravnavanja in razreševanja interesnih konfliktov pa je povezan s *sposobnostjo strank*, da v medsebojnem tekmovanju za dosego svojih ciljev sklepajo pragmatična trajna zavezništva in ob volitvah oblikujejo bolj ali manj stabilne koalicije. Pripravljenost oblikovati taka zavezništva dokazuje njihov koalicijski potencial (Stromm in Müller, 1999: 174). Glede na to, da je za dobro delovanje vsake vlade potrebna tudi dobra opozicija, ki je sposobna opravljati svoje temeljne funkcije, je treba vzpostaviti določeno raven sodelovanja tudi med strankami vsakokratne opozicije, ki je lahko vsaj taktično ali pa tudi vsebinsko – v tem primeru so lahko opozicijske stranke že zametek neke prihodnje koalicije. Tretji pogoj je vzpostavitev vsaj sorazmerno *kooperativnega razmerja* med vsakokratno koalicijo in opozicijo.

#### a) Načini oblikovanja koalicij in sestava opozicij

Oblikovanje strankarskih koalicij znotraj držav je že dolgo časa predmet posebne pozornosti politologov, ki se ukvarjajo z oblikovanjem parlamentarne večine oz. s povezovanjem (rekrutacijo) strank v večinske koalicije in razdelitvijo sredstev (vladnih položajev). V tradiciji parlamentarne vladavine je namreč prisotno prepričanje v večino, izvoljeno na volitvah, ki dobi nadzor nad vlado oz. nadzor nad oblikovanjem vladne zakonodaje (vladnih politik). Take koalicije se oblikujejo pod predpostavko, da imajo vse stranke enake možnosti in da ni nobenih zunanjih dejavnikov, ki bi kakorkoli vplivali na stranke in njihove strategije. Vendar pa zgodovina strankarskega tekmovanja in povezovanja dokazuje, da so

mednarodne okoliščine lahko pomemben dejavnik oblikovanja notranjih koalicij.<sup>79</sup>

V začetni obliki je bila večina »westminsterskega« tipa enostavna, saj so za prevzem vlade tekmoval le dve ali tri kohezivne stranke (konservativci, laburisti in liberalci), od katerih je ena vedno dobila zadostno zakonodajno večino. Zato se vprašanje večstrankarske koalicije sploh ni moglo pojaviti. Z uvedbo sistema proporcionalnega predstavnštva, ki je prevladal na evropskem kontinentu, po katerem nobena posamezna stranka na volitvah ne more dobiti večine, pa je povezovanje strank postalo potreba in so večstrankarske koalicije postale običajne. Take koalicije niso samo navadna »ad hoc« zakonodajna zaveznitva med posameznimi strankami glede urejanja posameznih vprašanj, temveč terjajo trdno, premišljeno in dolgoročneje sodelovanje v prizadevanju za dosego posameznih in skupnih ciljev. Oblikovati programsko povezano in stabilno koalicijo pa je včasih težka naloga, včasih celo težja kakor zmagati na volitvah.

Kljub predpostavki o racionalnem obnašanju strank je parlamentarne koalicije pogosto težko oblikovati. Politične stranke oz. njihovi voditelji lahko precenjujejo svojo moč oz. pomembnost glede na izkazano volilno podporo. Imajo tudi različne predstave o reševanju problemov ali oblikovanju politik ter potrebnih proračunskih sredstvih za financiranje določenih dejavnosti (Strom, 1990: 572). V medstrankarskih pogajanjih si prizadevajo dobiti čim večji vpliv na oblikovanje zakonodaje, zlasti na področjih, ki so za posamezno stranko oz. njene volivce posebej zanimiva. Vendar so te možnosti objektivno omejene s številom vladnih resorjev, zato ni mogoče izpolniti pričakovanj vseh potencialnih koalicijskih partnerjev. Kar pridobi ena stranka, gre nujno na škodo drugih. Pogajanja v fazi oblikovanja koalicij niso vedno uspešna, večjim strankam, ki skušajo sestaviti koalicijo (volilno ali povolilno), ne uspe vedno pridobiti dovolj strank, ki bi zagotavljale zadostno ali dovolj trdno večino v parlamentu, druge se lahko premislijo, da bi stopile v koalicijo z večjo stranko, ker nimajo zadostnih zagotovil o prihodnjem sodelovanju v vladi. Pomemben način zagotavljanja stabilnosti prihodnje koalicije je sklepanje formalnih koalicijskih sporazumov, ki natančneje določajo sodelovanje pri izvrševanju oblasti v skupnem interesu in opredeljujejo pričakovano obnašanje vseh koalicijskih partnerjev, oz. določajo, kakšno ravnanje je v nasprotju s cilji koalicije. Koalicijske pogodbe lahko prinesejo vrsto pozitivnih rezultatov – pomenijo medsebojno zavezo, da stranke ne bodo kršile dogovorov in da se bodo držale določene discipline pri dejavnostih v

<sup>79</sup> Tak primer je oblikovanje posebnih »odporniških« koalicij različnih strank in skupin v številnih okupiranih evropskih državah med drugo svetovno vojno. Na njihov nastanek je vplivala široka mednarodna koalicija zelo različnih držav v boju proti nemškemu nacizmu in italijanskemu fašizmu. Mednarodne okoliščine in zunanji vplivi so prispevali k oblikovanju koalicij v nekaterih evropskih državah tudi v pojavnem času.

parlamentu, prav tako pa določajo način reševanja problemov, ki bi lahko nastali v obdobju posameznega mandata (Strom in Müller, 1998: 177).

Oblikovanje koalicij v državah s tradicionalno parlamentarno demokracijo poteka v glavnem na podlagi ustaljenih načinov, ki jih pojasnjujejo posebne teorije. Že v 60. letih je bila oblikovana teorija o oblikovanju koalicij, ki jo je podal William Riker v delu *The Theory of Political Coalitions* (1962). Predpostavlja racionalno obnašanje strank, stabilno naravo strankarskega sistema, ne upošteva pa zunanjih dejavnikov, to je političnih vplivov in pritiskov, ki prihajajo iz parlamentarnega okolja. Na podlagi te teorije je Riker opisal več različnih možnih modelov oblikovanja koalicij. Prva je »koalicija najmanjših razlik« (*minimal range coalition*), ki jo sestavljajo stranke, ki so si blizu na lestvici od politične levice do desnice in so se pripravljene povezati. Podobnost programov in političnih ciljev zagotavlja precejšnjo možnost dobrega vsebinskega sodelovanja. Glede na to, da stranke, ki sestavljajo koalicijo, stremijo k temu, da bi vključile kar najmanjše število članov, se pogosto pojavljajo »minimalne večinske koalicije« (*minimal winning coalitions*), ki sicer zaobsegajo programsko sorodne stranke, vendar nobene, ki ni nujno potrebna za doseg minimalne večine. Tem so podobne »minimalne povezane večinske koalicije« (*minimal connected winning coalitions*), ki zajemajo tudi stranke z drugačnimi političnimi cilji, če je to potrebno za doseg minimalne večine. Ob večjih strankarskih nasprotjih ali notranjih napetostih pa se v številnih državah pojavljajo »široke« (*oversized*) ali »velike« koalicije (*grand coalitions*), ki vključujejo večino strank ali vse stranke (Riker, 1962: 37).

V političnem življenju držav se v večinske koalicije povezujejo predvsem programsko sorodne stranke, ki pripadajo enemu političnemu bloku – navadno gre za t. i. »leve« oz. »levosredinske« ali »desne« oz. »desnosredinske« koalicije. Tem strankam, ki pripadajo eni strankarski družini, se pogosto priključijo posamezne druge manjše stranke. Včasih se iz pragmatičnih razlogov povezujejo tudi povsem raznorodne stranke, ne glede na to, ali pripadajo tradicionalnim strankarskim družinam ali blokom.<sup>80</sup> V nekaterih državah z daljšo parlamentarno tradicijo (zlasti v skandinavskih) pa se brez posebnih težav oblikujejo tudi manjšinske koalicije, ki imajo podporo posameznih strank zunaj koalicije ali v opoziciji. Čeprav so manjšinske koalicije v nasprotju z načelom večine kot pre-

<sup>80</sup> Tak poseben primer je Avstrija, kjer je kar trinajst let (1986–1990) vladala »velika koalicija« med socialdemokrati (SPO) in ljudsko stranko (ÖVP), ki sta imeli precej različne programske cilje. S prihodom Zelenih v avstrijski državni zbor l. 1990 se je število parlamentarnih strank povečalo na štiri, po naslednjih volitvah l. 1994 pa se v parlamentu oblikovala peta stranka, Liberalni forum (LF). Po volitvah oktobra 1999, na katerih LF ni dobil dovolj glasov za vstop v parlament, se je po štirih mesecih pogajanj februarja 2000 izoblikovala desno-desna koalicija med avstrijsko ljudsko stranko in Heiderjevimi »svobodnjaki« (ÖFP), ki je trajala do predčasnih volitev jeseni 2002. Po teh volitvah je po treh mesecih (marca 2003) prišlo do vnovičnega oblikovanja desno-desne koalicije med ljudsko stranko in svobodnjaki.

vladujočim načinom sprejemanja odločitev, jih je mogoče pojasniti s tem, da so koalicije glede oblikovanja posameznih politik lahko večje kakor koalicije na podlagi delitve vladnih resorjev. Stranke, ki niso formalne članice koalicij in ne sodelujejo pri izvajanju oblasti, lahko kljub temu podpirajo vlado, ki jo oblikuje manjšinska koalicija, tako pri glasovanju o zaupnici kot pri glasovanju o zakonih in proračunu. Pri tem lahko dobijo določena povračila v obliki popuščanja pri določenih zakonskih rešitvah, ki jih predlaga koalicijska vlada, ali uslug pri delitvi pomembnejših mest v delovnih telesih (Strom, 1990: 5). Razlogi za nastanek takih koalicij so dokaj različni, saj je vstopanje v koalicijo za stranke lahko precejšnje tveganje, zlasti v obdobjih gospodarskih kriz (povečevanja nezaposlenosti in inflacije), ko stranke na oblasti praviloma izgubijo na naslednjih volitvah. Manjšinske koalicije se oblikujejo tudi takrat, ko posamezna stranka, ki dobi relativno večjo podporo volivcev, iz načelnih razlogov noče sodelovati s kakšno drugo stranko.

Programsko usklajene in enotne koalicije lažje postavljajo vlade, ki so sposobne upravljati državo in oblikovati konsistentne nacionalne politike. Med pomembnimi funkcijami vsakokratne koalicije so reševanje konkretnih problemov in oblikovanje realističnih in hkrati inovativnih politik, s katerimi država zagotavlja svoj razvoj in se odziva na spremembe v mednarodnem okolju. Oblikovanje takih politik je posebno zahtevno delo, ki predpostavlja, da članice koalicije zaznavajo potrebe države na približno enak način in imajo določene skupne vizije razvoja in dolgoročne interese. Članice koalicije morajo biti sposobne, da svoje skupne načrte konkretizirajo v obliki kompleksnih zakonodajnih projektov, znotraj katerih so določene prioritete. Prav tako si morajo v skupnem interesu prizadevati, da se sprejeta zakonodaja uresničuje na najustrenejši način, brez nepotrebnega odlašanja in z najustrenejšimi sredstvi. Morebitne pomanjkljivosti, ki se pokažejo pri uresničevanju, naj bi se odpravljale z dopolnitvami zakonodaje; tako je zagotovljeno, da se sprejete politike uresničujejo konsistentno in kontinuirano.

Na drugi strani so možnosti racionalnega razreševanja konfliktov odvisne tudi od oblikovanosti opozicije oz. sposobnosti sodelovanja opozicijskih strank. V parlamentarnih demokracijah se pogosto dogaja, da so stranke v opoziciji zrcalna slika strank v koaliciji – če so npr. v koaliciji predvsem stranke levega (levosredinskega) bloka, so v opoziciji stranke desnega (desnosredinskega) bloka in nasprotno. V opoziciji so pogosto tudi druge stranke, ki se zavestno odločijo, da ne bodo vstopile v vlado (če nočejo prevzeti tveganja, ki ga prinaša sodelovanje v vladi v nestabilnih razmerah, ali kadar na volitvah ne dosežejo pričakovanega deleža glasov, zaradi notranjih trenj itd.). Stranke, ki ne pripadajo večinski koaliciji, so lahko le raznorodna skupina nasprotnikov koalicije, ki težko najde skupni jezik, lahko pa so pomembna sila, ki se s skupnimi akcijami pripravlja za skupni nastop na volitvah in prevzem vlade. Opozicijske stranke imajo skupen interes, da nastopajo proti koalicijski vladi, vendar

se navadno ne povezujejo z obvezujočimi sporazumi. Na vladne predloge se ne odzivajo vedno enako, pri kritiziranju vlade lahko nastopajo samostojno, včasih pa jo celo podprejo. To je povezano z negotovimi pričakovanji glede prihodnjih volitev in možnostmi, da posamezna opozicijska stranka med mandatom nadomesti kakšno stranko, ki bi izstopila iz koalicije.

Opozicija, ki jo navadno sestavlja več strank, opravlja nekatere pomembne skupne funkcije. Poleg nadzora vlade, če ta pri svojem delu ostaja v okviru ustave in zakonov in kritike njenega delovanja, je med njenimi nalogami prav gotovo tudi dopolnjevanje vladnih predlogov in oblikovanje variantnih rešitev. S tem postane ne samo dobro prepoznavna, temveč tudi ustvarja vtis, da je resnično sposobna prevzeti vladne posle. Te funkcije lahko opozicija dobro opravlja, če članice razpolagajo s potrebnimi izkušnjami opozicijskega delovanja, zadostnim intelektualnim potencialom in drugimi sredstvi, ki se delijo na organizacijske, finančne in medijske.<sup>81</sup> V tem smislu je zagotavljanje pogojev, da lahko opozicija dobro opravlja svoje naloge, splošno družbeno vprašanje in ne le pripravljenosti večinske koalicije, da opoziciji dopušča delovanje (Bibič, 1993: 70).

Z oblikovanjem dobro povezanih in stabilnih koalicij, nasproti katerim se vzpostavljajo vsakokratne opozicije, se nasprotja in konflikti med interesi racionalizirajo – pomembnejši interesi se povežejo in postanejo jasno razvidni. Na eni (koalicijski) strani se oblikujejo celoviti in jasni predlogi politik in programi njihovega uresničevanja ter predstavijo jasni argumenti, na drugi (opozicijski) strani pa so ustvarjene možnosti za kritiko in oblikovanje alternativnih rešitev. Nasprotja med interesi se razrešujejo od primera do primera med strankami večine, združene v vladni koaliciji, in manjšino, ki predstavlja vsakokratno opozicijo (Beyme, 1973: 157). Pri tem so na razpolago različni načini razreševanja konfliktov, glede na primere in okoliščine, precej pa je to odvisno od ustvarjene demokratične in parlamentarne kulture, ki predpostavlja spoštovanje določenih pravil in načel. V sodobnih, modernih demokracijah koalicija in opozicija razrešujeta interesne konflikte na tri načine, odvisno od njunih političnih izkušenj, dolgoročnih ciljev in političnih strategij.

Prvi način predpostavlja medsebojno usklajevanje, zmanjševanje zahtev, popuščanje ali celo začasno odlaganje reševanja. Pri tem gre praviloma za iskanje kompromisa, ki bi zadovoljil obe strani, pri čemer nobena

<sup>81</sup> Demokratični sistemi zagotavljajo nekatere minimalne materialne in organizacijske pogoje za delovanje opozicije, kot so sistemi financiranja strank glede na volilni uspeh, plačevanje poslancev iz proračunskih virov itd. Znotraj parlamenta imajo opozicijski poslanski klubi na razpolago določeno število strokovnih svetovalcev in administrativnih delavcev. Zagotavljajo pa tudi poseben položaj opozicije v procesu zakonodajnega odločanja (zagotavljanje vodilnih mest v nekaterih delovnih telesih), v poslanskih razpravah jim dodeljujejo več časa, opozicija ima tudi prednost pri postavljanju poslanskih vprašanj. Opoziciji je načeloma zagotovljen tudi enak dostop do medijev.

ne bi imela občutka, da je prikrajšana. Drugi način predpostavlja izbor alternativnih možnosti. Ta poseben inventivni način reševanja konfliktov z »reorientacijo« pomeni, da se išče rešitve onkraj danih možnosti, s širšim pristopom in upoštevanjem prihodnjega razvoja. Tretji način je enostavno preglasovanje manjšine (»dominacija«), pri čemer prihaja do vsiljevanja volje večine manjšini. Pomemben del konfliktov pa je pogosto mogoče razrešiti tudi na različne neformalne načine (Pusić, 1971: 351). Kateri način prevladuje, je odvisno od politične kulture in parlamentarnih tradicij. Razmerje med strankami koalicije in opozicije je v parlamentarnih demokracijah z daljšo tradicijo tekmovalno, a hkrati tudi kooperativno; parlamentarna večina (vladna koalicija) skuša za svoje politike in rešitve praviloma pridobiti soglasje manjšine, kadar ji to ne uspe, pa manjšina sprejema glasovalne poraze kot del običajnega parlamentarnega tekmovanja in ustaljenih pravil parlamentarnega obnašanja.

V novih demokratičnih državah se kooperativni način sodelovanja med vsakokratno koalicijo in opozicijo le počasi uveljavlja. Vladne koalicije in opozicije težko najdejo skupni jezik tudi pri oblikovanju pomembnih politik in projektov v nacionalnem interesu – izjema so politike, usmerjene v pridobivanje nacionalne samostojnosti in državnosti ter vključevanje v EU. Razlog ni samo v premajhni izkušeni strank (glede na to, da so se oblikovale v zelo kratkem obdobju) in nezadostni pripravljenosti strank na pragmatično sodelovanje, temveč tudi v različnem vrednotenju polpretekle zgodovine.

#### b) Oblikovanje koalicij v tranzicijskih državah (primeri Poljske, Češke, Madžarske, Slovenije in Hrvaške)

Za razliko od strank v državah z daljšo demokratično in strankarsko tradicijo so politične stranke v postsocialističnih državah še mlade in premalo izkušene. Oblikovale so se v samem procesu tranzicije in se težko navadile na politično tekmovalnost, ki ne zahteva le jasnega oblikovanja stališč, temveč tudi pragmatično dogovarjanje in usklajevanje. Do pomembnih vprašanj, ki se pojavljajo v prehodnem obdobju, imajo precej različne poglede, razdvajajo pa jih tudi različne ocene pretekle zgodovine. Zato pogosto ne kažejo dovolj pripravljenosti za popuščanje in sporazumevanje. Premajhna je tudi njihova sposobnost povezovanja, zlasti preko idejnih mej, ki so v preteklosti razmejevale posamezne strankarske bloke, v sodobnih parlamentarnih demokracijah pa so precej zabrisane. Povezovanje z drugimi strankami in vstopanje v koalicije jim pogosto rabi bolj kot način pridobivanja moči kakor pa možnost sodelovanja pri skupnem interesu. Zaradi sorazmerno manjšega »koalicijskega potenciala« novih strank koalicije pogosto niso dovolj usklajene in so počasne pri dogovarjanju in sprejemanju odločitev. V odnosu koalicije do opozicije se pogosto kaže nestrpnost in zavračanje, na drugi strani pa se opozicija

skuša uveljavljati z brezobzirno kritiko in omalovaževanjem slehernega dejanja vladne koalicije.

Iz teh razlogov je oblikovanje koalicij v tranzicijskih državah srednje Evrope zelo zapleteno in naporno politično opravilo, včasih celo težje od nastopanja na volitvah. Prve koalicije so bile praviloma sestavljene iz novih strank, ki so nastale iz različnih skupin in gibanj, ki so nasprotovale prejšnjemu komunističnemu sistemu. Te koalicije so bile zelo uspešne na začetku prehoda v demokracijo, a so kmalu razpadle, iz njih pa je nastala množica novih strank. Najznačilnejši tak primer je Poljska, kjer je imelo opozicijsko gibanje Solidarnost daljšo tradicijo, vendar so koalicije, ki so nasprotovale prejšnjemu socialističnemu sistemu tudi v drugih državah (na Češkem, Madžarskem, Slovaškem, Sloveniji) doživele podobno usodo. Po prvih volitvah so se v večini teh držav uveljavili podobni modeli oblikovanja koalicij, ki so bolj ali manj podobni modelom v evropskih državah z daljšo parlamentarno tradicijo, a imajo posebnosti. V posameznih državah pa prihaja tudi do odstopanj, ki jih lahko pojasnimo samo z upoštevanjem širših družbenih in političnih značilnosti, posebnosti družbenih nasprotij (cleavages), politične kulture, zgodovinskih izkušenj ter značilnosti tranzicije. Iste okoliščine in dejavniki so vplivali tudi na oblikovanje vsakokratnih opozicij, ki se ponekod razlikujejo od običajnih skupin programske sorodnih strank, ki ostajajo brez zadostne volilne podpore.

(a) **Oblikovanje koalicij na Poljskem.** Po prvih v celoti demokratičnih volitvah v sejm oktobra 1991, na katerih je zmagal protikomunistični blok, se je decembra oblikovala najprej manjšinska desničarska koalicija (razpolagala je samo z 205 sedeži od 460), ki jo je sestavil Jan Olszewski izmed nekaterih strank, naslednic Solidarnosti. Naslednjo koalicijo z zelo majhno večino, prav tako iz strank, ki so nastale iz Solidarnosti, je julija 1992 sestavila Hanna Suchocka (koalicijska vlada je imela 233 sedežev). Koalicija je trajala do maja 1993, ko je vlada padla (z enim glasom večine) po glasovanju o zaupnici, do katerega je prišlo na pobudo poslanecv Solidarnosti. Glasovanje je dejansko pomenilo razpad protikomunističnega bloka, to pa je omogočilo levici, da se je na predčasnih volitvah vrnila na oblast.

Na drugih demokratičnih volitvah septembra 1993 je bila Solidarnost povsem poražena. Zmagala je združena Demokratična levica, ki se je pred tem oblikovala iz socialdemokratske stranke kot naslednice razpuščene poljske združene delavske stranke (osvojila je več kot 20 % glasov in 37 % mest v sejmu). Sledila ji je Poljska kmečka stranka, PSL, (s 15 % glasov in 28 % mest v sejmu). Tako nesorazmerje med deležem glasov in številom sedežev v sejmu je nastalo zaradi prvič uvedenega volilnega praga in zelo velikega deleža »izgubljenih« glasov, oddanih predvsem za manjše desne stranke, ki niso dosegle praga 5 % glasov (Jackiewicz, 1996: 376). Nastanek nove »leve« koalicije, ki sta jo sestavljali obe največji

stranki in je imela skoraj dvotretjinsko večino (303 sedeže) v sejmu, ni pomenil »vrnitve komunistov«, saj je vlada nadaljevala z lastninjenjem in uvajanjem tržnih zakonitosti. Čeprav se zveza med obema koalicijskima strankama ni izkazala za učinkovito, je koalicijska vlada vzdržala celotno štiriletno obdobje, do leta 1997.

Na tretjih volitvah v poljski sejm, 21. septembra 1997, je spet zmagal blok desno usmerjenih protikomunističnih strank, tokrat pod imenom Volilna akcija Solidarnost (IAS). Blok je nastal kot rezultat prizadevanj za vnovično strnitev desnih političnih sil. Stranke znotraj IAS so sicer imele za skupni cilj odstranitev postkomunistov z oblasti, a so se med seboj zelo razlikovale glede konkretnih vprašanj tranzicije – v tej ohlapni zvezi so bili sindikat Solidarnost, zmerne krščanskodemokratske stranke (Krščansko-ljudski ZChN in PPChD, konservativno liberalna SKL) in tudi skrajno nacionalistične stranke. IAS, ki je s 33,8 % glasov dobil 201 sedež v sejmu, je kljub precejšnjim programskim in političnim razlikam v koalicijo povabil desnosredinsko Unijo svobode (UW), ki je s 13,8 % glasov dobila 60 sedežev. Unijo svobode, ki je sicer tako kakor stranke v IAS izšla iz protikomunistične opozicije, a se je po l. 1989 zaradi različnih političnih interesov z njo razšla, so sestavljali predvsem predstavniki poljske inteligence in strokovnjaki v nekdanjem gibanju Solidarnost, kar ji je tudi zagotovilo prevzem najpomembnejših resorjev (med njimi ključne položaje za vključevanje poljske v evroatlantske politične, gospodarske in vojaške strukture). Voditelja IAS in US, Marian Krzaklewski in Leszek Balcerowicz, sta podpisala programski sporazum v zadnjem trenutku pred zasedanjem sejma. Stranki sta s 261 poslanci dobili precejšnjo večino, v opoziciji pa so se znašle Zveza demokratične levice (164 poslancev), Poljska ljudska (kmečka) stranka – PSL (27 poslancev), Gibanje za obnovo Poljske – ROP (6 poslancev) in dva poslanca nemške manjšine. Od skupaj 460 poslancev je bilo v sejm prvič izvoljenih 280. Desničarska vlada je sicer imela parlamentarno večino, a ni imela celotne oblasti. V času mandata je namreč predsednik Kwasniewski s svojim vetom nekajkrat preprečil poskuse vlade, da bi spremenila nekatere zakone. Opoziciji so se pri vnovičnem glasovanju (zanj je potrebna dvotretjinska večina) pridružili tudi nekateri poslanci Unije svobode.

Program desničarske koalicije, ki je oblikovala novo vlado pod vodstvom Jerzyja Buzeka, je temeljil na neusmiljeni kritiki politike predhodne koalicije, med cilji pa sta bila tudi onemogočanje postkomunistične nomenklature in obračun z »zločinsko komunistično preteklostjo«. Na drugi strani je zagotavljal hitrejšo izvajanje družbenih in gospodarskih sprememb, skupaj z liberalnimi načrti privatizacije in demokratizacije upravljanja. Kljub začrtanim programskim usmeritvam pa je koalicija vedno bolj popuščala pod populizmom strank, ki so nastopale pod zastavo Solidarnosti, zlasti desnega nacionalističnega krila IAS. Enotnost znotraj koalicijske vlade je po neuspeli izvedbi velikih družbenih reform in sprememb v gospodarstvu, ki bi jih Poljska morala izpeljati zaradi pove-



zovanja z EU, začela naglo zmanjševati. Zaradi nespoštovanja dogovorov in nasprotovanju nekaterim načrtom gospodarske liberalizacije, ki jih je predlagal Leszek Balcerowicz, je nazadnje proevropska in v svojih praktičnih politikah liberalna Unija svobode maja 2000 izstopila iz vlade (iz vlade se je umaknilo devet ministrov). Junija je prišlo do rekonstrukcije vlade. Zaradi neučinkovitosti vlade pri uresničevanju reform se je Poljska znašla na repu seznama držav kandidatk za pridružitve EU. Vse hujši problemi in poglobljanje nezaupanja so povečevali verjetnost, da bi se na prihodnjih volitvah vrnila na oblast koalicija Zveze demokratične levice (v katero se je vključila Socialdemokratska stranka) in Poljske ljudske (kmečke) stranke, in to se je na naslednjih volitvah tudi res zgodilo.

Četrth demokratičnih volitev oktobra 1. 2001, ki so potekale v silno zapletenih gospodarskih in socialnih razmerah, se je udeležilo manj kot polovica volivcev. Na njih niso bile tolikšnega pomena same ideološke opredelitve volivcev, temveč se je izrazil predvsem protest proti nesposobnosti in korumpiranosti prejšnje elite (Poljaki so glasovali bolj »proti« kakor »za«). S prepričljivo večino je zmagala koalicija strank Zveza demokratične levice (SLD) in Zveza dela (UP); dobili sta 41 % glasov. Poglavitna posebnost teh volitev je bila, da so dokončno pometle s strankami, ki so predstavljale ostanke Solidarnosti – IAS in Unija svobode na naslednjih volitvah nista prestopili volilnega praga (iz političnega življenja so tako morali oditi politiki, ki so sooblikovali novo demokratično ureditev in omogočili vstop Poljske v mednarodne organizacije). V sejm pa je na drugi strani uspelo priti kar nekaj strankam presenečenja, ki so bile ustanovljene le nekaj mesecev pred volitvami na predlog odpadnikov, ki so zapustili IAS ali US. To sta bili konservativna stranka Pravo in pravica, ki se je zavzela za boj proti kriminalu in korupciji in za vnovično uvedbo smrtnih kazni, in Samoobrona, ki predstavlja skrajno kmečko gibanje (nastopala je s populističnimi gesli in se posluževala nasilnih oblik protestov). Samoobrona, ki je z obljubami o izboljšanju socialnega položaja vseh slojev pridobila naklonjenost volivcev tako na podeželju kot tudi v mestih, je dosegla celo tretje mesto. Uspešna je bila tudi Liga poljskih družin (7,6 % glasov), ki je predstavljala nacionalistične interese in se zavzemala za ohranitev nacionalne suverenosti ter razveljavitev sporazumov z EU. Od prejšnjih strank je v sejm uspelo priti Poljski ljudski (kmečki) stranki in liberalni stranki Državljska izhodišča.

Zmagovita levica je po nihanju med statusom manjšinske vlade in sklenitvijo sporazuma s kakšno drugo stranko izbrala za partnerja kmečko stranko PSL, ki je sicer dobila manj glasov kakor kmečka Samoobrona, a je prevagalo to, da so bile druge stranke ideološko preveč oddaljene od levice, praktične izkušnje o sodelovanju v koaliciji s kmečko stranko pa je levica že imela iz obdobja 1993–1997. Poleg tega je seštevek sedežev vseh treh strank (SLD je dobila 200, UP 16 in PSL 43 sedežev) pomenil zadostno večino 259 poslancev. Opozicijo sestavljajo stranke od desnice (stranka Zakon in pravica z 49 poslanci in liberalci s 63 poslanci) do po-

pulistične levice (poslanci stranke Samoobrona in radikalnih populistov Lige poljskih družin imajo skupaj 51 sedežev). Nova levičarska koalicija, ki je oblikovala vlado pod vodstvom predsednika Zveze demokratične levice Leszeka Millerja, je uspešno nadaljevala proces pridruževanja EU, ki se je med vladavino prejšnje koalicije upočasnil. Nova levičarska koalicijska vlada je v osmih mesecih po svojem oblikovanju sklenila pogajanja o osmih poglavjih (deveto je bilo sklenjeno junija 2002), s tem pa se je Poljska znašla med najuspešnejšimi kandidatkami za vstop v EU.

Po 16 mesecih naporenega koalicijskega vladanja je koalicija poljske levice in kmečkih narodnjakov razpadla. Predsednik SLD Miller je 1. marca 2003 pretrgal zavezništvo s kmečko stranko, ki je z doslednim zastopanjem interesov kmetov in revnih prebivalcev ostala zvesta svojemu programu. Zveza demokratične levice se je v tem času oddaljila od predvolilnega programa in izgubila podporo tradicionalnih volivcev. Koalicija je s tem izgubila večino, njena vlada pa je v tehničnem smislu postala manjšinska. Vendar je njeno stabilnost še naprej zagotavljala podpora skupine neodvisnih poslancev. Pobuda opozicije, da bi izvedli predčasne volitve sicer ni bila sprejeta, vendar pa je predsednik vlade Miller 2.5.2004 odstopil, mandat za sestavo vlade pa je dobil ekonomist Marko Belka.

(b) **Oblikovanje koalicij na Češkem.** Na Češkem se je po »žametni revoluciji« in mirni razdružitvi prejšnje federacije oz. oblikovanju samostojne češke države leta 1992 oblikovala prva zmerno desničarska koalicija iz konservativne Demokratske državljanske stranke (ODS), ki je na volitvah dobila 29,7 % glasov in 76 sedežev v 200-članski poslanski zbornici češkega parlamenta, in dveh zaveznic – Državlanske demokratične zveze (ODA) in Stranke krščanskih demokratov (KDU). Koalicijska vlada, ki jo je sestavil voditelj ODS Vaclav Klaus in je imela skupaj 105 sedežev, je zagotavljala politično trdnost in vladala brez večjih težav do naslednjih volitev maja in junija 1996. Zaradi dejanskega razmerja moči je bila vloga obeh manjših strank v koalicijski vladi manjša; ODS je s svojo večino prevladala in jima pri pomembnih vprašanjih vsilila svoja stališča. Prva koalicijska vlada je sicer vladala brez posebnih težav, saj ji je uspelo ljudi prepričevati z optimistično retoriko, da je Češka med tranzicijskimi državami izjema, da se bo kot prva vključila v EU itd. Vendar so se proti koncu njenega mandata že začela kazati prva znamenja porajajočih se težav.

Druge volitve junija 1996 so povsem spremenile razmerje moči v češki poslanski zbornici. Čeprav je ODS dobila 29,6 % glasov in 68 sedežev, je koalicija izgubila večino, medtem ko so opozicijski socialni demokrati (ČSSD) pod vodstvom Miloša Zemana dobili 26,4 % glasov in 61 sedežev; to je pomemben napredek v primerjavi s predhodnimi volitvami, ko so dobili le 6,5 % glasov. Ker so stranke prejšnje koalicije izgubile večino (zmanjkala sta jim dva mandata), je vodja ODS Klaus moral tokrat sesta-

viti manjšinsko desnosredinsko koalicijsko vlado. Vanjo je spet povabil krščanske demokrate (KDU-ČSL) in Državljsko demokratično zvezo (ODA), kateri pa sta zaradi izkušenj iz prejšnje koalicije postavili trše pogoje. Njihova vloga pa je bila v novih okoliščinah tudi objektivno večja (njihov pomen se je še povečal po volitvah v senat oktobra 1996, na katerih sta bili stranki uspešnejši). Nova koalicija je bila videti stabilna, kljub temu da so imele nekatere skrajne stranke v poslanski zbornici precejšnjo moč – češki komunisti (ki se kot edini od komunističnih strank srednje in vzhodne Evrope niso prenovili) so imeli 22 sedežev, nacionalistična Republikanska stranka pa 18 sedežev. Nova koalicijska vlada pa ni bila sposobna obvladati velikih gospodarskih težav in je nasledila lastnim geslom o uspešni češki gospodarski tranziciji, medtem ko se je gospodarska kriza nadaljevala s socialno in politično. Maja 1997 so nekatere koalicijske stranke zahtevale odstop predsednika vlade. Na glasovanju o nezaupnici 10. junija se je Klaus obdržal z enim glasom večine.

Odnosi znotraj koalicije so se zaradi slabih gospodarskih rezultatov še naprej krhali, vedno večje so bile tudi napetosti znotraj ODS, v kateri so se že nakazovali razcepi na skupino desnih liberalcev s Klausom in skupino levih liberalcev, ki je povezovala prvotne disidente okrog Vaclava Havla. Koalicijske stranke so se s svojimi programi in zamislimi vedno bolj razlikovale med seboj, njihovi posebni interesi pa so postajali pomembnejši od skupnih. Vztrajanje v koaliciji je nekaterim začelo jemati ugled v javnosti. Po odkritju podkupovalne afere konec novembra 1997 je moral Klaus odstopiti. Teden dni po odstopu vlade je Josef Lux, vodja manjše stranke krščanskih demokratov, ki je imela v poslanski zbornici samo 18 poslancev, od predsednika Vaclava Havla dobil nalogo, naj ugotovi, ali bi bilo mogoče sestaviti vlado, ne da bi razpisali predčasne volitve (s tem je Havel skušal preprečiti politično zaostrovanje v občutljivem obdobju, ko so se začela pogajanja o pridružitvi EU). Vendar je predsednik Havel decembra 1997 poveril mandat za sestavo vlade predsedniku Češke narodne banke Josefu Tošovskemu kot nestranskemu mandatarju. Ta je januarja 1998 sestavil vlado iz strokovnjakov in nekaterih članov prejšnje koalicije, katere poglobljena naloga je bila priprava novih volitev. Te so bile mogoče s sprejetjem posebnega ustavnega akta, s katerim je bil štiriletni mandat poslanske zbornice skrajšan na dve leti.

Na novih volitvah junija 1998 je prvič po letu 1989 zmagala stranka leve – največ glasov in sedežev so dobili socialni demokrati (32,3 % in 74 sedežev). Druga je bila Demokratična državljanska zveza (27,7 % in 63 sedežev), med preostalimi tremi strankami, ki so prišle v poslansko zbornico, pa so bili komunisti (11,0 % glasov in 24 sedežev), krščanski demokrati (9,0 % glasov in 20 sedežev) in Zveza svobode (stranka, ki je nastala po razcepu v ODS januarja 1997, je dobila 8,6 % glasov in 19 sedežev). Nastala je paradoksalna situacija, saj je mandat za sestavo nove vlade pripadel stranki z največjim številom glasov, čeprav so dve stranki iz prejšnje koalicije (ODS in KDU) in stranka, ki se je odcepila od ODS (US), dobile

skupaj 102 sedeža v poslanski zbornici (Mansfeldova, 1999: 20). Ker pa se vodja ODS Klaus ni hotel zanašati na člane disidentske Zveze svobode, hkrati pa je zavračal vsako možnost, da bi oblikoval koalicijo s socialisti, ti pa se zaradi zgodovinskih razlogov niso bili pripravljene povezati s komunisti, je bila na koncu avgusta 1998 oblikovana manjšinska enostrankarska socialdemokratska vlada. Ta je na tajnem glasovanju dobila večino 73 glasov navzočih socialdemokratskih poslancev (proti je glasovalo 39 poslancev krščanskih demokratov in Zveze svobode, poslanci komunistične stranke niso glasovali, čeprav so bili navzoči, 63 poslancev opozicijske Demokratske državljanske stranke pa je v skladu z dogovorom zapustilo zasedanje in s tem socialnim demokratom zagotovilo večino).

Oblikovanje te nenavadne manjšinske vlade je bilo mogoče s sklenitvijo posebnega »opozicijskega« sporazuma (julija 1998) med vodjema obeh največjih strank, Zemanom (ČSSD) in Klausom (ODS). Sporazum, po katerem konservativna ODS tolerira socialdemokratsko vlado, je znak zelo velikega političnega pragmatizma, pri katerem programske razlike zaradi poglobitnega cilja – sodelovati na oblasti – niso bile pomembne. Obe stranki sta priznali pravico drugi stranki, ki na volitvah dobi največ glasov, da oblikuje koalicijo, stranka, ki dobi drugi največji delež glasov, pa gre v opozicijo. Opozicijska stranka ima pravico do predsedniških mest v obeh domovih parlamenta in do mesta predsednika delovnega organa, ki nadzoruje obveščevalno službo. Enostrankarska socialdemokratska vlada se je obvezala, da v vlado ne bo povabila nobene druge stranke, v zameno pa se opozicijska stranka obvezuje, da bo podpirala vlado pri pomembnejših odločitvah, če se bo o njih vnaprej posvetovala. Prav tako ne bo predlagala glasovanja o nezaupnici niti izkoriščala ustavnih možnosti, ki bi imele za posledico razpustitev poslanske zbornice. Obe stranki sta imeli skupaj 137 sedežev in s tem tudi potrebno kvalificirano (tripetinsko) večino za sprejemanje ustavnih sprememb (120 sedežev).

Ta nenavadni sporazum je poleg tega teoretično dopuščal, da bi obe največji stranki, tudi če bi se razmerje moči med njima obrnilo na prihodnjih volitvah, ostali na oblasti in si spet razdelili državne položaje, to pa bi gotovo škodilo mladi češki demokraciji. Kritiki tega sporazuma so opozarjali, da dogovor nasprotuje duhu politične tekmovalnosti in hkrati krši pravico parlamenta, da nadzoruje vlado; zahtevali so, da se o njem izreče ustavno sodišče. Toda sodišče je septembra 1998 sprejelo stališče, da sporazum ne krši ustavne določbe o politični tekmovalnosti. Obe največji stranki, ki sta pokazali izjemen pragmatizem, pa sta na drugi strani dokazali tudi nepripravljenost in prezir do sodelovanja z drugimi, zlasti manjšimi strankami (ta se je pozneje kazal tudi v dogovarjanju vodstev obeh strank o spremembi volilnega sistema v večinskega).

Manjšinska vlada je ne le poglobila gospodarsko krizo, temveč tudi otežila in upočasnila prevzemanje evropske zakonodaje. Opozicijo, ki je nastala kot odgovor na nenavadno pogodbo med ČSSD in ODS, je se-

stavljala koalicija štirih programsko sorodnih strank desnega centra – Krščanski demokrati (KDU-ČSL) in tri liberalne desne stranke: razmeroma močna Unija svobode (US), Državljanska demokratična zveza (ODA) in manjša Demokratska unija (DEU) – ter komunisti. Koalicija, ki je dokaj uspešno delovala na podlagi skupnega programa, je februarja 2002 (nekaj mesecev pred tretjimi volitvami) razpadla zaradi finančnega škandala (ODA je pred leti dobila iz tujine sponzorsko darilo, ki ga ni prijavila, druge stranke pa so po razkritju, da ga ni vrnila, zahtevale, naj se njeni kandidati umaknejo z volilnih seznamov). Razpad te opozicijske koalicije je dal velike možnosti na volitvah vladajoči ČSSD, pa tudi formalno opozicijski, dejansko partnerski ODS.

Na tretjih demokratičnih volitvah 14. junija 2002, ki se jih je udeležilo 58 % volivcev, je volilni prag 5 % prestopilo le pet strank. Znova je zmagala socialdemokratska ČSSD s 30,2 % glasov (zmagala je kar v 12 od 14 volilnih okrožjih), druga je bila konservativna Državljanska demokratska stranka ODS Vaclava Klause s 24,4 % glasov, na tretjem mestu pa je bila Komunistična stranka Češke in Moravske (KSČM), ki je dobila 18,5 % glasov. Medtem ko je ČSSD pridobila 70 mandatov in ODS 58, so komunisti dobili 41 mest. Preostale glasove in sorazmeren delež mandatov so dobili sredinski ljudski krščanski demokrati (KDU-ČSD) in liberalci iz Unije svobode-Demokratske akcije (US-DEU), ki se uvrščajo na desno sredino. Volitve so bile presenetljive, saj so komunisti doživeli velik uspeh (dobili so kar 7 % več glasov kot na prejšnjih volitvah), obe stranki leve, ki sicer med seboj nočeta sodelovati, pa sta prvič po padcu komunizma l. 1989 dobili več glasov in mandatov kot vse druge stranke.

Glede na volilne rezultate in razdelitev politične moči je bilo po teh volitvah odprtih več možnosti za oblikovanje koalicije. Na eni strani je bila možnost, da ČSSD sama oblikuje enostrankarsko vlado, ki bi jo sicer podpirali tudi komunisti. Druga možnost je bila, da bi se oblikovala »velika koalicija« iz dveh največjih, sicer ideološko povsem različno usmerjenih strank, levosredinske ČSSD in desne ODS. Taka ni bila povsem izključena glede na to, da sta obe stranki v prejšnjem obdobju na podlagi posebne pogodbe dejansko vladali Češki. Desnosredinska koalicija ni bila verjetna, saj bi bila ODS skupaj z liberalci US-DEU in sredinsko KDU-ČSD v manjšini. ČSSD se je zaradi razmerja moči najprej nagibala k prvi možnosti, to je k vnovični vzpostavitvi manjšinske vlade, saj bi taka neformalna socialdemokratsko-komunistična koalicija v poslanski zbornici imela izrazito večino, a so jo v strankinem vodstvu na koncu zavrnili, češ da v EU ne bi bilo dobro vstopati z rdečimi zastavami. Mandatar, novi predsednik ČSSD, Vladimír Špidla je na koncu oblikoval širšo koalicijo, v kateri so poleg ČSSD tudi dve manjši stranki, KDU-ČSD in US-DEU, ki se od ČSSD programsko precej razlikujeta. Liberalna US-DEU bi bila sicer po svoji usmeritvi ustrežnejši partner ODS (večina njenih voditeljev je l. 1997 izstopila iz ODS zaradi nestrinjanja s strankarskim predsednikom Klausom in ustanovila novo stranko), vendar pa

skupaj dosegajo potrebno večino 101 poslanca, medtem ko imata obe opozicijski stranki, KSCM in ODS, skupaj 99 poslancev.

Koalicijska vlada, ki je bila v poslanskem domu češkega parlamenta oblikovana v mesecu dni po tretjih parlamentarnih volitvah in je nasledila prejšnjo manjšinsko socialdemokratsko vlado Miloša Zemana, je imela le majhno večino in to ji je povzročalo precejšnje težave pri uresničevanju programa. Prehodi poslancev v druge stranke ali zgolj izstopi iz poslanskih skupin bi utegnili zamajati celotno koalicijo in onemogočiti delo vlade ali celo povzročiti predčasne volitve. Možno je celo, da bi koalicija razpadla zaradi izstopa liberalcev, ki so nekak tujek v koaliciji, ali pa zaradi razcepov v sami liberalni stranki (to je možno zaradi velikega rivalstva med voditelji te stranke). Vendar pa sorazmerna stabilnost tej koaliciji na drugi strani zagotavlja prav programska različnost obeh opozicijskih strank – komunistične KSCM in konservativne (protikomunistične) ODS.

(c) **Oblikovanje koalicij na Madžarskem.** V primerjavi s Poljsko in Češko je na Madžarskem zgodnja stabilizacija strankarskega sistema skupaj z uvedbo mešanega volilnega sistema prispevala k oblikovanju trajnejših in bolj povezanih koalicij (Agh, 1998: 155).<sup>82</sup> Prvo desnosredinsko koalicijo po padcu komunizma na Madžarskem je leta 1990 oblikoval desničarski Madžarski demokratični forum (MDF), ki je na volitvah dobil 25 % glasov in 165 sedežev, skupaj z dvema strankama, ki sta mu bili ideološko blizu – Stranko malih posestnikov (FKGP) in Krščanskimi demokrati (KDNP). Koalicijska vlada pod vodstvom Jozsefa Antalla je imela skupaj 230 (60 %) od 386 mest in udobno večino v enodomnem madžarskem parlamentu. V opoziciji so bile tri stranke – socialisti (MSzP), Fidesz oz. Zveza mladih demokratov in Zveza svobodnih demokratov (SzDSz). Koalicijska vlada je obdržala podporo večine kljub izstopu FKGP l. 1992 in prestopom manjšega števila poslancev. Trdnost vlade je bila kljub njeni ranljivosti v zadnjem letu mandata pomembna tudi za opozicijo, ki je stavila na prihodnje volitve. Velike gospodarske težave, s katerimi se je morala ukvarjati prva demokratična koalicijska v začetni fazi prehodnega obdobja, so povzročile velik upad priljubljenosti desnosredinske koalicije.

Na drugih demokratičnih volitvah 8. in 29. maja 1994 je volilni prag

<sup>82</sup> Madžarski mešani (večinsko-proporcionalni) volilni sistem omogoča izvolitev 46 % poslancev v volilnih okrožjih po večinskem sistemu, preostalih 56 % pa je izvoljenih na proporcionalen način. Tako je 176 od 386 poslancev izvoljenih v dveh krogih (v drugi krog se uvrstijo samo prvi trije kandidati in vsi kandidati, ki so dobili najmanj 15 % glasov v prvem krogu; za izvolitev torej zadostuje relativna večina). Od preostalih 210 sedežev je 152 razdeljenih med 20 volilnih okolišev (število sedežev za posamezen okoliš se razlikuje od 4 do 28) po metodi največjega ostanka, pri čemer pa so posamezne stranke upravičene do dodatnih sedežev, če presežejo 2/3 kvote (število glasov, potrebnih za pridobitev enega sedeža). Nerazdeljenih 58 sedežev je nazadnje dodanih nacionalnim listam, do katerih so bile stranke upravičene, če so prestopile volilni prag 4 % volilnih glasov (prag je bil pred volitvami l. 1994 povišan na 5 % in je obveljal za vse naslednje volitve).

spet prestopilo istih šest strank, s precejšnjo večino pa je zmagala opozicijska Madžarska socialistična stranka (MSzP) – dobila je največ glasov (33 %) na strankarskih listah in tudi osvojila večino individualnih poslanskih mandatov (149 od 176). To ji je prineslo večino 209 sedežev v parlamentu. Kljub tej večini so socialisti skupaj z Zvezo svobodnih demokratov (SzDSz), ki je dobila 19,7 % glasov in 69 sedežev, oblikovali »široko« (oversized) koalicijsko vlado, ki je imela več kot dve tretjini (72 %) sedežev. V opoziciji so bile svobodni demokrati, krščanski demokrati, MDF in FKGP. Druga socialistično-liberalna koalicijska vlada, na čelu katere je bil Gyula Horn, je zaradi ukrepov, s katerimi je skušala premagati gospodarsko krizo, doživela hude kritike. Uspešno vodenje gospodarske politike proti koncu mandata ji je sicer povrnilo precej javne podpore, a veliko premalo za vnovično zmago.

Na tretjih volitvah maja je 1998 zmagal Fidesz, ki se je preimenoval v Madžarsko državljansko stranko (Fidesz-MPP) – v primerjavi s prejšnjimi volitvami, na katerih je dobil le 7 % glasov in 20 sedežev, je dobil 25,7 % glasov in skupaj 148 sedežev v parlamentu. Madžarski demokratični forum (MDF), s katerim je Fidesz hotel oblikovati koalicijo, je doživel silno velik poraz (v primerjavi z letom 1990, ko je dobil 25 % glasov in 165 sedežev, ali letom 1994, ko je dobil 11,7 % glasov in 38 sedežev) in z 2,8 % glasov ni dosegel niti 5 % volilnega praga, vendar je osvojil 17 neposrednih mandatov. Podoben neuspeh so doživeli tudi krščanski demokrati, ki so dobili le 2,3 % glasov in izpadli. Stranka presenečenja teh volitev pa je bila nacionalistična Madžarska stranka resnice in življenja (MIEP), ki je s 5,1 % glasov prvič prestopila volilni prag.

Pri iskanju dodatne stranke, ki bi vstopila v koalicijo, je imel Fidesz možnost izbire med populistično Stranko malih posestnikov (FKGP), ki je dobila 48 sedežev, in Madžarsko socialistično stranko (MSzP), ki je dobila 134 sedežev. Kljub temu da je med volilno kampanjo nastopal proti Stranki malih posestnikov, ki jo je vodil kontroverzni Jozsef Torgyan (stranka je l. 1992 izstopila iz prve koalicije), je Fidesz na koncu vendarle sklenil z njo koalicijski sporazum. Tretja koalicijska vlada, ki jo je sestavil mladi in dinamični Viktor Orban, je že po svoji sestavi nakazovala konservativno usmeritev tako v notranji kot v zunanji politiki. Videti je bilo, da pri izpolnjevanju svojega programa ne bo imela večjih težav, saj je v parlamentu razpolagala z zadostno večino 213 sedežev. Vendar je znotraj nje prihajalo do velikih sporov; zaradi vedenja vodje FKGP (populizma, demagogije in nepotizma) in napak, do katerih je prihajalo v treh ministrstvih pod nadzorom te stranke, je bila tristrankarska koalicija večkrat tik pred razpadom. Glede na to, da so ravnanja te stranke kompromitirala celotno koalicijo, je premier Orban razmišljal tudi o preoblikovanju vlade z vključitvijo katere izmed strank v opoziciji, a do tega ni prišlo.

Nova koalicijska desnosredinska vlada se je sicer izkazala za gospodarsko uspešno ter precej učinkovito v boju proti kriminalu in korupciji. To ji je uspelo tudi zato, ker je od predhodne socialno-liberalne koalici-

je prevzela dovolj utrjeno pravno državo z delujočimi institucijami in us-tvarjenimi pogoji za delujoče gospodarstvo. Medtem ko je gospodarstvo uspešno napredovalo (rast GDP je bila l. 1999 4,8%), pa je bila vlada manj uspešna pri približevanju EU. Na zunanjepolitičnem področju je bila zanjo značilna tudi preusmeritev k odnosom z Avstrijo in sodelova-nje s konservativnim in nacionalističnim režimom Franje Tuđmana na Hrvaškem. Hkrati so se zelo povečale socialne razlike. Ofenzivno delova-nje vlade in težnje po centralizaciji oblasti so zmanjševali njeno začetno priljubljenost. Napadanje vseh skupin, ki so nasprotovale zamislim vlade, je povzročilo globoka družbena nasprotja in poudarjeno politično tekmovalnost med desnico in levico. Prihajalo je do ostrih konfrontacij vlade ne samo z opozicijo, temveč tudi s sindikati in civilnodružbenimi organizacijami. Ob nenehnih poskusih rušenja ostankov stare politične elite se je po mnenju politologov pojavil novi klientelizem in favoriziranje vseh, ki so bili kakorkoli povezani s strankami koalicije.

Na četrth parlamentarnih volitvah l. 2002 sta v drugem krogu (21. apri-la), ki se ga je udeležilo kar 71,19% volilnih upravičencev, združeni opozi-cijski stranki socialistov (MSzP) in svobodnih liberalcev (SzDSz) premagali desničarsko volilno koalicijo in zrušili konservativno vlado premiera Vik-torja Orbana, znano po populizmu in poudarjanju pomena države. Obe stranki sta bili v koaliciji že v obdobju 1994–1998, le da so socialisti tokrat osvojili več glasov. Socialistično-liberalna zveza je dobila skupaj 198 sede-žev (od teh so jih liberalci dobili 20, socialisti pa 178). Desničarska volilna koalicija pod vodstvom Fidesza-MPP je dobila sicer le malo manj – 188 se-dežev. V madžarski parlament so torej prišle (namesto šestih v prejšnjem mandatu) le tri stranke oz. štiri, če bi MDF izstopil iz zveze s Fidesz-MPP. Izpadli sta namreč nacionalistična, rasistična in antisemitska Madžarska stranka pravice (MIEP), ki se je zavzemala tudi za povrnitev nekdanj izgub-ljenih ozemelj, ki so sodila pod Madžarsko, ter desničarska stranka malih podjetnikov (FKGP), ki ni dobila niti odstotka glasov. Madžarska se je s tem obvarovala pred zasukom v skrajno desnico ali oblikovanjem nestabil-ne manjšinske vlade. Do skrajnosti zaostreno ozračje predvolilne kampa-nje, kakršnega Madžarska po mnenju analitikov ni doživela vse od padca komunizma l. 1989, je tudi po volitvah povzročalo nekatere zaplete. Pora-ženi Fidesz-MPP je namreč skušal prepričati javnost, da je bil volilni poraz posledica drugih razlogov in na različne načine skušal spodkopavati legi-timnost nove vlade, med drugim z zahtevami po vnovičnem štetju glasov.

Poraz tristrankarske desnosredinske koalicije (Fidesz, MDF in FKGP) je bil posledica njenih napak na domačem polju, pa tudi občasnega aro-gantnega vedenja v odnosih s sosednjimi državami. Predlog zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah kot manjšine, po katerem naj bi se vključili v širši madžarski kulturni prostor (t. i. »statusni« zakon, ki je začel veljati junija 2001) so vse parlamentarne stranke na Češkem in Slo-vaškem sprejele odklonilno, tako da je prišlo celo do zamrznitve sodelova-nja v okviru »višegrajske« četverice. Češko politično javnost je nazad-



nje ogorčil napad madžarskega premiera Orbana na »Beneševe dekrete«, s katerimi so bili z ozemlja Češke in Slovaške po vojni pregnani Nemci in Madžari (napad je posredno pomenil tudi napad na avnojske sklepe). Volilni neuspeh pa je povezan tudi s preveč agresivno predvolilno kampanjo vladajoče koalicije, ki je volivce zasula s propagando, da bodo v primeru zmage nasprotnikov ogrožene demokratične pridobitve in rezultati desničarske vlade. Del volivcev prejšnje volilne koalicije naj bi protestno glasoval za opozicijo. Desničarski volilni koaliciji ni pomagala niti določena podpora iz tujine (premier Orbana so posredno podprli avstrijski kancler Schuessel, italijanski in španski premier Berlusconi in Aznar, bavarski predsednik vlade Stoiber ter nekdanji nemški kancler Kohl, ki so v tednih pred volitvami obiskali Madžarsko).

Novo dvostrankarsko madžarsko levosredinsko koalicijo je sestavil 59-letni finančnik Peter Megyesy, ki je prej pripadal nomenklaturi prejšnjega enostrankarskega sistema (v letih 1988–1990 je vodil priprave na liberalizacijo gospodarstva), in ga je kot nestransko osebnost predlagala socialistična stranka. Vlada, ki je v parlamentu prisegla 27. maja 2002, se je najprej zavzela za vnovično vzpostavitev splošnega družbenega miru in zmanjšanje globoke polarizacije, ki je nastala v času grobe predvolilne kampanje. Glede na majhno razliko v številu parlamentarnih sedežev je očitno, da je nova madžarska levosredinska koalicija precej krhka, desna opozicija pa zelo močna. Njen vodja Orbán je sicer napovedal, da bo igrala vlogo konstruktivne opozicije.

Četrte parlamentarne volitve na Madžarskem so na eni strani pokazale, da je madžarski politični prostor postal dokaj racionalen glede števila parlamentarnih strank in da se je hkrati še bolj jasno razdelil na »levega« in »desnega« – na eni strani so največja stranka socialisti in na drugi Fidesz-MPP, medtem ko so druge stranke manj pomembne. Precejšnja polarizacija je pripomogla, da je bila v koaliciji v obdobju 1998–2002 tudi stranka FKGP, ki je bila kljub izrazito desnim orientacijam vodilne Fidesz-MPP vendarle tujek v tej koaliciji in je celo kompromitirala celotno koalicijo. Čeprav je bil njen položaj v koaliciji izrazito na robu, pa je bil njen pomen za koalicijo vendarle večji. Na zadnjih volitvah pred vstopom Madžarske v EU se je prav tako izkazalo, da madžarski volivci nobeni stranki ali koaliciji na oblasti niso več kot enkrat pripravljeni izkazati zaupanja, saj je na vseh demokratičnih volitvah vedno zmagovala prejšnja opozicija. Dodatno znamenje politične konsolidacije pa je, da so se načini koalicijskega povezovanja že močno ustalili.

(d) **Oblikovanje koalicij v Sloveniji.** Podobno kakor druge države srednje Evrope je tudi Slovenija v obdobju zadnjih desetih let preizkusila različne modele koalicij. Prva je bila »načelna koalicija« Demos, ki se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990 iz novih strank, ki so nasprotovale prejšnjemu komunističnemu režimu v Sloveniji (Prunk, 1998: 179). Nastala je iz spoznanja vseh posameznih opozicijskih

skupin (zvez) in strank, da so lahko le skupaj dovolj močne za spopad z organiziranimi silami prejšnjega sistema.<sup>83</sup> Temelj njihovega bodočega programa je bila deklaracija, ki so jo razglasili na velikem političnem zborovanju v Ljubljani 8. maja 1989; v njej so zahtevale, da slovenski narod živi v suvereni slovenski državi, in da kot suverena država samostojno odloča o povezavah z južnoslovanskimi in drugimi narodi v okviru prenovljene Evrope. Slovenska država naj bi bila tudi utemeljena na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin in demokraciji, ki vključuje tudi politični pluralizem.<sup>84</sup> Konkretni cilje pa je koalicija Demos predstavila v programu, objavljenem 19. decembra 1989 v časopisu Demokracija (v njem je napovedala prizadevanje za miren prehod iz totalitarizma v demokratično družbo, za narodno spravo in se hkrati odpovedala revanšizmu). Voditelji novih strank so sicer odkrito govorili o idejnih in političnih razlikah med strankami, za skupen nastop na volitvah pa so se odločili tudi zaradi novega volilnega zakona, sprejetega 27. decembra 1989, čeprav naj bi vsaka nastopila s svojo listo.

Čeprav je Demosova volilna kampanja precej zaostajala za organizacijsko in finančno dobro podprto kampanjo prenovljenih političnih strank, je koalicija Demos dosegla velik uspeh na prvih demokratičnih volitvah l. 1991. Poslanci Demosa so imeli 54 % večino med vsemi 240 delegati v treh zbori takratne slovenske skupščine (v večini so bili v najpomembnejšem, družbenopolitičnem zboru in zboru občin). Demos je oblikoval svojo vlado pod vodstvom Lojzeta Peterleta, predsednika stranke Slovenskih krščanskih demokratov (SKD), ki je dobila znotraj koalicije največ volilnih glasov, postavil pa je tudi predsednika prve demokratične slovenske skupščine, znanega disidenta dr. Franceta Bučarja. Najpomembnejšo vlogo je imela v vladi Slovenska demokratična zveza (SDZ), ki je prevzela »državotvorne« resorje (obramba, zunanja politika, notranje zadeve, pravosodje). Demos je v razmeroma kratkem času svojega obstoja (razpustil se je konec l. 1991) uresničil vse bistvene točke iz svojega programa in popeljal Slovenijo v neodvisnost in samostojnost ter opravil pomembno delo pri pripravi nove slovenske ustave, k temu pa je znal pritegniti tudi druge stranke.

<sup>83</sup> Kot prva je bila v okviru Socialistične zveze delovnega ljudstva (SZDL) maja 1988 ustanovljena Slovenska kmečka zveza, januarja 1989 je nastala Slovenska demokratična zveza, februarja pa Socialdemokratska zveza Slovenije. Marca 1989 je bilo ustanovljeno Krščansko socialno gibanje. Nove zveze so se o svojih zahtevah najprej pogovarjale z vodstvom SZDL, a to ni pristalo na pravi politični pluralizem, zato so novembra 1989 prenehale z brezuspešnimi poskusi.

<sup>84</sup> Demokratična opozicija Slovenije – Demos se je oblikovala 27. novembra 1989, ko so se predstavniki Slovenske demokratične zveze (SDZ), Socialdemokratske zveze (SDZS), Slovenskih krščanskih demokratov (SKD) in Slovenske kmečke zveze (SKZ) sporazumeli o skupnem programu (sporazum so podpisali 4. decembra 1989). Januarja 1990 so se kot peta stranka pridružili koaliciji še Zeleni Slovenije. Do volitev aprila 1990 so se vključili v Demos še Liberalna stranka, Obrtniška stranka in Sivi panterji kot predstavniki upokojencev (ti so pozneje izstopili).

**Tabela 6:** Vrste koalicij v razvitejših post-socialističnih državah (podatki za predstavniški oz spodnji dom parlamenta)

države	vrsta koalicije, vladavine	število sedežev v parlamentu	% sedežev	trajanje koalicije	tip koalicije (večinska-manjšinska)
Poljska	desna	205	44,5 %	1991-1992	manjšinska
	desna	233	50,6 %	1992-1993	večinska
	leva	303	65,8 %	1993-1997	večinska
	desnosredinska	261	56,7 %	1997-2001	večinska
	levosredinska	259	56,3 %	2001-2003	večinska
	levosredinska	217	47,1 %	2003-	manjšinska
Češka	desnosredinska	105	52,5 %	1992-1996	večinska
	desnosredinska	99	49,5 %	1996-1998	manjšinska
	strokovna			1998	prehodna
	leva		74 37 %	1998-2002	manjšinska
	levosredinska, (razširjena)	101	50,5 %	2002-	večinska
Madžarska	desnosredinska	230	60 %	1990-1994	večinska
	socialist.-liberalna	209	72 %	1994-1998	večinska
	desnosredinska	213	55 %	1998-2002	večinska
	levosredinska	198	51,1 %	2002-	večinska
Hrvaška	enostr. vlada HDZ	352	58 %	1990-1992	večinska
	enostr. vlada HDZ	138	62 %	1992-1995	večinska
	ensotr. vlada HDZ	127	58 %	1995-2000	večinska
	levosredinska	151	62 %	2000-2002	večinska
	levosredinska	151	55 %	2003	večinska
	desna	152	44 %	2003-	manjšinska

Vir: Nacionalne statistike (rezultati volitev) in koalicijske pogodbe.

Prva demokratična koalicija na Slovenskem po drugi svetovni vojni, ki je bila tudi sposobna vzpostaviti vlado, je bila instrument demokratičnega prehoda in je vzpostavila osnovne demokratične vzorce sodelovanja med različnimi strankami. Vendar je hkrati kazala znake šibkega vodstva, vodstvo pa je moralo ves čas iskati konsenz za vse pomembne odločitve; to je zmanjševalo učinkovitost vlade. Znotraj koalicije so se začela kazati nesoglasja med liberalnimi in katoliško usmerjenimi strankami. Nasprotja so se kazala zlasti v različnih ocenah privatizacije (s podržavljenjem ali ne) in nadaljnega razvoja. Razpad SDZ nov. 1991 na liberalno demokratsko in konservativno (katoliško) krilo je že napovedoval začetek konca koalicije. Stranke koalicije so konec decembra 1991 sklenile, da zaradi političnih razlik končajo koalicijo Demos in predlagale predčasne volitve, ki naj bi bile do konca aprila 1992.<sup>85</sup> Vlada Lojzeta Peterleta, ki je trajala še naprej, je padla 14. maja 1992 po tretjem glasovanju o konstruktivni nezaupnici (izvoljen je bil dr. Janez Drnovšek). Kljub kratkemu trajanju te prve koalicije je bila njena vloga za politični razvoj na

<sup>85</sup> Koalicija Demos je bila formalno razpuščena 30. decembra 1991, potem ko svetu Demosa ni uspelo, da bi prišlo do podpisa nove koalicijske pogodbe.

Slovenskem zelo pomembna, tako da jo nekateri zgodovinarji uvrščajo med »zvezdne trenutke slovenske zgodovine« (Prunk, 2001: 39).

Demosovi »načelni koaliciji« je l. 1992 sledila levosredinska »mala koalicija«, ki je nastala po razpustu Demosa, njena poglobljena zasluga pa je bila priprava in sprejem nove volilne zakonodaje, ki je omogočila volitve v enodomni državni zbor (delovala je kot neformalna povezava med strankami pod vodstvom poslanca T. Peršaka). Po prvih volitvah v državni zbor decembra 1992, na katerih je zmagala Liberalno-demokratska stranka (LDS), se je oblikovala »velika koalicija«, ki je združevala predstavnice vseh treh velikih strankarskih družin – Liberalno-demokratsko stranko (LDS), Socialdemokratsko prenovo Slovenije (SDPS)<sup>86</sup>, Slovenske krščanske demokrate (SKD) – in manjšo Socialdemokratsko stranko Slovenije (SDSS). Sredi mandata je ta programska zelo različna koalicija doživela precejšnje spremembe: 14. marca 1994 so se Liberalno-demokratski stranki pridružili opozicijski Demokrati (DS) in Zeleni Slovenije ter Socialistična stranka Slovenije, ki je na volitvah 1992 izpadla, združene stranke pa so oblikovale novo stranko, Liberalno Demokracijo Slovenije (LDS). Aprila pa je iz koalicije izstopila SDSS. »Velika koalicija« se je dejansko končala januarja 1996, ko je iz koalicije izstopila še ZLSD (v pričakovanju, da bodo njen odhod v opozicijo konec leta na volitvah nagradili volivci). Koalicija je sicer nadaljevala delo do drugih volitev kot manjšinska. Med prvim mandatom opozicija ni delovala kot homogena skupina strank, na kar so sicer vplivali tudi prestopi iz opozicije v koalicijo in nasprotno.

Po drugih volitvah v državni zbor novembra 1996 je prišlo najprej do povezave treh »pomladnih« strank (SLS, SDS in SKD), ki so na volitvah dobile 45,13 % glasov in 45 mandatov (v primerjavi z drugimi strankami, ki so skupaj dobile le 43,58 % glasov in 43 mandatov), in skušale oblikovati vlado. Vendar je mandat za sestavo vlade dobil dr. Janez Drnovšek, predsednik LDS, ki je na volitvah dobila največ glasov.<sup>87</sup> Kljub nekaterim predlogom za oblikovanje vlade narodne enotnosti, v kateri naj bi bile vse stranke, je mandatar oblikoval predlog, po katerem bi bile v vladi štiri stranke (LDS, ZLSD, DeSUS in SNS). Predlog na tajnem glasovanju 6. februarja 1997 ni bil sprejet, ker je bil državni zbor z obema poslancema narodnosti razdeljen (rezultat glasovanja je bil spet 45 : 45), zato so se obnovila pogajanja med mandatarjem in posameznimi »pomladnimi« strankami. Na podlagi koalicijskega sporazuma, ki sta ga 17. februarja 1997 podpisala mandatar dr. Janez Drnovšek in predsednik SLS, ki je iz-

<sup>86</sup> Socialdemokratska prenova Slovenije se je 29. marca 1993 združila z Delavsko stranko Slovenije in Socialdemokratsko unijo Slovenije v Združeno listo socialnih demokratov (ZLSD).

<sup>87</sup> Dr. Janez Drnovšek je bil v državnem zboru zaradi razdelitve poslancev na dve polovici izvoljen šele 9. januarja s 46 glasovi proti 44 (odločilni glas je prispeval poslanec SKD Ciril Pucko z namenom, da »preseže strankarske okope« in da Slovenija čim preje pride do vlade).

stopila iz skupine »pomladnih« strank, Marjan Podobnik, se je nato oblikovala prva pretežno sredinska vlada nove Liberalne demokracije Slovenije (LDS) in Slovenske ljudske stranke (SLS). To koalicijo bi lahko označili kot »pragmatično koalicijo« dveh strank, ki sta najbližje sredini in sta se bili pripravljene povezati kljub delitvam glede na izvor ali zasluge za prehod v demokracijo. V tem času so bile v opoziciji stranke, ki so si bile programsko zelo različne (ZLSD, SKD, SDS in SNS) in niso razvile dobrega sodelovanja, ki bi omogočalo kontinuirano skupno nastopanje proti koaliciji.

»Pragmatična koalicija« je delovala do aprila 2000, ko se je Slovenska ljudska stranka združila s programsko sorodno, a manj pragmatično stranko Slovenskih krščanskih demokratov in pristala na pogoj, da izstopi iz vlade, čeprav je združena z 29 poslanci postala največja stranka v državnemu zboru (z združitvijo naj bi prenehala koalicijska pogodba, ki je SLS povezovala z LDS). LDS, ki je razpolagala samo še s 30 glasovi podpore, ni mogla sestaviti nobene druge večine. Razmerja so se zapletla ob glasovanju o predlogu za izvolitev novih ministrov, vezanem na zaupnico vladi 8. aprila 2000, ko je vlada dr. Drnovška padla.

V tem času se je že oblikovala nova koalicija iz strank SLS in SKD, ki sta po združitvenem kongresu 15. aprila 2000 podpisali s SDS sporazum o oblikovanju koalicije »Slovenija«. Koalicija je isti dan vložila predlog za novega mandatarja dr. Andreja Bajuka; izvoljen je bil 3. maja.<sup>88</sup> Predlog mandatarja za nove ministre na prvem (tajnem) glasovanju 23. maja sicer ni dobil zadostne podpore (rezultat glasovanja je bil 45 : 45), vendar je bila predlagana lista 17 ministrov končno izvoljena na drugem (javnem) glasovanju 7. junija, ko je dobila potrebno večino 46 glasov.<sup>89</sup> Z oblikovanjem koalicije »Slovenija« in izvolitvi njene vlade je oblast na Slovenskem prvič po prvih demokratičnih volitvah l. 1990 prevzela jasno oblikovana politična opcija, sestavljena iz strank (SLS-SKD in SDS), ki sta se sklicevali na »slovensko pomlad« in imeli skupne glavne politične cilje. Koalicija si je za prednostno zadala pospešeno vključevanje v evropske integracije, ki naj bi zagotovilo uveljavitev evropskih vrednot, moderniziranje delovanja države, oblikovanje dinamičnega gospodarstva z jasnimi pravili ter povečanje pravne varnosti. Koalicija naj bi si tudi prizadevala preseči zastoje na področju privatizacije in denacionalizacije.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> Predlog za mandatarja v prvem in drugem krogu glasovanja (20. in 26. aprila) ni dobil dovolj glasov. Ker predlagateljici nista takoj vložili predloga za tretje glasovanje, je to storila LDS, pričakujoč, da predlog ne bo sprejet in da bodo razpisane predčasne volitve. Na tretjem glasovanju (3. maja) pa je bil dr. Bajuk vendarle izvoljen z večino 46 glasov.

<sup>89</sup> Javno glasovanje o listi kandidatov na 50. izredni seji državnega zbora je bilo mogoče po spremembi 265. člena poslovnika. Svoj glas za listo sta obrazložili poslanki E. Okretič-Salmič (Desus) in P. Dobrajc (SNS).

<sup>90</sup> Predstavitev programske zasnove vlade dr. Andreja Bajuka na izrednem zasedanju državnega zbora 19. aprila 2000.

Desnosredinska vlada pa se ni usmerila samo v reševanje vprašanj sedanjosti in prihodnosti, temveč je odprla nekatera občutljiva in premalo razjasnjena vprašanja iz bližnje preteklosti.

Projekt združitve dveh strank, vključno z izstopom poslancev SLS iz koalicije, se je kmalu izkazal za premalo premišljen. Kljub pričakovanjem o dobrem sodelovanju s SDS se je pojavilo rivalstvo glede razmerja moči med obema strankama. Medtem ko je SLS-SKD z največ poslanci (29) zagovarjala stališče, da naj se razmerje med številom poslancev pozna tudi v vladi, je SDS, ki je imela precej manj poslancev (16), zagovarjala strokovnost in dejansko omalovaževala večjo stranko. Razlike so se začele kazati tudi glede volilnega sistema, saj je večinski sistem vedno manj ustrezal SLS-SKD.<sup>91</sup> Na glasovanju o spremembi ustave (25. julija 2000) so poslanci SLS-SKD podprli predlog ustavnega zakona, SDS pa je ob tem objavila konec koalicije. Zaradi glasovanja večine poslancev SLS-SKD sta podpredsednika stranke (L. Peterle in dr. A. Bajuk) izstopila in 31. julija ustanovila novo stranko Nova Slovenija (NSi), vlada pa je delovala do volitev 15. oktobra 2000. Pomanjkljiva enotnost desne sredine je povzročila, da so druge stranke lahko mirno pričakovale naslednje volitve.

Po tretjih volitvah v državni zbor je prišlo do precejšnjega zasuka v korist liberalno-levega bloka. Daleč največ glasov je dobila LDS, ki je oblikovala novo »veliko koalicijo«, saj so v njo znova stopile programsko precej različne stranke – ZLSD, LDS, SLS in DeSUS. To koalicijo je sestavilo več strank kakor prejšnje, poleg teh pa je Stranka mladih Slovenije (SMS) s podpisom posebne pogodbe dobila status pridružene stranke. Prednost te koalicije v primerjavi s prejšnjimi ni bil samo v številu poslancev v državnem zboru, temveč je bila hkrati tudi »nadomestljiva« – katerakoli od manjših strank bi lahko izstopila, ne da bi ogrozila obstanek koalicije. V obdobju tretjega mandata državnega zbora so opozicijo sestavljale programsko različne stranke SDS (ki se je preimenovala v Demokratsko stranko) in NSi, ki sta razvili dobro sodelovanje, ter SNS.

Način koalicijskega povezovanja programsko precej različnih slovenskih strank je povzročal precejšnje težave. Notranja nesoglasja znotraj slovenskih koalicij so že v prvem mandatu državnega zbora (1992–1996) pogosto prišla do točke, ko se je zdelo, da je koalicija v razsulu. Koalicijski partnerji so se med seboj obtoževali nelojlnosti in nespoštovanja koalicijske pogodbe ter grozili z izstopom, to pa je pomembno vplivalo na delovanje vlade. Zaradi nasprotovanja vladni politiki je januarja 1996 iz koalicije izstopila ZLSD. Težave so bile velike tudi v drugem mandatu

<sup>91</sup> Notranja nesoglasja v koaliciji so izbruhnila na dan, ko je vlada 14. julija brez vednosti predsednika SLS-SKD dr. Franca Zagožna sprejela sklep, da je veljavni volilni sistem neveljaven in naj o nastalem položaju v Sloveniji presodi Evropska komisija za demokratizacijo pri Svetu Evrope (t. i. Beneška komisija). Isti dan je dr. Zagožen izjavil, da podpira ustavne spremembe, s katerimi bi obšli odločbo ustavnega sodišča glede uvedbe večinskega volilnega sistema.

(1996–2000), saj je usklajevanje, zlasti med obema nosilnima strankama znotraj koalicije, potekalo prepočasi in vplivalo na zakonodajno delo. Koalicija je sicer dosegla soglasje o nekaterih pomembnih reformah in tudi pri sestavljanju proračunov. Vrsta zakonodajnih predlogov, ki bi morali priti v državni zbor, pa je ostajala neusklajena in »zablokirana«. <sup>92</sup> Nesporazumi med glavnima koalicijskima strankama so sredi drugega mandata državnega zbora dosegli kritično točko, ko je DeSUS, zaradi zakona o pokojninskem zavarovanju, ki ga je vlada poslala v obravnavo državnemu zboru neusklajenega z vodstvom te stranke, l. 1998 zamrznil koalicijsko pogodbo. Obe večji stranki sta se konec l. 1998 sporazumeli, da presežeta krizo s pogajanjem, analizo uresničevanja koalicijskih pogodb in opredelitvijo prednostnih ciljev koalicije. S tem so bile ustvarjene razmere za hitrejšo razreševanje nakopičenih konfliktov, še posebej problemov, ki so povezani z vstopanjem v EU. Tudi vodstvo DeSUS je januarja 1998 presodilo, da je pomembneje priti do konca mandata. Delovanje koalicije je bilo na sestanku voditeljev koalicijskih strank marca 1999 kljub težavam ocenjeno kot učinkovito – koalicija naj bi upravičila svoj obstoj, če bi v tem letu pripravila slovenska stališča za vstopanje v EU, uvedla davek na dodano vrednost in sprejela pokojninsko reformo itd. Vendar je »pragmatična koalicija« po treh letih obstoja spomladi l. 2000 razpadla, potem ko je iz nje izstopila SLS. Na drugi strani pa je tudi programsko ali ciljno bolj usklajena nova koalicija »Slovenija«, ki sta jo sestavljali dve stranki (SLS-SKD in SDSS), zaradi notranjih nesoglasij že po nekaj mesecih od nastanka razpadla.

Do podobnih napetosti med koalicijskimi strankami je prišlo tudi v tretjem mandatu državnega zbora v zvezi s subvencioniranjem kmetijstva. Predsednik SLS F. But je konec februarja 2003 napovedal, da bo stranka razmislila o svojem sodelovanju v koaliciji, če slovenski kmetje ne bodo dobili sredstev, s katerimi se njihov položaj postopoma izenakačuje s položajem kmetov v državah EU, ki so sicer bili tudi proračunsko določeni (l. 2003 naj bi kmetje dobili 20 % več kakor leto poprej, tako da bi dosegli 75 % evropskih poplačil kmetom). Vendar se je koaliciji, kljub zaostrenemu javnofinančnemu položaju v državi, vendarle uspelo uskladiti.

---

<sup>92</sup> Precejšnje razlike med obema največjima koalicijskima partnericama LDS in SLS so se pokazale v odnosu do programa lastninjenja bank v državni lasti ali lastninskega preoblikovanja zavarovalnic. Koalicijske stranke so zelo različno gledale tudi na reševanje razvojnih, gospodarskih in socialnih problemov posameznih regij (SLS je podprla referendumsko odločanje o TET 3). Koalicija se tudi ni mogla dogovoriti o kadrovskih rešitvah v nekaterih pomembnih državnih institucijah in zavodih, ki upravljajo velikanska državna sredstva (vodstvo Darsa, zavarovalnega urada, urada za nadzor prirejanja iger na srečo).

**Tabela 7:** Modeli koalicij v Sloveniji (1990–2003) in njihovo trajanje

koalicije	stranke v koaliciji	število sedežev	trajanje koalicije ali konca	razlog za nastanek ali konec	tip koalicije
»Načelna koalicija«-Demos	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	47*	16. 5. 1990-14. 5. 1992	volitve 1990 konstruktivna nezaupnica	večinski
»Mala koalicija«**	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38 50	14. 5. 1992-12. 1. 1993	prve volitve v DZ	manjšinski
Prva »velika koalicija«***	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55	12. 1. 1993		večinski
		63	14. 3. 1994	združ. LDS, DS, ZS	večinski
		59	6. 4. 1994	izstop SDSS	večinski
		44	31. 1. 1996	izstop ZLSD	manjšinski
»Pragmatična (nova) koalicija«	LDS, SLS, DeSUS	49	27. 2. 1997-8. 4. 2000	druge volitve v DZ glasovanje o zaupnici	večinski
»Koalicija Slovenija«	SLS-SKD, SDS	46	15. 4. 2000	izvoljena nova vlada	večinski
Druga »velika koalicija«	LDS, ZLSD, SLS-SKD, DeSUS, (SMS)	58(62)	okt. 2000	tretje volitve v DZ	večinski

\* 80 sedežev v družbenopolitičnem zboru, najpomembnejšem zboru takratne skupščine RS, ki so jo sestavljali trije zbori. Od konstituiranja državnega zbora RS po volitvah leta 1992 pa upoštevamo 90 sedežev.

\*\* »Mala koalicija« je imela formalno 38 sedežev v DPZ, medtem ko se Stranka demokratične prenove (SDP/ZL) ni uvrstila v opozicijo, vendar jo je podpirala. Glede na to, da je ta stranka imela tri ministre v vladi, jo štejemo za vladno stranko.

\*\*\* Na začetku so imele vse stranke »velike koalicije« skupaj 55 od skupno 90 sedežev v državnem zboru, po združitvi Liberalno-demokratske stranke z Z-ESS (5 poslancev), DS (3 poslanci) in SSS v Liberalno demokracijo Slovenije 14. marca 1994 pa se je njihovo število povečalo na 63. Po izstopu SDSS iz koalicije 6. aprila 1994 se je število poslancev zmanjšalo na 59, po izstopu ZLSD 31. 1. 1996 pa na 44. Leta 1996 sta dva poslanca izstopila iz LDS, eden je ustanovil Zeleno alternativo, ena poslanka pa Slovenski forum.

Čeprav se med slovenskimi strankami vseskozi kaže pomanjkanje izkušenj koalicijskega sodelovanja, so težave pri usklajevanju stališč med strankami koalicije deloma povezane tudi s koalicijskimi sporazumi oz. spoštovanjem teh sporazumov. Kljub sporazumu, ki so ga januarja 1993 podpisali takratna Liberalno demokratska stranka in Slovenski krščanski demokrati ter Združena lista, je bilo sodelovanje precej drugačno od zamišljenega. Sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije, sklenjen 1. 1997 med Liberalno demokracijo Slovenije in Slovensko ljudsko stranko, je bil bolj določen, saj sta se stranki s sporazumom zavezali, da bosta vse medsebojne spore reševali v okviru koordinacije in ne bosta javno nasprotovali druga drugi ali dogovorjeni politiki.<sup>93</sup> Kljub temu je

<sup>93</sup> Sporazum o sodelovanju strank v vladi RS, sklenjen 17. februarja 1997, je določal, da stranki ne bosta podprli interpelacij zoper ministre niti konstruktivne nezaupnice, dokler sta v vladi. Obe stranki sta se strinjali, da je sporazum, ki ga je sklenil mandat z DeSUS glede podpore vladi, v skladu z izhodišči koalicijskega sporazuma. Sporazum naj bi omogočil hitrejše zakonodajno delo; če bi pri odločanju znotraj državnega zbora prihajalo do zastojev, naj bi koordinacija vodil poslanskih skupin v sodelovanju s predstavniki vlade odločala, katere zadeve naj se prednostno uvrstijo



tudi v drugem mandatu prihajalo do odstopanj od pogodbe. Na podlagi izkušenj je LDS pripravila koalicijski sporazum, ki so ga konec 2000 podpisale stranke nove »velike« koalicije. Ta je bil veliko bolj natančen in zavezujoč, saj je poleg ciljev sodelovanja<sup>94</sup> opredelil tudi poglobitvene programske naloge in cilje vlade na posameznih področjih (v prilogah je posebej določal tudi vprašanja, ki naj bi jih uredili v predlogu novega poslovnika in ravnanje koalicije ob obravnavi 202 predlogov zakonov, ki so bili v parlamentarni proceduri). Ne glede na to so se med članicami koalicije ponavljale obtožbe o nespoštovanju koalicijske pogodbe.

Način oblikovanja koalicij se v Sloveniji dokaj razlikuje od drugih držav v procesu tranzicije in konsolidacije demokracije. Značilno za slovenski način oblikovanja parlamentarnih koalicij od l. 1990 do, v številnih, tretjih volitev v državni zbor, je odsotnost pravega dvopolnega povezovanja, kakršen je značilen za skoraj vse razvite države zahodne in severne Evrope in tudi že za razvitejše države na prehodu. Po razpustitvi Demosa kot koalicije novih demokratičnih strank, ki je imel za opozicijo prenovljene stranke (družbene organizacije) prejšnjega obdobja samoupravnega socializma, se povezujejo programske precej različne stranke, ki sicer težko sodelujejo, vendar nimajo nasproti enotne in močne opozicije. Najmočnejša in nosilna stranka koalicij je praviloma ista pragmatična stranka (LDS), ki pripada levi sredini in zajema stranke z leve in desne strani političnega prostora, vendar ne vedno in ne vseh; prednost imajo pragmatične stranke leve in desne sredine. V tem pogledu bi lahko obdobje obnavljajočih se koalicij pod vodstvom LDS primerjali z daljšimi obdobji obnavljajočih se koalicijskih povezav v nekaterih državah zahodne Evrope (Nemčija, Avstrija). LDS si je nabrala izkušenj pri oblikovanju zelo raznorodnih koalicij, zato se je proti koalicijam, ki jih je oblikovala v obdobju 1992–2000, težko vzpostavila dovolj močna opozicija. Videti je, da se – za razliko od drugih tranzicijskih držav – dvopolni strankarski sistem (še) ni oblikoval tudi zaradi razdeljenosti v pogledih na preteklost, ki se kaže na eni strani v opravičevanju revolucije z narodnoosvobodilno borbo (oz. enačenju obeh) in na drugi strani v zanikanju narodnoosvobodilne borbe in opravičevanju kolaboracije z revolucijo. Te razlike onemo-

na dnevne rede zasedanj. Poslanci koalicijskih partnerjev naj bi zagovarjali skupno predlagane rešitve ali jim vsaj ne nasprotovali – drugačno ravnanje se je štelo za kršitev koalicijske pogodbe.

<sup>94</sup> Sporazum o sodelovanju strank v vladi RS, sklenjen 15. novembra 2000, je določil, da so poglobitveni cilji sodelovanja (1) strpnost in več povezovanja v Sloveniji, uveljavljanje novih idej in ne vsiljevanje starih ideologij, prihodnost brez travm preteklosti, (2) znanje za prihodnost kot ključen dejavnik gospodarskega in kulturnega razvoja, razvita kultura, ki zagotavlja prepoznavnost in samozavest naših ljudi doma in po svetu, (3), vključujoča družba in odprta država, (4) gospodarstvo, v katerem bodo ključni dejavniki moč idej in podjetništva, (5) sprostitev gospodarstva in reformiranje države, (6) informacijska družba, (7) trdna socialna varnost, (8) trajnostno naravnani razvoj, (9) članstvo Slovenije v EU in NATO, (10) enakomeren regionalni razvoj Slovenije in izenačevanje življenjskih priložnosti.

gočajo strankam na levici in skrajni desnici, da bi presegle pretekli (zgodovinski) konflikt, znotraj same desnice pa povzročajo neenotnost.

Kljub razdeljenosti in šibkosti je opozicija izvajala precejšnje pritiske na vlado za hitrejšo uveljavljanje strukturnih reform in uveljavljanje evropske zakonodaje. Opozicija v slovenskem državnem zboru je po mnenju Evropske komisije delovala dobro, saj je v svojem prvem poročilu o napredku Slovenije v procesu vključevanja v EU 6. 11. 1998 zapisala, da je parlamentarna opozicija v Sloveniji upoštevana in v celoti in dobro opravlja svoje delo.<sup>95</sup> Za uspeh opozicije je škodi tudi njen prevzem vlade poleti l. 2000, ko sta preostali koalicijski stranki (LDS in DeSUS) ostali v manjšini in prešli v opozicijo. Po tretjih volitvah sta se v opoziciji znašli desno-sredinska nova NS-i in SDS, poleg njiju pa je bila v opoziciji tudi SNS, ki je programsko povsem različna. Vloga opozicije se je v tretjem mandatu zmanjšala zaradi njene majhnosti in razdeljenosti.

Zelo zahtevni problemi tranzicije in vprašanja, povezana z vključevanjem v EU, so sicer slovenske stranke v koaliciji ali opoziciji silili k hitrejšemu iskanju nacionalnega soglasja. Prvo pomembno soglasje, ki so ga dosegle slovenske stranke decembra 1990, je bilo soglasje glede usmeritve v samostojnost (Sporazum o skupnem nastopanju za samostojno in neodvisno državo Slovenijo). V okoliščinah zaostajanja Slovenije v procesu vključevanja v EU dosežejo slovenske parlamentarne stranke na pobudo opozicijske SDS drugo pomembno soglasje o pospešitvi procesa in (skupaj s predstavnikom manjšin) 3. julija 1997 podpišejo Sporazum o sodelovanju pri vključevanju Slovenije v EU (SNS je edina stranka, ki ga ni podpisala). Na podlagi sporazuma je bila dopolnjena slovenska ustava in ratificiran Evropski sporazum. Z namenom, da bi pospešili proces vključevanja, in zaradi hitrejšega reševanja drugih vprašanj je bila l. 1997 ustanovljena tudi posebna koordinacija vseh koalicijskih in opozicijskih strank, ki je omogočila, da so se stranke o nekaterih nujnih zadevah hitreje dogovarjale.<sup>96</sup> Večina slovenskih strank je l. 2003 dosegla soglasje o vstopanju v EU in včlanitvi v NATO.

Tako kakor v nekaterih drugih parlamentih tranzicijskih držav so se tudi v državnem zboru pokazale velike razlike pokazale tudi v odnosu do polpretekle zgodovine. l. V razpravi o protipravnem delovanju povojnega totalitarnega sistema so predstavniki strank junija 1998 pripravili osnutek deklaracije in izjave o narodni spravi, a v nadaljnji razpravi ni bilo mogoče najti zadostnega soglasja.<sup>97</sup> Kljub velikemu prizadevanju vodstva

<sup>95</sup> Poročilo Evropske komisije, Poročevalec DZ, št. 69/98.

<sup>96</sup> Koordinacija je bila precej nenavaden način strankarskega usklajevanja, saj bi lahko postala sredstvo za sporazumevanje med strankarskimi vrhovi in zmanjševala vlogo državnega zbora. Opozicijske stranke so očitalo vladi, da se koordinacija ne sestaja, ko je treba pripraviti rešitve in zagotoviti enotno izvajanje zunanje politike države.

<sup>97</sup> Osnutek deklaracije je vseboval nedvoumno obsodbo prejšnjega režima kot totalitarnega in z njo se je strinjalo tudi vodstvo ZLSD (B. Pahor). Stranke na politični desnici so ocenjevale, da je to najmanj, kar je mogoče reči o preteklosti. Možnost, da bi

in večine poslanskih skupin državnega zbora, da bi prišlo do zблиžanja pogledov, je slovenski politični prostor jeseni 1998 ostal še vedno razdeljen glede na odnos do preteklosti.<sup>98</sup> Čeprav parlament ni nujno najustrežnejši prostor za sprejemanje takih ocen, je bilo mogoče ugotoviti majhno pripravljenost za doseganje konsenza o bistvenih zadevah nacionalnega interesa. Razlike v odnosu do preteklosti so se v državnem zboru spet pokazale v razpravi o zakonu o vojnih grobiščih l. 2002 in 2003, ko je koalicija, kljub protestom opozicije dosegla sprejem zakona, ki ni upošteval, da gre za žrtve vojne in revolucije (namesto tega govori o žrtvah povojnih usmrtitev).

(e) **Oblikovanje koalicij na Hrvaškem.** Politični razvoj na Hrvaškem, ki je ena izmed novih držav na ozemlju nekdanje Jugoslavije, je od začetka 90. let naprej potekal povsem drugače kakor v Sloveniji ali drugih tranzicijskih državah srednje Evrope. Hrvaška se je že na samem prehodu znašla v težavnem položaju zaradi upora Srbov na njenem ozemlju, pa tudi pritiska jugoslovanske vojske. V tem času je postala dominantna stranka Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), ki se je predstavljala kot zaščitnica hrvaštva in hrvaške samostojnosti ter hkrati dobivala značilnosti desne avtoritarne stranke. HDZ je na treh volitvah (1990, 1992 in 1995) dobivala prepričljivo večino sedežev v poslaniškem domu, čeprav tudi s pomočjo mešanega volilnega sistem. Opozicija je bila vseskozi šibka in se ni mogla uveljaviti tudi zaradi neenakopravnih možnosti delovanja, do izraza pa ni mogla priti tudi zaradi poudarjene vloge predsednika države dr. Franja Tuđmana. V primerjavi z opozicijo v drugih razvitejših tranzicijskih državah je bila vloga opozicije na Hrvaškem bistveno manj pomembna. Opozicijska šesterica hrvaških strank v poslanskem domu (Račanovi prenovitelji, Budiševi in Gotovčevi liberalci, kmetje, narodnjaki in istrski »ideesovci«), ki jo je sestavljalo 30 poslancev, je zaradi neodzivnosti vladajoče koalicije na njihove predloge in zahteve novembra 1998 začela bojkotirati delo poslanskega doma.

V ozračju velikih želja po spremembah (sprejet je bil tudi nov volilni zakon, ki je določil proporcionalni sistem) je na četrtyh volitvah januarja 2000 zmagala levosredinska koalicija, ki so jo sestavljale SDP in HSLŠ (skupaj sta dobili 71 sedežev) ter štiri manjše stranke (kmečka HSS, liberalna LS, narodna HNS in istrska IDS, ki so dobile 25 sedežev), ki ji je s skupnim minimalnim programom uspelo premagati HDZ. Koalicija še

bil to skupni dokument vseh ali vsaj večine parlamentarnih strank, je propadla, ko se je julija 1998 proti njemu izrekla konferenca ZLSD in sta ga zavrnila tudi SNS in DeSUS. S tem je bilo, vsaj začasno, konec iskanja minimalnega soglasja o oceni preteklega obdobja.

<sup>98</sup> Državni zbor je 21. septembra 1998 organiziral širšo razpravo o odnosu do preteklosti, na katero je povabil predstavnike širše javnosti (Glej zbornik »Odnos do preteklosti in narodna sprava – priznanje različnih pogledov kot dejanje za prihodnost Republike Slovenije«, Državni zbor RS, 1999).

stih strank, ki je imela skupaj 96 sedežev v saboru (od 151), je sestavila prvo večstrankarsko vlado na Hrvaškem (razen vlade narodne enotnosti na začetku vojne) pod vodstvom predsednika SDP Ivice Račana. HDZ, ki je dobila le 40 sedežev (dobila pa je tudi šest sedežev iz diaspore), je po desetletnem obdobju skoraj monopolnega vladanja prešla v opozicijo. Od preostalih strank je koalicija HSP-HKDU dobila pet sedežev, svoje predstavnike v poslanskem domu pa je dobilo tudi pet narodnih manjšin.<sup>99</sup> Stranke, ki so zmagale na volitvah, so si bile med seboj precej različne, to pa koaliciji ni zagotavljalo večje trdnosti. Odnosi med njimi so postali napeti v začetku l. 2002, ko se je koalicija srečala z novim valom socialnega nezadovoljstva zaradi poslabšanja socialnih razmer (gospodarski kazalci so se slabšali, stopnja nezaposlenosti pa je bila ena najvišjih v Evropi), znotraj nje pa tudi ni bilo soglasja glede sodelovanja s haaskim sodiščem. Dodaten razlog, ki je vplival na odnose v koaliciji, pa je osebna prepotentnost nekaterih strankarskih voditeljev. Predsednik HSLŠ Budiša, ki je za razliko od liberalnega dela stranke zastopal zmerna nacionalistična stališča, je namreč februarja 2002 zahteval odstop ministrov članov svoje stranke iz vlade zaradi domnevne večje lojalnosti predsedniku vlade kakor vrhu stranke. Njegove zahteve so povzročile vladno krizo, ta pa razpad koalicije. Neposredni povod je bila blokada odločanja v Saboru o ratifikaciji sporazuma s Slovenijo o jedrski elektrarni Krško, ki jo je v začetku junija 2002 povzročila HSLŠ, čeprav je šest njenih poslancev glasovalo za sporazum (po razcepu v HSLŠ so uporniški poslanci, ki so Budišo obtožili svojevoljnega vodenja stranke, ustanovili neodvisni poslanski klub Neodvisni liberalci). Predsednik vlade Račan je nato 5. julija taktično odstopil, vendar je po tem, ko je od predsednika Hrvaške Stjepana Mesića spet dobil mandat za sestavo vlade, oblikoval novo koalicijsko vlado. V njej se je za SDP kot drugi najpomembnejši dejavnik pojavila HSS s 16 poslanci pod vodstvom Zlatka Tomčića. Nova vlada je v saboru 30. julija 2002 dobila zaupnico – zanjo je glasovalo 84 poslancev, proti pa 47 (podprli so jo tudi Kramarićevi liberalci in HNS dr. Vesne Pusić). Nova Račanova vlada je imela v primerjavi s prejšnjo majhno ve-

<sup>99</sup> Na hrvaškem političnem prizorišču sta po četrtilih volitvah prevladali dve večji stranki, ob katerih nekaj manjših išče svoj prostor. Stranka demokratskih promjena (naslednica SKH), ki ima značilen socialdemokratski program, je po oblikovanju vlade l. 2000 postala povsem pragmatična in po nekaterih mnenjih odstopa od svoje politike. Hrvatska seljačka stranka (HSS) je tradicionalna interesna stranka, ki kljub manjši moči v koalicijah uspešno zastopa interese kmetov. HSS je edina stranka desnega centra, ki je l. 2002 ostala v koaliciji, sklicujoč se na to, da je projekt koalicijske vlade skupen projekt vseh koalicijskih strank. Hrvatska narodna stranka (HNS), ki zastopa sodobne liberalne vrednote, je bila kljub svoji relativni nepomembnosti sposobna odvzeti nekaj volilnih glasov drugim strankam, zlasti SDP. Druga večja stranka, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ), ki je bila v prejšnjem obdobju nosilka nacionalizma in znana po imperialnem slogu vladanja predsednika Tuđmana, se je po odhodu v opozicijo trudila, da bi postala civilizirana desna stranka in je uporabljala sodobnejšo retoriko. Stranka je še vedno precej neoblikovana in zastopa različne desne interese s protikomunizmom kot skupnim imenovalcem.

čino; to je na eni strani pomenilo, da ne bo mogla uresničevati večjih projektov ali sprejemati pomembnih odločitev, hkrati pa bodo manjše stranke lahko vsiljevale svoje interese (HSS). Vendar je koalicijska vlada zdržala do konca mandata. Tudi za to hrvaško koalicijo je bila značilna prevlada zastarelih političnih idej in pomanjkanje vizije prihodnosti, razen vstopa v EU. Stranke nove koalicije tudi niso postavljale novih ciljev niti odpirale novih vprašanj, v odnosih s sosedi, zlasti Slovenijo, pa se je začela uveljavljati enaka nestrpnost kakor v obdobju vladavine HDZ.

Novo porazdelitev sil na Hrvaškem so prinesle volitve novembra 2003, na katerih je HDZ dobila kar 35 % glasov in 66 sedežev v 152-članskem saboru (skoraj polovico več kot l. 2000), medtem ko je SDP dobila le 34 sedežev (četrtno manj kot l. 2000). Njenim zaveznicam, s katerimi je imela iste kandidate (IDS, Liberalni stranki in Libri), je uspelo dobiti devet sedežev, medtem ko jih je liberalna HNS dobila enajst. Od strank, ki so programsko blizu HDZ, je Hrvaška stranka prava (HSP) dobila osem sedežev, hrvaška kmečka HSS pa devet sedežev. Največje razočaranje je doživela Budiševa HSLS, ki je skupaj z Demokratskim centrom (DC) dobila tri sedeže, enako kakor Srbska samostojna demokratska stranka, medtem ko je samostojna kmečka stranka (HDSS) dobila enega. Stranka presenečenja teh volitev je bila stranka upokojencev, ki je dobila tri mesta. Potem ko voditelju HDZ Ivu Sanaderju in mandatarju za sestavo nove vlade ni uspelo oblikovati večinske koalicije, oz. se zaradi mednarodnih pritiskov ni hotel povezati s skrajno desničarsko (postfašistično) HSP, je oblikoval manjšinsko koalicijo (edina dodatna stranka je DC z eno poslanko) in uspelo mu je pridobiti podporo nekaterih strank za izvolitev svoje enostrankarske manjšinske vlade. Za izvolitev vlade konec decembra 2003 je dobil 88 glasov (podprli so ga poslanci HSS, upokojenske stranke, trije manjšinski in nekaj drugih posameznih poslancev). Nezmožnost, da bi I. Sanader oblikoval večinsko koalicijo iz več strank, ki bi delovala vsaj tako dobro kakor koaliciji, ki ju je pred njim uspelo sestaviti I. Račanu, ne zagotavlja, da bo manjšinska vlada lahko učinkovito reševala zaostrene gospodarske in socialne probleme, ki so značilnost nedokončane hrvaške tranzicije.

\*\*\*

Iz številnih opravljenih raziskav lahko povzamemo, da se sposobnost razreševanja družbenih konfliktov v sodobnih parlamentih dokazuje v iskanju najboljših rešitev za nakopičene probleme ter odgovorov na spremembe v okolju. Za smotrno razreševanje konfliktov je pomemben način oblikovanja koalicij in opozicij ter odnos med njima. Medtem ko so se v parlamentarnih sistemih z daljšo tradicijo razvili bolj ali manj ustaljeni modeli koalicijskega povezovanja, ki zagotavljajo koalicijskim vladam zadostno trdnost in trajnost, pa oblikovanje koalicij v tranzicijskih

državah še ni dovolj preizkušeno in učinkovito. Političnim strankam primanjkuje ustreznega koalicijskega potenciala, ki bi zagotavljal hitrejšo oblikovanje večinskih koalicij in konstruktivno razmerje med vsakokratno koalicijo in opozicijo. Sestavljanje koalicij v teh državah tudi ni odvisno samo od dejavnikov znotraj parlamentarnega sistema, kot so razmerja moči med strankami in strankarske strategije, temveč vplivajo nanj tudi dejavniki iz političnega okolja (različne civilne, intelektualne, cerkvene in podobne interesno in vrednostno opredeljene skupine in organizacije).

Pomemben razlog je v tem, da so tranzicijske države le počasi oblikovale strankarske sisteme, ki bi bili podobni ustreznim sistemom v državah z daljšo parlamentarno tradicijo. Strankam, ki so se vzpostavile v silno kratkem času, je primanjkovalo nekaj temeljnih značilnosti sodobnih strank, ki prispevajo k racionalizaciji konfliktov. Gre predvsem za manjšo pripravljenost sklepati pragmatična zavezništva in oblikovati trajne koalicije kakor tudi slabšo programsko in praktično usklajenost koalicijskih strank. Pripravljenost parlamentarnih strank za sodelovanje sprejemati predloge drugih članic koalicije še ni primerljiva s pragmatičnim pristopom strank v parlamentarnih demokracijah z daljšo tradicijo. Pomanjkanje tega potenciala se kaže v tem, da so v koalicijah težko sodelovale stranke, ki so si programsko blizu, še težje pa so obstale koalicije iz strank, ki pripadajo drugim strankarskim družinam. V nekaterih državah, npr. na Poljskem, Češkem ali v Sloveniji, je pomanjkanje te pripravljenosti bolj izrazito in povezano z zelo nasprotujočimi si pogledi na polpreteklo zgodovino. Stranke so povezovanje v koalicije razumele predvsem kot možnost povečevanja moči in ne kot način doseganja svojih in skupnih ciljev. Članice koalicij, ki nimajo dovolj skupnih interesov, si delijo posamezna področja kot interesne sfere, kjer uresničujejo predvsem svoje posebne cilje, to pa ustvarja nove zaplete. Ti odvrtačajo pozornost od ključnih problemov in zahtevajo silno veliko energije. Vendar nobena, še tako programsko usklajena koalicijska vlada ne more reševati težav, če ni učinkovito vodena. Za neučinkovitost vlad v vseh tranzicijskih državah in tudi v Sloveniji ni bila vedno kriva vrsta ali narava koalicije, temveč tudi slabo vodenje vlade.

Kljub temu je mogoče ugotoviti številne podobnosti z državami zahodne in severne Evrope. Po razpadu prvotnih opozicijskih koalicij (poljska Solidarnost, češki Državlanski forum ali madžarski Demokratični forum) se je v večini razvitejših postsocialističnih držav uveljavil dvopolni način povezovanja strank, kakršen je značilen za države z daljšo parlamentarno tradicijo. V večinske koalicije se večinoma povezujejo stranke, ki so si programsko blizu in pripadajo enemu delu političnega prostora, navadno pa pritegnejo v koalicijo tudi stranko z drugačnim programom, s katero je mogoče vzpostaviti dobro sodelovanje. Slovenski način oblikovanja koalicij se v tem pogledu povsem razlikuje od drugih razvitejših držav na prehodu. V Sloveniji prevladuje način povezovanja, ki vključuje

skoraj vse glavne stranke političnega prostora, opozicijske stranke pa so praviloma preveč različne, da bi lahko uspešno tekmovala s koalicijo in ne morejo skupaj nastopiti na novih volitvah. Poskus oblikovanja nove programske povezane protikoalicije, do katerega je prišlo po propadu pragmatične koalicije spomladi 2000 v obliki koalicije »Slovenije«, se ni obnesel zaradi notranjih nasprotij med partnerskimi strankami, in je prispeval k obnovi velike koalicije.

K racionalnemu razreševanju konfliktov prispeva tudi sestava in povezanost opozicije. V večini novih demokratičnih držav sestavljajo opozicijske stranke, ki so si programsko blizu, vendar ne vzpostavijo nujno dobrega sodelovanja. Opozicija v postsocialističnih državah je bolj ali manj neenotna in znotraj sebe pogosto rivalska. Pri tem parlamentarna opozicija včasih deluje sebi v škodo – ko skuša predvsem destabilizirati in delegitimizirati vladajočo koalicijo, ne daje jamstva, da bo, če zmaga na volitvah, bolje delovala v vladi. Za razliko od držav s tradicionalno parlamentarno demokracijo se opozicijska kultura v postsocialističnih državah še ni dovolj utrdila. Raziskovalci ugotavljajo, da opozicija še ni dobila prave vloge, razlog pa naj bi bil v tem, da se še ohranja prejšnja avtoritarna miselnost. V novih demokratičnih državah so opozicije še vedno bolj razdeljene in nestabilne kakor pa osredotočene in močne (Bibič, 1993: 72). V nekaterih tranzicijskih državah opozicija tudi nima dovolj intelektualnega kapitala, da bi prispevala k razreševanju konfliktov na ustvarjalni način.

Učinkovito razreševanje konfliktov ni odvisno samo od oblikovanosti koalicij in sestave opozicije, temveč je pomembno povezano tudi s kooperativnim razmerjem med vsakokratno koalicijo in opozicijo, uporabo sodobnih pogajalskih pristopov in dialoško kulturo. Poleg klasičnega (distributivnega) pristopa, pri katerem si vsaka stran prizadeva prisvojiti čim več virov moči v škodo druge, skušajo stranke v sodobnih parlamentarnih demokracijah iskati za obe strani sprejemljive in koristne alternative ter pri tem uporabljajo nove kreativne in neformalne pristope (t. i. »win-win« pristop). Izkušnje iz držav z daljšo parlamentarno tradicijo kažejo, da se interesni konflikti, ki se na začetku zdijo težavni ali nerešljivi, na koncu razrešijo racionalno in sporazumno, pri tem pa se neredko pokažejo tudi skupne koristi.

Prvotna pričakovanja, da bo po vzpostavitvi demokratičnega strankarstva med vsakokratno večinsko koalicijo in opozicijo vzpostavilo ozračje strpnosti in tvornega sodelovanja, se niso uresničila. Namesto tekmovalno kooperativnega odnosa med koalicijo in opozicijo se uveljavlja nasprotnost, ki je povezan z ideološko nestrpnostjo. Zaradi nekonstruktivnega razmerja med koalicijo in opozicijo se tudi v Sloveniji konflikti prehodnega obdobja niso reševali dovolj hitro in so zavirali proces konsolidacije demokracije; namesto da bi se nasprotja zmanjševala in konflikti tekoče razreševali, se njihovo reševanje pogosto odlaga, ustvarjajo pa se tudi novi neproduktivni konflikti. Tako neracionalno ravnanje

je v državah vzhodne srednje Evrope preprečevalo, da bi se konflikti racionalno razreševali v obdobju konsolidacije demokracije in vključevanja v EU.

## ZAKONODAJNA FUNKCIJA

V družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, je parlament najpomembnejša veja oblasti – sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje. Predstavniško telo naj bi bilo v svoji zakonodajni funkciji povsem samostojno; zakonodajalec, kot je poudaril Montesquieu, sam sebe ne sme z ničimer omejevati. Načelo samostojnosti pri sprejemanju zakonov je omejeno samo ob uporabi neposrednih instrumentov demokratičnega odločanja, to je referendum, pri katerem lahko sodelujejo vsi volivci neposredno. Od položaja in vloge parlamenta v političnem sistemu pa je odvisno, kako demokratično poteka proces usklajevanja različnih interesov v obvezujoče družbene norme.

### a) Ustava kot temelj zakonodajne dejavnosti

Oblikovanje družbenih norm v predstavniškem telesu poteka na temelju ustave, ki jo po posebnem postopku sprejema isto telo – parlament je torej hkrati najvišji zbor, ki sprejema ustavo, to je ustavodajalec. Ustava je pogodba, s katero se sploh pravno vzpostavi država, je temeljni akt, ki uresničuje osnovna načela demokracije, še posebej načelo delitve oblasti ter pravila demokratičnega sožitja med ljudmi. To pomeni, da določa temeljne demokratične vrednote, pravice in dolžnosti državljanov in način njihovega izvajanja, razmerja med državnimi organi in tudi njihove pristojnosti. Parlament torej lahko opravlja zakonodajno dejavnost v okviru pristojnosti, ki si jih sam določi, čeprav na njihov obseg vplivajo različni drugi dejavniki in razmerje družbenih sil med pripravo ustave. Parlament sicer sprejema novo ustavo ali spreminja veljavno le redko, navadno pa zaradi revolucionarnih in evolutivnih sprememb v državi – v prvem primeru gre za popoln prelom s prejšnjo ureditvijo, v drugem pa za spoznanje, da je veljavna ustava v posameznih delih presežena (Kaučič in Grad, 2003: 39). V posameznih primerih prihaja do ustavnih sprememb tudi zaradi prilagajanja mednarodnim okoliščinam ali prenašanja dela suverenosti na nadnacionalne institucije. Za sprejem povsem nove ustave se včasih skliče posebna ustavodajna skupščina (konstituanta), ki zaseda le s tem namenom. Nove demokratične ustave so po prvi svetovni vojni sprejele Nemčija (1919), Avstrija (1920) in vrsta novih držav – Polj-



ska (1921), Češkoslovaška (1920) in Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev – t. i. »vidovdansko« ustavo je sprejela l. 1921 posebej izvoljena ustavodajna skupščina. To ustavo je sicer kralj Aleksander Karađorđević z državnim udarom 6. januarja 1929 ukinil in nato 3. septembra 1931 uveljavil svojo oktroirano ustavo s katero je bila vspostavljena avtoritarna monarhija. Ruski boljševiki so svojo totalitarno enostrankarsko oblast utrdili z ustavo l. 1918, po kateri se je zgledovala ustava ZSSR iz leta 1924 in poznejša iz l. 1936.

Po drugi svetovni vojni so povsem nove demokratične ustave sprejele Italija (ustava, ki jo je sprejela ustavodajna skupščina l. 1947, je začela veljati 1. januarja 1948), Nemčija (temeljni zakon je sprejela ustavodajna skupščina l. 1949) in Japonska (ustavo, v kateri je bilo prvič zapisano, da pripada oblast ljudstvu, so oblikovali Američani, sprejeta pa je bila l. 1947). Države, v katerih so prevzele oblast komunistične stranke ali različne »ljudske fronte«, ki so bile pod vplivom komunistov, so v tem času sprejele ustave, ki so odpravljale standarde demokratične ureditve (svobodo združevanja in volitev, delitev oblasti itd.) in omogočale vzpostavitve enostrankarskih diktatur, med katerimi je bila tudi Jugoslavija.<sup>100</sup> Po prehodu v demokracijo pa je prišlo do ustavnih reform tudi v vseh državah srednje in vzhodne Evrope (Poljska l. 1992, Češka l. 1992, Madžarska l. 1990, Ruska Federacija l. 1993). Od novih držav na območju nekdanje Jugoslavije so nove demokratične ustave sprejele l. 1990 Hrvaška, l. 1991 pa Slovenija in Makedonija. Srbija je sprejela ustavo l. 1991 v obdobju Miloševićeve vladavine, ki je bivši politični strukturi omogočila ohranitev moči.

Slovenska skupščina je sicer že l. 1989 prelomila s prejšnjo jugoslovansko ustavno ureditvijo z ustavnimi amandmaji k svoji (republiški) ustavi iz l. 1974 (sprejetimi 27. septembra 1989), ki so spet uveljavili pomembne politične in druge pravice. Nova republiška skupščina, izvoljena na spomladi 1990 na povsem demokratičnih volitvah, pa je sprejela povsem novo ustavo 23. decembra 1991 (skupščina je sicer že 25. junija 1991 sprejela poseben akt ustavne narave, Temeljno ustavno listino o sa-

<sup>100</sup> Ustavodajna skupščina LR Jugoslavije, izvoljena 11. novembra 1945 (na volitvah je 90,48 % volivcev glasovalo za listo ljudske fronte, 9,52 % pa za skrinjico brez liste), je 31. januarja 1946 sprejela prvo povojno jugoslovansko ustavo, ki je razglasila republiko. Ustava, ki se je zgledovala po sovjetski »stalinski« ustavi iz l. 1936, naj bi omogočila nadaljevanje med NOB začelih revolucionarnih procesov in koncentracijo oblasti v izvršilnih in upravnih organih federacije, spojenih z organi KPJ (Ribičič: 1978, 59). S tem je bil partijski (komunistični) prevzem oblasti tudi v formalnem smislu dokončan. Prva slovenska ustavodajna skupščina je bila izvoljena oktobra 1946 (volivci so glasovali za kandidate OF in proti njim). 120 članov skupščine je 16. januarja 1947 soglasno sprejelo prvo slovensko ustavo. V njej je bilo zapisano, da si je slovenski narod ustvaril državo, ki jo je na podlagi pravice do samoodločbe, ki je predvidevala tudi pravico do odcepitve ali združitve z drugimi narodi, in na temelju načela enakopravnosti vključil v državo Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo. Po zgledu prej sprejete jugoslovanske ustave je določala, da vsa oblast pripada ljudstvu, odpravila je delitev oblasti in uvedla državno lastnino.

mostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki je omogočil ustanovitev Republike Slovenije kot samostojne države in s tem izvedel osamosvojitve Slovenije od jugoslovanske federacije). Nova slovenska ustava, ki je odsev kulture zahodne (liberalne in sekularne) civilizacije in hkrati zgodovinskih izkušenj Slovencev, ki omogočajo kar najširše soglasje o skupnih vrednotah, naj bi pomenila trdno osnovo zakonodajnega urejanja vseh področij družbenega življenja. Ustava je vzpostavila tudi ustavno sodišče kot neodvisen in avtonomen organ s pristojnostjo razveljavljanja neustavnih zakonov. To je prva sodobna ustava brez ideoloških primesi (v primerjavi s prejšnjimi povojnimi ustavami), ki je silno pomembna za državo, ki ji manjka tako državotvorne kot demokratične tradicije (Cerar, 2001: 4; Grad, 2002: 20). Vendar je bila v trinajstih letih po sprejemu že večkrat spremenjena, od tega kar nekajkrat zaradi mednarodnih okoliščin.<sup>101</sup> S prenosom izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije oz. konkretno na EU pa je državni zbor – podobno kot drugi parlamenti držav članic EU – izgubil del svoje zakonodajne funkcije.

Ustava je izhodiščni in splošni pravni akt, kar pomeni, da morajo biti z njo usklajeni vsi zakoni in drugi akti, ki se sprejemajo v parlamentu. Oblikovanje zakonov, ki postavljajo obvezujoča pravila in ravnanja državljanov, je posebej zahtevna in odgovorna dejavnost. S svojo zakonodajno dejavnostjo se parlamenti odzivajo na gospodarske, politične in druge spremembe v državi in v mednarodnem okolju in na najbolj sprejemljiv način usklajujejo nasprotujoče si interese. V procesih spopadanja in usklajevanja različnih interesov prihaja znotraj parlamenta v najširšem smislu do »normativne integracije« interesnega pluralizma, v kateri se politične zahteve in alternativne rešitve usklajujejo in preoblikujejo v obvezujoče pravne norme (Igličar, 1994: 41). V ožjem pomenu pa poteka razprava o množici bolj ali manj izdelanih zakonskih pobud in predlogov v okviru strogo določenega in predvidljivega postopka. Formalne zakonske predloge, ki jih vlagajo posebej pooblaščen predlagatelji (vlada, po-

<sup>101</sup> Do prve spremembe slovenske ustave je prišlo l. 1997, ko je bil spremenjen 68. člen, ki je tujcem preprečeval nakup nepremičnin. Sprememba je bila potrebna zaradi ratifikacije pridružitvenega sporazuma z EU, ki je predpostavljal prost pretok kapitala oz. svobodno trgovino. Za spremembo, ki je omogočala, da tujci lahko kupijo nepremičnine ob pogoju vzajemnosti, je 14. julija 1997 glasovalo 81 poslancev. Druga sprememba ustave se je zgodila tik pred tretjimi volitvami v državni zbor, 25. julija 2000, ko je bil v ustavo zapisan sorazmerni (proporcionalni) volilni sistem s 4 % volilnim pragom (80. členu je bil dodan peti odstavek). Do tretje spremembe je prišlo 27. februarja 2003, ko je bil sprejet nov 3.a člen, ki je omogočil prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije in obrambne zveze, spremenjen 47. člen (izročanje naših državljanov tujim državam) in spet 68. člen (odprava pogoja vzajemnosti). V juniju 2004 pa so bile v ustavnorevidizijskem postopku sprejete še spremembe 50. člena (pravica državljanov do pokojnine), 14. člena (enakost državljanov pred zakonom ne glede na invalidnost in 44. člena (da lahko zakon določi ukrepe za spodbujanje enakih možnosti moških in žensk pri kandidiranju na volitvah).

slanci, določeno število državljanov in drugi), obravnavajo poslanci postopoma v natančno določenih branjih, ko hkrati preizkušajo tudi upravičenost drugih predlogov in zahtev po dopolnitvi ali spremembi predlogov, ki jih vlagajo nasprotniki predlagateljev. Poleg sprejemanja zakonov bi v širšo zakonodajno dejavnost lahko šтели tudi druge pravno zavezujoče akte, kot so ratifikacije, avtentične razlage zakonov, odloki in sklepi ter državni proračun ter zaključni račun. Poleg teh pa parlamenti sprejemajo tudi vrsto nezavezujočih aktov (deklaracije, resolucije, priporočila itd.).

### b) Pomen zakonodajne funkcije za urejanje družbenih razmerij

Zakoni so za ohranitev in razvoj vsake politične skupnosti nujno potrebni, saj vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, utrjujejo pravni red, pospešujejo družbeno integracijo in povezujejo državne aktivnosti (Igličar, 1994: 59). Zakon je glede na vlogo, ki jo ima v političnem in pravnem sistemu, obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi in znotraj njih. Samo z zakonom je mogoče podeljevati pravice ali nalagati obveznosti. Pri oblikovanju zakonov se morajo zakonodajalci prav zato držati temeljnega načela, da urejajo pravice in dolžnosti le za naprej – poseganje v veljavne pravice z veljavnostjo za nazaj je znak pravnega ali političnega voluntarizma in kršenje temeljnih demokratičnih načel. Sicer pa je včasih težko opredeliti mejo, do katere lahko gre zakon pri urejanju teh vprašanj. Izjemoma lahko zakon ureja zadeve za nazaj le takrat, ko gre za popravo krivic, ki so bile storjene posameznim skupinam državljanov v preteklosti. Z vidika ustavnega prava je pomembna razlika med zakoni, ki urejajo vprašanja ustavnega pomena, ki jih ni uredila že ustava, in različna področja organizacije državne oblasti, ter drugimi zakoni. V takih primerih mora biti zakonska ureditev posebej utemeljena (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996: 88).

Zakoni so hkrati skupek okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo obnašanje državljanov ali skupin. Posamezne skupine navajajo na ravnanja, ki so skladna s splošnimi družbenimi cilji, ali vplivajo nanje, da opustijo določena ravnanja oz. navade, ki so z družbenega vidika manj zaželeno ali celo škodljive. Zakoni navadno uvajajo določene sankcije za tiste, ki se niso pripravljene ravnati v skladu s temi pravili ali normami obnašanja. Zato je zakon lahko le splošen pravni akt, ki ne more veljati za neke konkretne primere ali posamezne osebe (Pitamic, 1927: 238). Uvaja pa lahko tudi določene spodbude, ki naj pripomorejo k hitrejši uveljavitvi zakonskih norm in ugodnosti za tiste državljane, ki so se pripravljene kar najhitreje ravnati v skladu s pravili. Zakon navadno razporeja finančne in materialne vire v skladu s potrebami in cilji in opredeljuje tudi metode in sredstva za svoje uresničevanje. Zakoni, ki globlje posegajo v družbe-

na razmerja, praviloma zahtevajo velika proračunska sredstva, te pa je včasih težko vnaprej določiti, vendar morajo predlagatelji zakonov navadno podati tudi oceno finančnih posledic. Glede na dolgoročne in posebne cilje zakonov govorimo tudi o pomenu zakonov za oblikovanje in uresničevanje dolgoročnih politik na posameznih področjih (šolstvo, zdravstvo, bančništvo, razvoj komunikacij itd.).

V parlamentarni in strokovni praksi so se izoblikovale različne metode in pristopi k oblikovanju zakonov, ki so odvisni od političnih in drugih okoliščin družbenega razvoja. V obdobjih večjih družbenih sprememb se pogosto uveljavljajo metode, ki izhajajo iz splošnih družbenih vrednot in dolgoročnih interesov, medtem ko se med nepretrganim in postopnim razvojem uporabljajo metode, ki upoštevajo predvsem dejanska družbena razmerja in konkretne potrebe.<sup>102</sup>

Z vidika stabilnosti družbe, urejenosti družbenih razmerij in tudi zanesljivosti pravnih pravil je treba zagotoviti čim večjo kakovost zakonov. Družbene vede in zakonodajna praksa določajo, kaj mora vsebovati dober zakon (Cerar, 2001: 9). Dober zakon odseva temeljne vrednote družbe in je skladen z veljavnim pravnim sistemom. Za skladnost z ustavo in veljavno zakonodajo mora poskrbeti že predlagatelj zakona – poslovniki parlamentov navadno določajo posebne standarde, ki jim morajo ustrezati predlogi zakonov. Predlagatelji morajo zagotoviti, da so njihovi predlogi skladni z ustavo in veljavno zakonodajo, pa tudi z mednarodnim pravnim redom. Tudi zakonodajalec sam je dolžan poskrbeti tudi za presojo skladnosti zakonskega predloga z ustavo in drugimi pravnimi akti. V ta namen delujejo znotraj parlamentov posebni strokovni organi, ki so včasih sestavljeni tudi iz zunanjih strokovnjakov.

Dober zakon mora biti seveda v skladu z objektivnimi potrebami in dolgoročnimi interesi celotne družbe in ne le posameznih skupin ali družbene elite, tako da so rešitve, ki jih prinaša (spremembe družbenih razmerij, nove institucije, spremembe načinov odločanja), razumljive in sprejemljive za čim več državljanov, čeprav lahko povzročijo precejšnje težave ali prizadenejo posamezne skupine. Tak zakon, ki povečuje upravljalnost družbe, vnaša stabilnost in povečuje zaupanje v pravni red. Zato mora biti tudi besedilo zakona čim bolj jasno, razumljivo in nedvoumno.

<sup>102</sup> Obstajajo različne metode in tehnike normiranja, pogosto pa se v postopku sprejemanja zakona uporabi več njih. S splošno »aksiološko metodo« je mogoče ugotovljati temeljne vrednote neke družbe, ki jih mora upoštevati pravni sistem (pravičnost, varnost, človeško dostojanstvo, osebni razvoj itd.). »Pravnopolična metoda« na drugi strani razkriva predvsem prevladujoče družbene interese in določa ustrezna sredstva za njihovo uveljavitev. Obe metodi oblikovanja novih družbenih norm prihajata v poštev zlasti v obdobjih velikih družbenih pretresov, ko neka družba postavlja načela svojega organiziranja na povsem nove temelje. S »sociološko metodo« pa ugotavljamo, katere družbene odnose kaže urediti z zakoni, katere pa je bolje prepustiti neformalnim pravilom (navadam in običajem, morali). V okviru te metode je mogoče izvesti tudi zakonodajni eksperiment s poskusno uporabo nekega zakona na nekem ožjem področju. S tem je mogoče priti do boljših rešitev (Igličar, 1994: 31).

V zgodovini so znani številni primeri »ohlapnih« in nepopolnih zakonov, ki so dopuščali državnim organom veliko stopnjo arbitrarnosti, ko so odločali o pravicah ali dolžnostih državljanov. Zakonodajalec mora posvetiti posebno pozornost logičnemu oblikovanju splošnih pravnih norm – posamezni deli morajo biti povezani v celoto na način, ki izključuje protislovja, besedilo ne sme puščati nobenih praznin. Pri sestavljanju in dopolnjevanju zakonov mora upoštevati pravila nomotehnikе, ki omogočajo pravilno ureditev zakonodajne materije (temeljne določbe, vsebinski del, prehodne in končne določbe), ustrezno oblikovanost in strokovno izražanje. Za dober zakon sta značilni tudi enostavnost in jedrnatost, na drugi strani pa visoka stopnja formaliziranosti pravnega jezika in uporaba specifičnih pravnih izrazov ter fraz (prenehanje veljavnosti, pravnomočnost itd.). Izražanje je standardno, temeljni pojmi so natančno definirani in uporabljeni v enakem pomenu itd. Jedrnatost in formalnost sta povezani s samo zapovedujočo naravo zakona, ki ne prenese pretiranega pojasnjevanja ali dodatnega motiviranja državljanov (»adresatov«) za določeno ravnanje (Igličar, 1994: 38). Pri zakonih, zlasti tistih, ki odpravljajo neka prejšnja razmerja in na novo določajo pravice in dolžnosti, so posebno pomembne prehodne določbe. Prav tako pomembno je vprašanje začetka veljavnosti zakona ter rokov za izvedbo zakona ali posameznih določb zakona. To je še posebej nujno takrat, kadar prihaja do popolnega preloma s prejšnjim sistemom in zakonodajalec s pravnimi normami vzpostavlja nove družbene odnose.

Prav tako pomembna pa je tudi urejenost in preglednost celotne zakonodaje. Urejanje posameznih družbenih odnosov s prepodrobnimi zakoni ali z več zakoni zmanjšuje sposobnost ljudi, da se sami seznanijo s svojimi pravicami, in povečuje vlogo upravnega aparata. K temu sicer danes prispeva že sama specializiranost zakonodaje – zakoni se večinoma nanašajo le na določene družbene skupine ali urejajo le posamezna družbena področja (zakon o univerzi, zakon o družini, kmetijski zakon, zakon o dodani vrednosti, zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju itd.).

c) Zakonodajno urejanje in predpostavke njegove učinkovitosti  
(načrtovanje zakonodajnega dela, postopek sprejemanja zakonov  
in delitev dela med plenum ter vloga delovnih teles)

Potreba po kvalitetnem normativnem urejanju družbenih odnosov je povezana z intenzivnimi razvojnimi procesi, ki terjajo hitro prilagajanje modelov gospodarske, socialne in politične organiziranosti ter oblikovanje modernih politik. Zato se v vseh sodobnih državah povečuje pritisk na zakonodajno urejanje. Število sprejetih zakonov (legislative output) se tako povečuje, da ga imajo nekateri za dokaz širitve države in povečevanja njene moči (Beyme, 1985: 20), hkrati pa pogosto prihaja do pretirano

natančnega urejanja oz. prenормiranja družbenih odnosov. Število sprejetih zakonov po državah je sicer odvisno od političnega sistema in drugih okoliščin. Zelo veliko število sprejetih zakonov v parlamentih Italije, Avstrije in Nemčije neposredno po drugi svetovni vojni kaže, da so te države na podlagi novih ustav nadomestile prejšnjo fašistično in nacistično zakonodajo z novo, temelječo na človekovih pravicah. Do podobnega obsežnega nadomeščanja prejšnje zakonodaje je prišlo konec sedemdesetih let v nekaterih državah južne Evrope (v Španiji, na Portugalskem in v Grčiji), v devetdesetih letih pa prihaja tudi v državah srednje in vzhodne Evrope. Zaradi prehoda v demokratični družbeni sistem je v vseh teh državah treba znova uveljaviti človekove pravice in svoboščine ter prenoviti zakonodajo na vseh področjih. Nekaterе države v srednji Evropi, kot so Češka, Slovaška, Slovenija in druge, ki so se oblikovale na novo, so morale uskladiti svojo zakonodajo z novimi ustavami. Poleg tega so države srednje Evrope v procesu vključevanja v Evropsko unijo morale pospešeno usklajevati svojo zakonodajo s pravnimi standardi EU. Prenova celotne zakonodaje ni enostavno opravilo in po nekaterih ocenah lahko traja tudi desetletje in več (Janko, 1997: 5).

Obseg zakonodaje in globina zakonodajnega poseganja v dane družbene odnose se torej razlikujeta v odvisnosti od različnih dejavnikov, pri tem pa imajo pomembno vlogo značilnosti procesov politične in gospodarske modernizacije in končno tudi globalizacije. Realistična ocena zakonodajne urejenosti v posamezni državi pa ne bo izhajala le iz števila sprejetih zakonov, temveč bo upoštevala tudi prednosti urejanja glede na politične, socialne, gospodarske in druge potrebe ali mednarodne okoliščine, različno gostoto in globino zakonodajnega urejanja po področjih ter še posebej kakovost zakonskih norm, ki prispeva h kakovosti življenja ljudi in k splošni upravljalnosti države.

Pri uresničevanju zakonodajne funkcije, zlasti v novih demokratičnih parlamentih, je več nevarnosti – prva je, da parlament postane žrtev svojega lastnega voluntarizma in pravnega idealizma. V želji po hitrem spremenjanju nekega stanja si zakonodajalec začne domišljati, da zadostuje neka pravna norma, ki ima neposreden in takojšen učinek. Tak voluntarizem je bil značilen za prejšnje države realnega socializma, kjer so t. i. »subjektivne sile« lahko praktično neomejeno uporabljale zakonodajo kot sredstvo za uresničevanje svojih družbenih projektov. Vendar je bilo podobne težnje mogoče zaslediti tudi v novih demokratičnih parlamentih, kjer so si poslanci pogosto predstavljali, da bodo z novimi zakoni zlahka spremenili prejšnja družbena razmerja. Druga, prav tako velika nevarnost, je slabša kakovost nove zakonodaje, ki se oblikuje na novo brez predhodnih izkušenj in ob silno velikih pritiskih po zakonodajnem urejanju.

Zaradi velikih potreb po zakonodajnem urejanju so se sodobni, zlasti novi parlamenti spremenili v nekakšne »tovarne zakonov«, hkrati pa je zakonodajna pobuda povsod prešla v glavnem v roke vlade. Poslanci sicer dajejo v primerjavi z vlado precej predlogov, a so navadno manj

pomembni in sprejetih je le manjši delež. Zato ugotavljamo veliko zakonodajno dejavnost tudi v parlamentih držav z daljšo parlamentarno tradicijo. V nemškem Bundestagu so npr. poslanci v mandatnem obdobju 1990–1994 sprejeli 463 zakonov od 774 predlaganih. V mandatnem obdobju 1994–1998 so sprejeli 565 zakonov od 923 predlaganih, v obdobju 1998–2002 pa 559 zakonov od 864 predlaganih.

V novih parlamentih srednje Evrope so pritiski po zakonodajnem urejanju še večji. To je sicer precej posledica potrebe po spremembi celotnega političnega in gospodarskega sistema, vendar gre tudi za vpliv legalistične tradicije v teh državah, ki je naklonjena urejanju vseh zadev na ravni zakona, čeprav bi lahko marsikaj uredili s podzakonskimi akti. Tretji razlog je v tem, da so sprejeti zakoni velikokrat slabše kakovosti in jih je treba pogosto dopolnjevati. Število predlaganih zakonov je zelo veliko, a jih precejšen del ni sprejet, ker so bodisi zavrtnjeni in umaknjeni ali pa do konca posameznega obdobja niso sprejeti. V poslanskem domu češkega parlamenta (poslanecka snemovna) je bilo v prvem mandatnem obdobju 1992–1996 predlaganih skupaj 435 zakonov (od tega jih je 250 predlagala vlada, 185 pa poslanci oz. poslanske skupine). Od predlaganih je bilo sprejetih 259 (50,9%), o 66 predlaganih zakonih pa niso dokončali razprave. V krajšem mandatnem obdobju 1996–1998 je bilo predlaganih 180 zakonov, do konca obdobja je bilo sprejetih 108 zakonov (60,0%), o 72 predlaganih pa niso dokončali razprave. V mandatnem obdobju 1998–2002 pa so češki poslanci od 715 predlaganih sprejeli 434 zakonskih prelogov (60,6%), o 223 prelogih pa niso dokončali postopka. V madžarskem parlamentu je bilo v prvih treh mandatih obravnavanih zelo veliko število zakonov. V prvem obdobju (1990–1994) je bilo predlaganih 762 zakonov (od katerih je 396 predlagala vlada, 314 poslanci in 52 delovna telesa), sprejetih pa je bilo 432. V drugem mandatu (1994–1998) pa je bilo predlaganih 776 zakonov (od katerih je 470 predlagala vlada, 290 poslanci in 16 delovna telesa), sprejetih pa 499 zakonov (Agh, 2001: 92–93). V tretjem mandatu (1998–2002) so sprejeli 464 zakonov od 858 predlaganih. V svojem najuspešnejšem obdobju 1997–2001 je poljski sejm sprejel kar 640 zakonov od 1792 predlaganih (veliko število zakonov je odraz dinamike usklajevanja s pravnim redom EU).

Tudi slovenski parlament obravnava in sprejema od l. 1990 naprej zelo veliko število zakonov. Prva demokratično izvoljena slovenska skupščina je v dveh letih in pol sprejela 179 zakonov. V državnem zboru je bilo v prvem mandatu (1992–1996) predlaganih 645 zakonov, od katerih je bilo sprejetih 375 (od teh jih je predlagala vlada 259, poslanci 79, enega pa državni svet). V drugem mandatu pa je bilo predlaganih 538 zakonov, od katerih je bilo sprejetih 341 (od teh je vlada predlagala 280, poslanci 59 in državni svet dva). Do konca tretje obravnave ni prišlo kar 197 predlogov (PDZ 1996–2000: 40). V prvih dveh letih tretjega mandata (2000–2002) je bilo sprejetih 227 zakonov od 291 predlaganih. Podobno kot v madžarskem parlamentu preseneča velik delež poslanskih predlogov (v

prvem mandatu 233, v drugem 232 in v prvih dveh letih tretjega 45. Od skupnega števila zakonov v vsakem mandatu je precejšen delež sprejet po nujnem postopku.

**Tabela 8:** Število predlaganih in sprejetih zakonov v nekaterih parlamentih

Parlament Predstavniški dom	mandatno obdobje	število zakonov		
		predlaganih	sprejetih	od teh sprejetih po nujnem postopku
poljski sejm	1991-1993	335	94 (28,3 %)	*
	1993-1997	498	248 (49,7 %)	*
	1997-2000	1.151	640 (55,5 %)	80 (12,5%)
madžarski orszaggules	1990-1994	762	432 (58,0 %)	*
	1994-1998	776	499 (64,2 %)	*
	1998-2002	858	464 (41,1 %)	3 (0,6%)
češka poslanskeka snemovna	1992-1996	435	259 (59,5 %)	*
	1996-1998	180	108 (60,0 %)	*
	1998-2002	715	434 (60,6 %)	38 (8,7%)
Skupščina RS	1990-1992	*	179	*
slovenski državni zbor	1992-1996	645	375 (58,1 %)	181 (48,2 %)
	1996-2000	538	341 (63,3 %)	172 (50,4 %)
	2000-2002	291	227 (78,0 %)	102 (40,5 %)
hrvaški sabor	1995-2000	679	517 (76,1 %)	282 (54,4%)
	2000-2003	843	626 (74,3 %)	417 (66,0 %)
nemški bundestag	1990-1994	774	463 (59,8 %)	*
	1994-1998	923	565 (61,2 %)	*
	1998-2002	864	559 (64,6 %)	*
švedski riksdag	1998-2002	637	637 (100,0%)	12 (1,8%)

\* ni podatkov

Vir: parlamentarne statistike

Ne glede na primerljivo ali celo večje število sprejetih zakonov pa so med novimi parlamenti in parlamenti z daljšo tradicijo pri uresničevanju zakonodajne funkcije pomembne razlike. Parlamenti držav v tradicionalnih demokracijah zahodne Evrope gradijo novo zakonodajo na utrjeni zakonodajni podlagi, na utrjen način (vlade vnaprej pripravijo svoje zakonodajne programe) in v preizkušeni postopkih. V zakonodajnih postopkih, ki so praviloma dobro urejeni in predvidljivi, imajo poslanci dovolj časa za dopolnitve; te navadno niso zahtevne, večino vsebinskega dela na dopolnjevanju zakonskih predlogov pa je opravljenega v specializiranih delovnih telesih (odborih in komisijah). V tranzicijskih državah je zakonodajno delo bistveno težje, saj morajo parlamenti graditi zakonodajo na novo, pod velikimi pritiski in brez pravih izkušenj ter v pomanjkanju precedenčnih primerov. Novi demokratični parlamenti pogosto niso imeli sposobnosti, da bi jasno razmejili med pomembnimi zakonodajnimi projekti in manj pomembnimi zakoni; pomembnost so pogosto narekovale praktične vsakdanje potrebe, ki so zakrivalo veliko bolj potrebne spremembe.



V razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju so se novi parlamenti srečevali zlasti z velikimi **težavami načrtovanja zakonodajnega dela**, ki je bilo tudi na krajše roke nadvse težavno, pogosto nerealno in pretirano optimistično. Številni parlamenti načrtovanju tudi niso posvetili dovolj pozornosti, oz. so v poslovnikih načrtovanje opredelili le na splošno. Poglavitni razlog je bil v pomanjkljivih zakonodajnih načrtih in programih vlad, ki so prevzele levji delež zakonodajne pobude. V pomanjkanju trdnejših zakonodajnih programov so vlagale predloge ali cele pakete zakonov brez reda ali z velikimi zamudami in od parlamentov pričakovale, da jim bodo dali takojšnjo prednost. Dnevni redi zasedanj so bili zato pogosto improvizirani, vsebovali so zelo veliko število točk, pa tudi spreminjali so se v zadnjem hipu in celo med zasedanji. Do določenega izboljšanja pri načrtovanju zakonodajnega dela je prišlo šele po drugih ali tretjih demokratičnih volitvah, vendar imajo novi parlamenti še vedno velike težave pri pripravi srednjeročnih in dolgoročnih programov dela in še posebej pri usklajevanju svojih programov s programi vlade (Agh, 1996: 246). Zelo veliko število vloženih predlogov zakonov sploh ne pride do konca obravnave. Zaradi velikega prepada med pričakovanji in zmožnostmi obravnavanja in reševanja velikega števila zadev so se novi parlamenti pojavljali kot »ozka grla« v procesu družbenega odločanja in postali predmet javne kritike.

Takšne značilnosti zakonodajnega dela so se izrazito kazale tako v prvi demokratično izvoljeni skupščini RS kot tudi v naslednjih mandatih državnega zbora, pri čemer je že prvi poslovnik državnega zbora iz l. 1993 načrtovanje opredelil ob predpostavki, da bo vlada kot glavni predlagatelj zakonov oblikovala natančnejše dolgoročne zakonodajne načrte.<sup>103</sup> Zaradi velikih pritiskov in pomanjkljivosti na strani vlade pa je bilo vsebinsko načrtovanje zakonodajnega dela na daljši rok v vseh obdobjih zelo težavno. Državni zbor je na podlagi vladnih zakonodajnih usmeritev lahko sprejemal okvirne in terminskih programe dela le za krajša obdobja, hkrati pa si nalagal zelo velike obremenitve ter določal prednostne naloge, ki mu jih kljub prizadevanjem ni uspelo v celoti uresničiti.<sup>104</sup> Dodatne težave so povzročali slabo pripravljene predlogi zakonov, ki so jih

---

<sup>103</sup> Prvi poslovnik iz l. 1993 je določal, da predsednik državnega zbora po posvetu s kolegijem pripravi predlog okvirnega programa za posamezno leto in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje (čl. 104). Drugi poslovnik iz l. 2002 je določil, da program dela za posamezno leto in terminski program za obdobje dveh mesecev sprejme kolegij (23. čl.). V terminskem programu so določeni dnevi za zasedanja in seznam predvidoma obravnavanih zadev. Oba poslovnika sta določila, da državni zbor pri sprejemanju programov upošteva program vlade za tekoče leto in druge predloge.

<sup>104</sup> Poslovnik Vlade RS iz l. 1993 določa, da vlada RS opredeli svoje glavne naloge z delovnim programom za praviloma eno leto, na njegovi podlagi pa načrt za praviloma tri mesece (58. člen). Delovni program vsebuje poseben zakonodajni del, ki naj bi bil podlaga za program dela državnega zbora. Poslovnik vlade tudi določa (64. člen), da vlada pošilja gradivo državnemu zboru in mu hkrati predlaga postopek.

vlagali predlagatelji, zlasti vlada. Pri tem je vlada predpostavljala, da bodo pomanjkljivosti odpravili sami poslanci, oz. da bo lahko svoj predlog popravila po opravljenem prvem ali drugem branju, ko bi ji državni zbor vrnil predlog zakona v dopolnitev (ta možnost, ki jo je dopuščal prvi poslovník, je bila v nasprotju z načelom delitve oblasti). Slabo pripravljenost predlogov potrjuje veliko število dopolnil.<sup>105</sup>

**Tabela 9:** Število predlaganih in sprejetih zakonov v državnem zboru glede na predlagatelje po mandatnih obdobjih

predlagelji	mandatno obdobje					
	1992-1996		1996-2000		2000-2002	
	predlag.	sprejeti	predlag.	sprejeti	predlag.	sprejeti
vlada	401	295	296	280	124	206*
poslanci	233	79	232	59	45	21
državni svet	8	1	10	2	1	-
volivci	3	-	-	-	-	-
skupaj	645	375	538	341	291	227

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS za mandatna obdobja 1992-1996, 1996-2000 in 2000-2002.

\* Večje število sprejetih zakonov zaradi prenesenih predlogov zakonov iz prejšnjega mandata.

Zakonodajni programi državnega zbora so sicer upoštevali prednosti nacionalnega pomena ali zadeve, ki so bile pomembne za samostojno državo. Vključevali so nekatere obsežne zakonodajne projekte in sklope zakonov, a ti niso mogli biti v celoti izpolnjeni in so se prenašali v naslednja leta. Okvirni program dela za leto 1996 je izpostavil potrebo po zaključevanju tekočih zakonodajnih postopkov in uresničevanju določb ustavnega sodišča, sprejem zakonskih predlogov, ki jih kot nujne predlaga vlada, in predloge, ki sodijo v proces harmonizacije zakonodaje z zakonodajo EU. Državni zbor je leta 1998 sprejel poseben sklep o prioritetah uvrščanja zadev na dnevne rede sej, vendar pa tudi ta program ni upošteval dejanske prepustnosti državnega zbora.<sup>106</sup> Po tem, ko je Evropska komisija v svojem prvem poročilu o napredku Slovenije l. 1998 kritično ocenila zakonodajni postopek, je državni zbor na svoji 29. izredni seji (27.

<sup>105</sup> Medtem ko je bilo v prvem mandatu državnega zbora k predlogom zakonov sprejetih 8126 amandmajev in v drugem 6838 amandmajev, je bilo v prvih dveh letih tretjega sprejetih 4129 amandmajev. Veliko večino amandmajev je predlagala vlada na svoje lastne predloge (v letih 2000-2002 je predlagala 85 % amandmajev).

<sup>106</sup> Sklep, ki je bil skupaj z okvirnim programom dela sprejet na 21. izredni seji 7. aprila 1998 je določal, da bo državni zbor leta 1998 prednostno obravnaval in uvrščal na dnevne rede sej predloge zakonov po naslednjih kriterijih:

- dokončanje in zaokrožitev oz. uskladitev pravnega reda RS z ustavo,
- uskladitev posameznih zakonov oz. njihovih posameznih določb z odločbami ustavnega sodišča,
- približevanje oz. usklajevanje pravnega reda RS s pravnimi akti EU,
- izvedba lokalnih volitev leta 1998,
- zaščita oz. varovanje javnega interesa RS,
- izboljšanje socialnega in gospodarskega stanja v RS in
- sprememba poslovníka državnega zbora RS.

novembra 1998) ocenil, da je pogloblitve vzroke zamud pri izvedbi državnega programa za prevzem pravnega reda iskati na strani vlade. Sprejeti ukrepi in okrepljeno sodelovanje z vlado pri uresničevanju državnega programa so v naslednjih letih nekoliko izboljšali načrtovanje dela.<sup>107</sup> V prvih letih tretjega mandata sprejema kolegij na podlagi gradiva, ki ga pošilja vlada, operativni okvirni terminski program dela za tekoči mesec in okvirni terminski program za naslednji mesec; ta določa posamezne vsebinske točke, ki bodo uvrščene na dnevni red sej zбора.<sup>108</sup>

Zaradi velikih težav pri programiranju zakonodajnega dela državnemu zboru vse do sprejema novega poslovnika l. 2002 ni uspelo organizirati pomembnega dela svoje zakonodajne dejavnosti v okviru rednih sej in z uporabo rednih postopkov. V prvem mandatu je državni zbor delal na 40 rednih in 53 izrednih sejah. V drugem mandatu pa se je delež izrednih sej celo povečal, saj je državni zbor opravil 21 rednih in kar 55 izrednih sej. Na dnevnem redu sej je bilo silno veliko zadev, ki jih poslancem ni uspelo obravnavati v predvidenem času, oz. jih je bilo treba prelagati na naslednje ali izredne seje.<sup>109</sup> Prihajalo je tudi do velikih zaostankov, vedno več zakonov je moralo čakati, da so bili uvrščeni na dnevne rede zasedanj, in vedno več jih v posameznem mandatu ni prišlo do konca postopka.<sup>110</sup> Veliko število poslanskih in tudi nekaj vladnih predlogov je bilo zaključenih brez rezultata. Ob koncu drugega mandata je ostalo v zakonodajnem postopku 209 predlogov zakonov (ti so bili sicer v novem mandatu v glavnem prevzeti od novih poslancev). Veliko število nedokončanih postopkov je značilnost tudi drugih novih parlamentov – na koncu četrtega mandata poljskega sejma l. 2001 je v zakonodajnem postopku ostalo nedokončanih 223 predlogov zakonov, na koncu tretjega mandata češke poslanske zbornice l. 2002 pa je v postopku ostalo 281 predlogov. Na koncu tretjega mandata madžarskega orszaggyulesa je ostalo nedokončanih 394 postopkov.

<sup>107</sup> Ukrepi za zagotovitev učinkovitejšega dela državnega zboru, gradivo predsednika državnega zboru, dec. 1998.

<sup>108</sup> Programi natančno opredeljujejo tudi vse predhodne dejavnosti – dneve za delo poslancev v poslanskih pisarnah, posvete v poslanskih skupinah, seje posameznih delovnih teles in seje kolegija.

<sup>109</sup> Predlog dnevnega reda za 17. sejo državnega zboru, ki se je začela 16. novembra 1999, je npr. vseboval 43 točk, katerih obravnava se je raztegnila v december. Po pogovoru predsednika državnega zboru z vodji poslanskih skupin 7. decembra je državni zbor 10. decembra nadaljeval obravnavo prekinjene 18. točke (predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju) in drugih točk do 23. decembra, ko je vse še neobravnavane točke prestavil na prihodnje redno zasedanje 21. januarja 2000.

<sup>110</sup> Po evidenci državnega zboru 25. januarja 1999 je čakalo na obravnavo v različnih postopkih in v različnih branjih 133 zakonov, 32 ratifikacij, 32 predlogov zakonov pa je bilo zadržanih po čl. 174/3 poslovnika. Med temi sta bila tudi predloga sprememb in dopolnitev poslovnika državnega zboru RS in predlog sprememb in dopolnitev zakona o poslancih. Poleg teh je čakalo na uvrstitev na dnevni red še 92 drugih zadev. Ob koncu 2. mandata je ostalo v zakonodajnem postopku 209 predlogov zakonov.

K podaljševanju zakonodajnega odločanja in neracionalni porabi energij poslancev je močno prispeval **izredno zahteven in dolgotrajen zakonodajni postopek**. Ta je bil določen v poslovniku državnega zbora, ki so ga poslanci sprejeli junija 1993, ne da bi upoštevali nekatere v parlamentarni praksi starejših parlamentov že uveljavljene načine racionalizacije parlamentarnega odločanja. Trajanje posameznih zasedanj ni bilo vnaprej časovno določeno, prav tako ni bilo zadostnih možnosti za racionalno omejitev razprave poslancev, kot je urejena v številnih parlamentih z daljšo tradicijo. Tam je navadno vnaprej določen čas za potek posamezne seje in posebej za razpravo o posameznih točkah.<sup>111</sup> Poslovník je dopuščal neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev o posameznem vprašanju. Prav tako je omogočal prekinitve zasedanj z odmori ter namerno povzročanje nesklepčnosti in celo obstrukcijo celih poslanskih skupin. Organiziranje zakonodajnega dela in priprava sej je terjalo od vodstva državnega zbora izredna prizadevanja, še posebej pri usklajevanju aktivnosti različnih udeležencev zakonodajnega postopka (vlade, delovnih teles, poslanskih skupin itd.). Poslovník, ki je bil po številu členov eden najdaljših parlamentarnih poslovníkov (obsegal je 338 členov), je zahteval tudi izredno velik trud pri povezovanju obravnav posameznih predlogov zakonov.<sup>112</sup> Redni postopek, ki je po poslovníku obsegal tri obravnave in je lahko trajal sedem mesecev (Vrišer, 1994: 17), naj bi se uporabljal v vseh primerih, razen izjemoma za predloge zakonov, ki jih zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče.<sup>113</sup> V praksi pa je zaradi zahtevnosti rednega zakonodajnega postopka

<sup>111</sup> V nekaterih parlamentih imajo v okviru »parlamentarnega leta« čas za razprave o posameznih politikah razdeljen po mesecih. V švedskem riksdagu npr. potekata dve splošni razpravi oktobra in februarja, razprava o predlogu proračuna je januarja, razprava o zunanji, trgovinski in denarni politiki se začne marca itd. V nemškem in avstrijskem parlamentu imajo čas razprav omejen in načrtovan s posebno »parlamentarno uro«, znotraj katere se čas razdeli med poslanske skupine bodisi glede na število poslancev (v tem primeru je opozicija kljub večjemu interesu za razpravo časovno omejena) ali pa na podlagi posebnega dogovora med poslanskimi skupinami (v tem primeru imajo stranke opozicije na razpolago več časa kakor stranke koalicije). Vodstvo parlamenta in poslanske skupine se tudi dogovorijo za čas, v katerem naj se posamezna seja parlamenta učinkovito izvede, upošteva tudi druge obveznosti poslancev delo v volilnih enotah, delo v poslanskih skupinah in delovnih telesih itd.).

<sup>112</sup> Poslovníki drugih parlamentov so bistveno krajši in preglednejši – poslovník madžarskega orszagulesa obsega le 77 členov, češke poslanske snemove 129, poljskega sejma 132, nemškega bundestaga 128, italijanske camere dei deputati pa 154 členov. Po številu členov je s poslovníkom državnega zbora RS primerljiv le poslovník hrvaškega poslaniškega doma z 277 členi.

<sup>113</sup> Poslovníki sodobnih parlamentov predvidevajo za sprejemanje posebno nujnih zakonov različne nujne postopke (fast-track procedure), pri katerih ne veljajo običajna pravila in roki, največkrat pa je mogoče združiti več obravnav v eno. Poslovník nemškega bundestaga npr. določa (člen 99), da so nujni predlogi zakonov tisti, ki jih kot take opredeli zvezna vlada na podlagi 81. člena ustavnega zakona ali pa so na podlagi izjave o zakonodajnem izrednem stanju znova predloženi bundestagu. Take predloge mora bundestag uvrstiti na dnevni red prvega naslednjega zasedanja. Po-

hitri oz. nujni postopek iz izjeme postal pravilo – medtem ko je bilo v prvem mandatu državnega zbora po nujnem postopku sprejetih 181 zakonov (31 %), je bilo v drugem 172 zakonov (50 %), v prvih dveh letih tretjega zakona pa 102 zakona (45 %). Delež zakonov, sprejetih po hitrih postopkih v drugih novih parlamentih, je bil bistveno manjši – v poljskem sejmu je bilo od vseh zakonov v mandatu 1997–2001 (640) tako sprejetih 80 (12,5 %), v češki poslanski zbornici je bilo v tretjem mandatu po nujnem postopku sprejetih 38 (8,7 %) zakonov, v tretjem mandatu madžarskega orszaggyulesa pa so po tem postopku sprejeli le tri zakone. Podobno visok delež nujnih postopkov, kot ga ugotavljamo v državnem zboru, je samo v hrvaškem saboru, kjer so v obdobju 1995–2000 tako sprejeli 282 zakonov (54,4 %) obdobju 2000–2003 pa kar 417 (66 %) zakonov. V parlamentarnih ureditvah z daljšo tradicijo so nujni postopki velika izjema ali skoraj neznani. Medtem ko so z zadnjem mandatu švedskega riksdaga nujni postopek uporabili le v 12 primerih (1,8 %), nemški Bundestag pa o takih primerih nima podatkov. Prepogosta uporaba hitrega oz. nujnega postopka je imela številne negativne posledice in je odpirala tudi vprašanja pravne varnosti. Predlagane rešitve so se namreč sprejemale brez prave razprave oz. ustreznega preverjanja upravičenosti in brez temeljitejših ocen posledic, zato je bilo treba številne zakone spreminjati in dopolnjevati z novimi zakoni.<sup>114</sup>

**Tabela 10:** Število rednih, nujnih (izrednih) in skrajšanih postopkov v slovenskem državnem zboru po mandatnih obdobjih

vrsta postopka	mandatno obdobje			
	1992–1996	1996–2000	2000–2002	2003
Redni	151	101	73	41
nujni (hitri)	181 (48,2%)	172 (50,4%)	102 (40,5%)	26 (27,0 %)
skrajšani	42	68	52	29
skupaj	375	341	227	96

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS za mandatna obdobja 1992–1996, 1996–2000 in 2000–2002.

slovník italijanske camere dei deputati predvideva skrajšani postopek (procedimento abbreviato) za zakone, ki so označeni za nujne (člen 69). Pri tem postopku so vsi roki, ki jih poslovnik predvideva za posamezna branja, za polovico krajši (OIUP, 1998: 82). Vendar pa se taki postopki v parlamentih državah s stabilnim gospodarstvom in delujočo parlamentarno demokracijo silno redko uporabljajo.

<sup>114</sup> Vlada je predlagala državnemu zboru v sprejem po hitrem postopku tudi nekatere najpomembnejše zakone, povezane s pridružitvenim sporazumom Slovenije z EU. Tak je npr. predlog zakona o pogojih za pridobivanje lastninske pravice tujcev na nepremičninah (predlog je temeljil na opravljeni spremembi 68. člena ustave, ki je omogočila tujcem pridobitev nepremičnine v Sloveniji, za njegov sprejem pa je bila potrebna dvotretjinska večina). Predlog, ki je bil uvrščen na dnevni red 28. izredne seje državnega zbora 28. oktobra 1998, je natančno opredelil vzajemnost ter določil organe, postopke in pristojnosti pri ugotavljanju vzajemnosti. Poslanci so ob tem protestirali proti neodgovornosti vlade, ki je s pripravo tega predloga predolgo odlašala, kljub temu da je bilo znano, kdaj bodo začeli veljati posamezni deli pridružitvenega sporazuma.

Zaradi vseh teh težav in povečanih pritiskov po zakonodajnem urejanju, še posebej v zvezi s potrebo po prilagajanju zakonodaje pravnemu redu EU, si je državni zbor že proti koncu drugega mandata prizadeval poenostaviti zakonodajni postopek, vendar prvi predlog novega poslovnika l. 1999 zaradi nasprotovanja dela opozicije in različnih pogledov poslanskih skupin ni bil sprejet. Sprejem novega poslovnika je nato predvidela koalicijska pogodba med LDS, ZLSD in DeSUS.<sup>115</sup> Vodje štirih poslanskih skupin koalicijskih strank so 7. februarja 2001 vložili v zakonodajni postopek nov predlog, ki je v bistvu povzel besedilo prvega predloga iz l. 1998. Vendar pa je predlog v posameznih delih in rešitvah ostal precej nedosleden in nejasen (Zajc, 2001: 75). Državni zbor je v nadaljevanju 9. seje oktobra 2001 zavrnil tudi drugi predlog poslovnika. Kljub neuspehu so se predlagatelji odločili, da svojega dela ne bodo zavrgli in so marca 2002 vložili nov, tretji predlog, ki pa je upošteval razpravo pri obravnavi zavrjenega poslovnika.

Novi poslovnik, ki je bil sprejet z dvotretjinsko večino na seji državnega zbora 2. aprila 2002, je razrešil nekatere ključne probleme prejšnje poslovniške ureditve: omogočil je doslednejšo razmejitev zakonodajne in izvršilne oblasti in boljše načrtovanje dela ter določil precej bolj racionalen in ekonomičen zakonodajni postopek. Opustitev obvezne prve obravnave in možnost, da se po opravljeni drugi obravnavi na isti seji opravi tudi tretja obravnava, omogoča večjo osredotočenost na pomembnejše projekte in zagotavlja velike časovne prihranke.<sup>116</sup> Pomembne pridobitve novega poslovnika so tudi v tem, da je čas za posamezno zasedanje državnega zbora in tudi čas obravnave posameznih točk dnevnega reda vnaprej določen. Skupaj s časom trajanja razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev se je ga določa kolegij, ki ima nove pristojnosti.<sup>117</sup> Številne pozitivne učinke novega poslovnika na delovanje državnega zbora je mogoče ugotavljati od julija 2002 naprej. Med njimi je zlasti opazno izboljšanje načrtovanja dela in sestavljanja dnevnih redov, še posebej pa pomembno skrajšanje časa sej; te so boljše pripravljene (Zajc, 2002: 22).

Poslanci in poslanske skupine morajo po novem veliko bolje načrtovati svoje delo, če hočejo dobro izkoristiti čas, ki je na razpolago. S tem je novi poslovnik pomembno prispeval k osredotočanju na vsebinska vprašanja in k urejenosti in predvidljivosti procesa odločanja, uporaba nujnega postopka pa se je precej zmanjšala.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS, Priloga št. 1 ([www.2000.lids.si](http://www.2000.lids.si)).

<sup>116</sup> Prva obravnava se opravi samo, če jo zahteva najmanj deset poslancev (čl. 122), tretjo obravnavo pa je mogoče opraviti na isti seji, če je bilo na predlog zakona v drugi obravnavi podanih manj kot desetina amandmajevev (čl. 138).

<sup>117</sup> Kolegij po novem sprejema odločitve o nekaterih postopkovnih in organizacijskih vprašanjih tako, da so sprejete, če predlog podpirajo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev (čl. 21).

<sup>118</sup> Primerjava porabljenega časa na rednih sejah državnega zbora pokaže, da je popreč-

Zakonodajno delo je precej otežila tudi **neustrezna delitev dela med plenum in delovna telesa**, ki bi morala prevzeti večji del vsebinskega dopolnjevanja predlogov zakonov. Tako zahtevno delo lahko dobro opravljajo le, če so ustrezno oblikovana in sestavljena. Več kot očitno je, da lahko preveliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev pripeljeta ne samo do prevelikih obremenitev poslancev, temveč tudi do drugih nepredvidenih posledic za smotrno obvladovanje zakonodajnega in drugega dela. Člani delovnih teles se ne morejo dovolj poglobljeno ukvarjati z zadevami na dnevnem redu, njihova pozornost posameznim področjem pa je neenakomerna in občasna. Če so poslanci člani več delovnih teles, nastanejo tudi velike težave pri sklicevanju sestankov. Raziskovalci ugotavljajo, da prevelika obremenjenost z delom v več delovnih telesih slabo vpliva na motiviranost in iniciativnost poslancev, prav tako pa vpliva na zmanjšanje prisotnosti na sejah in zasedanjih (Shaw, 1979: 363). Prav zato veljajo v številnih parlamentih posebne omejitve glede članstva v delovnih telesih. V večini parlamentov sicer dopuščajo, da so najbolj izkušeni poslanci člani dveh delovnih teles, a to so izjeme.

Sestava delovnih teles v slovenskem državnem zboru sicer odseva razmerja med koalicijskimi in opozicijski strankami. To je predpogoj za demokratično usklajevanje stališč in učinkovitost. Vendar je število delovnih teles v primerjavi z drugimi parlamenti preveliko (zlasti glede na število poslancev). Medtem ko je bilo v prvem mandatu državnega zbora 23 odborov in komisij, se je njihovo število v drugem povečalo na 26, na začetku tretjega pa je bilo ustanovljenih 20.<sup>119</sup> Posledica tega je, da so slovenski poslanci s članstvom v prevelikem številu delovnih teles silno obremenjeni. Povprečen poslanec je (še vedno) član vsaj treh delovnih teles, medtem ko so v drugih parlamentih poslanci le redko člani več kot enega ali dveh. Prevelike obremenitve poslancev vplivajo na učinkovitost delovnih teles.

na redna seja na začetku tretjega mandata (2000–2001) trajala 29,30 ure, poprečna redna seja v tretjem mandatu po uveljavitvi novega poslovnika (upoštevani sta 18. in 19. seja) pa le 13,30 ure. Medtem ko je državni zbor na začetku tretjega mandata (2000–2001) porabil za en zakon malo manj kot štiri ure, je za sprejem zakona po uveljavitvi novega poslovnika porabil komaj več kot eno uro (upoštevani sta le 18. in 19. seja).

<sup>119</sup> V tem številu je zajeta tudi ustavna komisija, ustanovljena z odlokom državnega zbora 25. 10. 2001 (sestavljalo jo je 23 članov) z nalogo, da obravnava predloge za začetek postopka za spremembo ustave RS in pripravi predloge za njeno spremembo (ob ustavni komisije je bila vzpostavljena posebna skupina 25 strokovnjakov). Po uveljavitvi novega poslovnika državnega zbora aprila 2002 se je število komisij zmanjšalo z 11 na 10, odborov pa je ostalo 9. Skupno število mest v vseh delovnih telesih je bilo 303 – poslanske skupine koalicije (LDS, SLS, ZLSD in DeSUS) so imele skupaj 185 mest, opozicije (SDS, NSi, SNS in SMS) skupaj 105 mest, poslanca narodnih skupnosti pa 13 mest. Predlog zakona o sodelovanju med vlado in državnim zborom v zadevah EU je spomladi 2004 predvidel ustanovitev dveh novih odborov: odbora za evropske zadeve in odbora za zunanjo politiko.

**Tabela 11:** Oblikovanost delovnih teles državnega zbora RS in obremenjenost poslancev – primerjava z drugimi parlamenti

parlament (dom)	število poslan- cev	število stalnih št. del. tel.	velikost članov št. min./maks.	stalnih mest v vseh d. t.	d. t. količnik obremen- jenosti	seje: zaprte- odprte
poljski sejm						
(1993–1997)	460	25	17/41	440	0,95	0
(1997–2001)	460	28	21/42	430	0,93	0
(2001–)	460	25	17/46	424	0,92	0
češka poslanskega snemovna						
(1996–1998)	200	12	12/26	200	1,10	0
(1998–2002)	200	13	11/22	226	1,13	0
(2002–)	200	13	11/21	228	1,14	
madžarski orszaggyules						
(1994–1998)	386	19	7/27	389	1,07	0
(1998–2002)	386	23	12/33	505	1,30	0
(2002–)	386	25	10/28	492	1,27	0
slovenski državni zbor						
(1992–1996)	90	23	8/23	375	4,1	0
(1996–2000)	90	26	5/25	379	4,2	0
(2000–)	90	20	5/26	309	3,4	0
hrvaški zastupnički dom sabor						
(1995–2000)	127	19	7/15	254	2,0	0
(2000–2003)	151	25	9/21	374	2,4	0
(2003–)	152	23	*	*	*	0
nemški bundestag						
(1994–1998)	676	22	17/41	730	1,0	Z
(1998–2002)	669	23	15/42	698	1,0	Z
(2002–)	603	23	15/44	546	0,9	Z
švedski riksdag						
(1998–2002)	349	16	17	272	0,77	Z
(2002–)	349	16	17	*	*	Z

\* ni podatkov

Vir: Nacionalne parlamentarne statistike.

Posledica neustrezne delitve dela med skupna zasedanja (plenum) in delovna telesa, ki delovnim telesom ni dajala zadostne samostojnosti in odgovornosti, je bila, da so delovna telesa dajala manj amandmajev kakor vlada in poslanci<sup>120</sup>. Kljub delni razbremenitvi delovnih teles pri obravnavi predlogov zakonov v rednem zakonodajnem postopku, ki jo je prinesel novi poslovnik, pa število delovnih teles ne zagotavlja, da bodo ta sposobna prevzeti vse naloge in razviti vse funkcije, ki jih opravljajo delovna telesa v drugih parlamentih.

<sup>120</sup> Delež amandmajev delovnih teles se je vendarle povečeval, kar kaže na njihovo pomembno vlogo. V prvem mandatu so dala delovna telesa od vseh sprejetih 1853 (23 %), v drugem 2950 (43 %), v prvih dveh letih tretjega mandata pa 1530 (32 %) amandmajev.



**Tabela 12:** Sestava stalnih delovnih teles državnega zbora

Man-datno obd.	delovna telesa								predsednik DT			
	število delovnih teles	število vseh članov skupaj	število članov koalicije (K)	število članov opozicije (O)	število članov narod. skupn. (NS)	samo-stojni poslanci (SP)	število zame-njav v sestavi	K	O	SP	NS	
	je član/je											
1992-1996	23	375	213	121	13	28	53	15	8	-	1	
1996-2000	26	379	186	174	16	3	62	12	12	1	1	
2000-	20	307	157	91	11	-	*	10	5	-	1	

Vir: Poročila o delu Državnega zbora RS za mandatna obdobja 1992-1996, 1996-2000 in 2000-2002.

Kljub tem okoliščinam je bilo v prvih dvanajstih letih delovanja demokratičnega slovenskega parlamenta (1990-2000) opravljenega na zakonodajnem področju zelo veliko dela. Pri tem je treba upoštevati, da se je prva demokratična skupščina zelo angažirala tudi pri pripravi nove slovenske ustave in prejela vrsto pomembnih aktov, ki so se nanašali na osamosvajanje Slovenije, med njimi štirinajst »osamosvojitvenih« zakonov.<sup>121</sup> Skupščina je na zaprti seji 7. oktobra 1991 med drugimi sprejela sklep, da stopi v veljavo nova denarna enota, slovenski tolar. Leta 1992 je pripravila tudi novo volilno zakonodajo za volitve v enodomni državni zbor.<sup>122</sup> Skupščina je prav tako sprejela vrsto pomembnih zakonov, ki so odločilno vplivali na nadaljnji potek tranzicije, med njimi predvsem zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij<sup>123</sup> in zakon o denacionaliza-

<sup>121</sup> Med osamosvojitvenimi zakoni, sprejetimi junija 1991, so bili: zakon o državljanstvu RS, zakon o tujcih, zakon o potnih listinah državljanov RS, zakon o nadzoru državne meje, zakon o zunanjih zadevah, zakon o carinski službi, o kreditnih poslih s tujino, zakon o deviznem poslovanju, zakon o Banki Slovenije, zakon o bankah in hranilnicah, zakon o agenciji RS za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah, zakon o predsanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic, zakon o cenah in zakon o denarni enoti RS. Osamosvojitveno zakonodajo je začela Slovenija uresničevati šele 8. oktobra 1991, ko se je – dan prej – iztekel trimesečni moratorij nad izvajanjem osamosvojitve, določen s t. i. »Brionsko deklaracijo«.

<sup>122</sup> Ustavna komisija skupščine je 29. junija 1992 po dolgih razpravah o tem, kakšen naj bo volilni sistem, določila predloge treh temeljnih volilnih zakonov: zakona o volitvah v državni zbor, zakona o volitvah v državni svet in zakona o volitvah predsednika države. Novo volilno zakonodajo so poslanci sprejeli v zadnjem hipu 10. septembra 1992 (ustavni zakon, sprejet decembra 1991, je določil, da se morajo volitve v državni zbor in državni svet izvesti najpozneje v 12 mesecih). Sprejetje zakona o volitvah v državni zbor je omogočilo razpis volitev za 6. december 1992, volilna opravila pa so se lahko začela 7. oktobra.

<sup>123</sup> Prvi (t. i. »Mencingerjev«) projekt privatizacijskega zakona, ki je temeljil na decentralizirani, avtonomni in odplačni privatizaciji, je bil predstavljen v skupščini že novembra 1990, kot osnutek zakona pa je bil potrjen marca 1991. Pozneje ga je spodrnil predlog ministrstva za planiranje, ki je nastal na podlagi pripomb ameriškega profesorja Sachsa, da bi notranji odkup preveč okrepil notranje lastnike in odganjal zunanje lastnike. Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij je bil po dveh letih

ciji.<sup>124</sup> Oba zakona sta skupaj s spremembami, ki sta jih prinesla spremenjeni zakon o dohodnini in novi zakon o prometnem davku, predstavljala strateško sistemsko zakonodajo, ki je kljub pomanjkljivostim ustvarila podlago za racionalno gospodarjenje v prehodnem obdobju. Novi stanovanjski zakon je določil tudi način lastninjenja družbenih stanovanj.<sup>125</sup> Konec mandata je skupščina sprejela tudi zakon o poslancih.<sup>126</sup>

**Tabela 13:** Zakonodajna in druga dejavnost Skupščine RS in Državnega zbora RS (1990–2000)

	Skupščina RS 1990–1992 DPZ ZZO ZO			državni zbor 1992–1996	državni zbor 1996–2000	državni zbor 2000–2002
redne seje	50	56	50	40	21	21
izredne seje	*	*	*	53	55	26
skupaj dni	199	116	112	468	433	188
skupaj ur zasedanj	1001	652	880	2.654	1.736	793
število točk dnevnega reda	753	735	673	1.331	1.376	792
poprečje na red. sejo	15	13	13	33	65	29
število razpravljavcev	*	*	*	10.771	4.732	2.405
predlagani amandmaji		*		13.888	11.308	7.052
sprejeti amandmaji		*		8.126	6.838	4.129
število delovnih teles		37		23	26	20
trajanje sej del. teles v urah		*		*	3.171	1594
sprejeti zakoni		179		375	341	227
- od teh se nanaša na uskladiitev s pravnim redom EU				-	129	96
ustavni zakoni		5		2	2	-
zakoni o ratifikaciji		-		200	290	116
proračun		-		3	4	4
poslanskih vprašanj, pobud		*		1.761	1.586	1074
obravnavane interpelacije		*		7	5	1
poslovnik, spremembe posl.		3		4	2	5
obvezne razlage poslovnika		1		6	5	-
odreditev parlam. preiskav		*		6	5	-
obstrukcije		*		*	6	29
število odložil. vetov DS		-		26	25	4
št. zakonov, ki pri vnovičnem glasovanju niso dobili večine		-		6	5	-

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS za mandatna obdobja 1992–1996, 1996–2000 in 2000–2002.

\* Ni podatkov.

razprav in zapletov ter številnih spremembah sprejet skupaj z zakonom o državnem jamstvu za obveznice, izdane za sanacijo bank, šele na koncu mandata 11. novembra 1992 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>124</sup> Zakon o denacionalizaciji, ki je temeljil na vračanju po vojni podržavljenega premoženja v naravi (upravičenci so bile fizične osebe in cerkev), so poslanci sprejeli 20. novembra 1991 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>125</sup> Stanovanjski zakon, ki je določil pravico do odkupa stanovanj vsem občanom, ki so bili na dan uveljavitve zakona imetniki stanovanjske pravice, so poslanci sprejeli 3. oktobra 1991 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>126</sup> Zakon, ki je upošteval, da se položaj in vloga poslanca bistveno razlikujeta od vloge

V svojem prvem mandatu je državni zbor intenzivno nadaljeval usklajevanje prejšnje zakonodaje z novo ustavo in se ukvarjal s sprejemanjem nove zakonodaje, ki jo je terjala modernizacija številnih področij.<sup>127</sup> Med zakoni, ki so pomembni z vidika modernizacije, še posebej za urejanje razmerja med delom in kapitalom, je zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju podjetij.<sup>128</sup> Leta 1993 je državni zbor sprejel nadvse pomemben zakon o lokalni samoupravi, ki omogoča državljanom pravico do odločanja v občinah kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnostih.<sup>129</sup> Leta 1994 je sprejel tudi zakon o političnih strankah, ki je pomenil pomemben korak k stabilni strankarski demokraciji. Z njim je nadomestil prejšnji zakon o političnem združevanju iz leta 1989.<sup>130</sup> Leta 1994 sprejeti kazenski zakon je pomembna sestavina samostojne države.<sup>131</sup>

Z vidika učinkovitejšega delovanja parlamentarne demokracije je silno pomemben tudi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vladi RS, ki ga je državni zbor sprejel l. 1996. Z njim se je razmerje med zakonodajnim telesom in vlado približalo razmerju v sodobnih parlamentarnih državah.<sup>132</sup> S tem so bile zmanjšane možnosti nesporazumov in prelaga-

predstavnik v skupščini in da nanj vpliva tudi položaj državnega zbora v sistemu oblasti, je bil sprejet l. 1992 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

- <sup>127</sup> Ustavni zakon za izvedbo ustave RS je posebej določal, da se morajo vsi predpisi uskladiti z ustavo najpozneje do 31. decembra 1993. Državni zbor je v svojem prvem mandatu na 12. seji 29. oktobra 1993 sprejel poseben sklep o postopku za spremembo ustavnega zakona za izvedbo ustave RS in podaljšal rok za uskladitev predpisov z ustavo RS do konca l. 1994. V sklepu je tudi posebej določeno, da je najpozneje do 31. decembra 1994 treba sprejeti ključno zakonodajo na področju sodstva, davčnega sistema in javnih financ, lastninskega preoblikovanja, preprečevanja korupcije in drugo zakonodajo, ki je bistvena za samostojno državo. Kljub podaljšanemu roku nekaj nekdanjih »zveznih« predpisov še vedno ni bilo nadomeščenih.
- <sup>128</sup> Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ki je nadomestil prejšnji sistem samoupravljanja, temelječega na družbeni lastnini, in vzpostavil realen sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju, je državni zbor sprejel 9. julija 1993 (od 62 navzočih je zanj glasovalo 58, proti pa trije poslanci).
- <sup>129</sup> Zakon o lokalni samoupravi, ki razmejuje pristojnosti med državo in občino in prenaša funkcije z države na občino, ki se uveljavlja v svoji klasični obliki, so poslanci sprejeli 21. decembra 1993 (od 58 navzočih je zanj glasovalo 42, proti pa 19 poslancev).
- <sup>130</sup> Zakon o političnih strankah, ki je uvedel natančnejšo opredelitev politične stranke in njenih funkcij ter postavil zahteve glede njene notranje demokracije, hkrati pa zaostрил pogoje za registracijo strank in nadzor nad njihovim financiranjem, so poslanci sprejeli 29. septembra 1994 (od 67 navzočih je zanj glasovalo 55, proti pa devet poslancev).
- <sup>131</sup> Predlog kazenskega zakonika je vlada poslala v državni zbor julija 1993 (hkrati s predlogom zakona o kazenskem postopku). Po izčrpnih razpravi je državni zbor sprejel zakonik septembra 1994.
- <sup>132</sup> Novi zakon o vladi je spremenil prejšnji zakon, ki je veljal od januarja 1993, ki je ohranil nekaj značilnosti prejšnjega skupščinskega sistema. Zakon so sprejeli poslanci 16. aprila 1996 (od 85 navzočih je za zakon glasovalo 66, proti pa je bilo deset poslancev).

nja odgovornosti, operativno upravljanje države, ki je presegalo sposobnosti državnega zbora, pa je prešlo v pristojnost vlade. Glede na še vedno nerazrešena vprašanja po vojni storjenih krivic je pomemben tudi zakon o popravi krivic, ki prispeva k ohranjanju in spoštovanju človekovih pravic. Z njim se je Slovenija l. 1996 pravno in moralno obvezala, da se popravijo krivice, ki jih je storil prejšnji sistem.<sup>133</sup>

V svojem drugem mandatu je državni zbor nadaljeval z modernizacijo zakonodaje na vseh področjih. Med najpomembnejšimi zakoni iz tega obdobja je zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki ureja najpomembnejši del sistema socialne varnosti prebivalstva. Področje je bilo urejevano že s prejšnjimi zakoni, saj je npr. že skupščina RS na koncu svojega mandata l. 1992 sprejela Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, vendar je državni zbor dvakrat odpravljajl njegove pomanjkljivosti (l. 1994 in 1996). Negativna demografska gibanja, spremembe na trgu dela, finančna nevezdržnost in tudi nepravilnost sistema pa so narekovali celovitejšo reformo – vlada je nov sodoben zakon poslala v državni zbor julija 1998, ta pa ga je po dolgotrajnem usklajevanju s sindikati sprejel 10. decembra 1999. Novi zakon je ohranil nekaj socialnih korektivov, uvedel pa številne novosti v skladu s tržnimi zakonitostmi.

Drugi pomemben zakon iz tega obdobja je zakon o skladnem regionalnem razvoju Slovenije, ki ga je vlada pripravila že l. 1994 (prejšnji zakon o spodbujanju demografsko ogroženih območij, ki ga je skupščina RS sprejela decembra 1990, ni upošteval nekaterih modernih pristopov pri zagotavljanju spodbud in se je pokazal za neustreznega). Obravnava tega zakona je trajala zelo dolgo časa – prvo razpravo je državni zbor opravil 21. februarja 1996, drugo pa šele 8. junija 1999. Zakon je državni zbor sprejel po tretji obravnavi na 37. izredni seji 16. julija 1999 (od navzočih 55 poslancev je za zakon glasovalo 44 poslancev, eden pa proti).

Med pomembnimi nalogami iz tega obdobja je bilo tudi sprejemanje evropskih standardov na področju kazenskega prava. Državni zbor je 23. marca 1999 sprejel predlog zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakona.<sup>134</sup> V prvi polovici l. 2000 je državni zbor sprejel med drugim tudi zakon o javnih naročilih<sup>135</sup> in zakon o kmetijstvu. V tretjem mandatu (od 2002 do aprila 2004) je državni zbor med zakoni, ki so po-

<sup>133</sup> Zakon o popravi krivic, ki določa, da imajo žrtve pravico do odškodnine (njeno višino in postopek naj bi državni zbor določil pozneje), je državni zbor sprejel 11. oktobra 1996 (od 55 navzočih je zanj glasovalo 46, proti ni bil noben poslanec).

<sup>134</sup> Predlog zakona je vlada pripravila že marca 1996, državni zbor pa ga je prvič obravnaval na 4. redni seji aprila 1997. Predlog, ki je v dolgotrajnem postopku obravnavanja doživel veliko sprememb, je upošteval številne konvencije Evropskega sveta v boju zoper korupcijo in organiziran kriminal in uvedel tudi nekatere pomembne novosti, kot so največja kazen 30 let za kazniva dejanja zoper državno ureditev, človečnost in mednarodno pravo, institut skesanca itd. (Za zakon je glasovalo 50 poslancev, šest pa jih je bilo proti).

<sup>135</sup> Zakon o javnih naročilih, ki ga je državni zbor sprejel 24. aprila 2000, je predvidel popolno usklajevanje javnih naročil z evropskim pravnim redom in zagotovil racional-

membrni z vidika delovanja države sprejel zakon o dostopu do informacij javnega značaja, zakon o industrijski lastnini, zakon o javnih agencijah, zakon o javnih uslužbencih, zakon o sistemu plač v javnem sektorju, zakon o telekomunikacijah, zakon o veterinarstvu in tudi zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije.

Poleg velikega števila zakonov je državni zbor sprejel tudi večje število ratifikacij (zakonov o ratifikacijah), poslovnikov oz. sprememb poslovnikov, proračunov in rebalansov proračunov, nacionalnih programov, deklaracij, odlokov, resolucij in priporočil. Samo v prvih dveh letih tretjega mandata je bilo teh kar 275. S številnimi od teh drugih aktov je hotel poudariti nekatera izhodišča oblikovanja politik na posameznih področjih ali opozoriti na nekatere cilje oz. vrednote, ki jim pripada Slovenija, oz. naj bi jim bila zavezana tudi v prihodnje. Nekateri od teh so bili tudi odziv na mednarodno dogajanje. Med tretjim mandatom je državni zbor 12. septembra 2001 sprejel posebej pomembno deklaracijo o skupnem boju proti terorizmu, ki so jo soglasno podprle vse poslanske skupine. Z njo je obsodil sleherni terorizem, ker je napad na vrednote demokracije, svobode in človekovega dostojanstva, ki se mu je treba postaviti po robu. Državni zbor je hkrati pozval vlado, naj se pridruži ukrepom EU in NATO v skupnem boju proti terorizmu in aktivno sodeluje v protiteroristični koaliciji. Podprl je tudi resolucijo parlamentarne skupščine Sveta Evrope, naj se razširijo pooblastila bodočega mednarodnega kazenskega sodišča, tako da bi lahko obravnavalo tudi teroristična dejanja. Z deklaracijo 25. marca 2003 pa je državni zbor izrazil obžalovanje zaradi vojaškega posega v Iraku brez podpore varnostnega sveta ZN. Dne 25. februarja 2003 je državni zbor ratificiral pogodbo s Hrvaško o JEK, ki je bila sklenjena po dolgotrajnih pogajanjih (trajala so od 1. 1998 do decembra 2001).

#### d) Prilagajanje slovenske zakonodaje pravnemu redu EU

Zakonodajno delo v državnem zboru so v zadnjih letih zelo pospešila prizadevanja za čim prejšnjo vključitev Slovenije v EU. Načrtno prilagajanje slovenske zakonodaje se je formalno začelo, ko je državni zbor 11. aprila 1996 sprejel poseben sklep, da bo okrepil prizadevanja za uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU oz. s podpisom sporazuma o pridružitvi junija 1996 med Slovenijo in Evropsko skupnostjo.<sup>136</sup>

lizacijo postopkov oddaje javnih naročil. Uvedel je tudi možnost javnega naročanja preko enega organa in uvedbo sistema elektronskega naročanja v prakso.

<sup>136</sup> Povezanost procesa prilagajanja slovenske zakonodaje s procesom vključevanja v EU se je pokazala, ko je državni zbor 14. julija 1997 sprejel prvo spremembo slovenske ustave oz. njenega 68. člena, ki je bila pogoj za ratifikacijo evropskega pridružitvenega sporazuma s priloženo 13 (t. i. »španski kompromis«). Pridružitveni sporazum z EU je ratificiral na naslednji 11. izredni seji 15. avgusta 1997.

Pri prevzemanju pravnega reda EU (*acquis communautaire*) naj ne bi šlo za mehanično prevzemanje zakonodaje drugih držav, temveč za postopen proces zahtevnega usklajevanja zakonodaje v »zadostnem obsegu in kakovosti z ohranitvijo izvirnega in posebnega urejanja tistih področij, na katerih harmonizacija oz. prilagoditev ni nujno potrebna« (Janko, 1997: 5).

Kljub spoznanju, da je prilagajanje zakonodaje silno zahtevna naloga in da je na nekaterih področjih potrebna skoraj celotna zamenjava pravnega reda, je bilo do začetka l. 1998 bolj malo narejenega pri pripravi konkretnih zakonodajnih programov. Državni zbor v svojem zadnjem letu prvega mandata (1996) tej problematiki ni posvetil zadostne pozornosti, oblikovanje vlade na začetku l. 1997 pa je vzelo veliko dragocenega časa. K zaostajanju sta pripomogla tudi pozna vzpostavitev službe vlade RS za evropske zadeve (decembra 1997). Poleg pomanjkanja politične volje so bili razlogi za zaostajanje tudi v šibkih kadrovskih zasedbah in splošnem nerazumevanju postopkov in načinov delovanja EU. Zaostajanje bi doseglo dramatične razsežnosti, če državni zbor in vlada ne bi zagotovila bistveno hitrejšega sprejemanja potrebne zakonodaje. Pomemben dokument v tem času pomeni Strategija RS za vključevanje v EU (nastajala v obdobju od marca 1997 do januarja 1998), ki je v svojem četrtem delu posebej obravnavala usklajevanje zakonodaje s pravnim redom EU. Strategijo je potrdila vlada 8. januarja 1998, državni zbor pa jo je obravnaval februarja 1998 in sprejel s kritičnimi pripombami.<sup>137</sup> Vlada RS je nato na osnovi priporočil Komisije ES marca 1998 pripravila prvi državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je veljal za leto 1998.<sup>138</sup> Program, ki je navajal prednostna področja prilagajanja zakonodaje, nosilce posameznih nalog in roke, je bil prvi poskus, da bi upoštevali celoto področij zakonodajnega prilagajanja, vendar je bil glede na zahtevnost nalog v kratkem obdobju nerealen, saj je bilo leta 1998 sprejetih samo sedem zakonov, ki so se nanašali na usklajevanje slovenske zakonodaje.

Sposobnost slovenskega parlamenta prevzemati evropsko zakonodajo je bila v tem obdobju tudi prvič ocenjena s strani zunanjih dejavnikov. Evropska komisija, ki je ocenila prizadevanja posameznih držav, je v svoji oceni Slovenije novembra 1998 kritično ugotovila zaostajanje na številnih področjih (med drugim na področju denacionalizacije, trga, tujih vlaganj itd.) in uvrstila Slovenijo na zadnje mesto med kandidatkami. Komisija je sicer ocenila, da je slovenski parlament deloval zadovoljivo in da opozicija sodeluje v njegovem delovanju, a je posebej omenila, da »je zakonodajni proces počasen: vsak zakon gre v parlamentu skozi tri branja in nestabilnost znotraj koalicije upočasnjuje parlamentarno odločanje«. Poročilo je

<sup>137</sup> Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (EPA 371-II), Poročevalec državnega zbora RS, št. 4/1998.

<sup>138</sup> Državni program, Poročevalec državnega zbora RS, št. 48/97.

na koncu dodalo: »Stalno pozornost je potrebno posvetiti povečanju učinkovitosti sodnega in parlamentarnega postopka ...«. <sup>139</sup>

Na podlagi poročila Evropske komisije in razprave v državnem zboru sta vlada in državni zbor zelo pohitela s pripravo novih programov in sprejemanjem nekaterih posebno pomembnih zakonov. Služba vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) je decembra 1998 pripravila poseben zakonodajni program, s katerim naj bi Slovenija zmanjšala zamudo pri prilagajanju svoje zakonodaje in je predvidel sprejem 84 zakonov (med zakoni, ki jih je treba sprejeti, je bilo 60 prednostnih zakonov, od katerih jih je nekaj že bilo v postopku). V povezavi s tem programom je vlada 14. januarja 1999 sprejela še t. i. Časovni razpored realizacije operativnega koledarja ukrepov za odpravo zaostankov iz leta 1998 in dela v letu 1999, ki je obsegal 77 predlogov zakonov (od katerih so bili nekateri v postopku oz. znova vloženi). Vlada je sicer že novembra 1998 poslala državnemu zboru več predlogov zakonov, med njimi predlog zakona o davku na dodano vrednost. <sup>140</sup> S tem je Slovenija izpolnila tudi eno poglavitnih zahtev EU in pogoj, da postane njen polnopravni del. Zakon, ki prinaša nov sistem plačevanja davkov, naj bi uvedel tudi večjo preglednost in zajezil sivo ekonomijo. <sup>141</sup> Na isti izredni seji je bil sprejet tudi zakon o trošarinah, ki zaokroža reformo davčnega sistema. <sup>142</sup> Kot nadvse pomemben sestavni del prevzemanja evropske zakonodaje je državni zbor v začetku februarja 1999 po velikih zapletih in z zamudo sprejel tudi zakon o ugotavljanju vzajemnosti. <sup>143</sup>

<sup>139</sup> Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession, 4. november 1998. Poročilo je bilo v slovenščini objavljeno v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 69/1998.

<sup>140</sup> Zakon o DDV so poslanci obravnavali po hitrem postopku in ga sprejeli na začetku 29. izredne seje 25. novembra 1998 (od 61 navzočih je zanj glasovalo 48 poslancev).

<sup>141</sup> Državni zbor je v začetku decembra 1988 po hitrem postopku in brez posebne razprave sprejel tudi zakon o varstvu novih sort rastlin. S tem je bila izpolnjena obveznost države, da bo še pred uveljavitvijo pridružitvenega sporazuma med Slovenijo in EU podpisala večstranske konvencije o pravicah intelektualne, industrijske in poslovne lastnine.

<sup>142</sup> Zakon o trošarinah namesto prometnega davka uvaja trošarinske dodatke k cenam nekaterih izdelkov – alkoholu, alkoholnim pijačam, tobaknim izdelkom ter naravnim oljem in plinu (od 61 navzočih je za zakon glasovalo 44 poslancev, proti je bil le eden).

<sup>143</sup> Državni zbor naj bi zakon sprejel do 1. februarja 1999, ko je začel veljati evropski pridružitveni sporazum s priložo št. 13 (t. i. »španski kompromis«), ki je državljanom Unije omogočil nakup premičnin v državi. Vlada je sicer že konec decembra 1998 sprejela predlog zakona o vzajemnosti pri pridobivanju lastninske pravice tujcev na nepremičninah. Z njim je vlada nadomestila predlog zakona o pogojih za pridobivanje lastninske pravice tujcev na nepremičninah, za katerega je državni zbor decembra končal postopek, ker niso bili izpolnjeni poslovniški pogoji za nadaljnjo obravnavo. Vendar poslanci državnega zbora tudi na 31. izredni seji 21. januarja 1999 niso izglasovali naslova zakona, čeprav so pri vseh predhodnih glasovanjih sprejeli vsa dopolnila s potrebno dvotretjinsko večino (po poslovniku je bil v takem primeru postopek končan). Vlada je nato že naslednji dan določila besedilo predlo-

Na podlagi programa za prevzem pravnega reda, ki ga je pripravila Komisija ES je vlada RS končno 28. januarja 1999 pripravila srednjeročni državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je opredelil naloge za obdobje od leta 1999 do konca leta 2002.<sup>144</sup> Državni zbor je gradivo obravnaval na 13. redni seji 20. aprila 1999 in sprejel sklepe in stališča kot napotilo vladi za njegovo izvajanje. Na tej podlagi je konec maja 1999 nastal končni državni program kot osrednji dokument pri vključevanju Slovenije v EU. Program je predvidel sprejem okoli 240 zakonov, od katerih naj bi državni zbor sprejel večino oz. dve tretjini že do konca leta 1999, večje število pa naj bi jih bilo sprejetih do l. 2002, ko naj bi bila slovenska zakonodaja dokončno prilagojena pravnemu redu EU. Z revizijo programa aprila 2000 pa se je število zakonov, ki naj bi jih sprejeli, povečalo na 271.<sup>145</sup> Zaradi izjemnih okoliščin in nujne pospešitve procesa prilagajanja slovenske zakonodaje je vlada 29. aprila 1999 sprejela tudi predlog mesečnega koledarja obravnavanja predlogov zakonov in nacionalnih programov v vladi in državnem zboru po posameznih mesecih. Na podlagi tega dokumenta je bil na kolegiju predsednika državnega zbora sprejet poseben dogovor o obravnavi zadev zaradi odprave zaostankov na nekaj naslednjih sejah pred parlamentarnimi počitnicami.<sup>146</sup>

**Tabela 14:** Skupno število zakonov in število zakonov, ki se nanašajo na prilagajanje slovenske zakonodaje, sprejetih v Državnem zboru RS po letih

	1997	1998	1999	2000	skupaj v 2. mandatu	2001	2002	2003
skupno število sprejetih zakonov	67	74	116	84	341	111	116	96
od teh zakonov prilagojenih pravnemu redu EU	-	7	63	59	129	35	61	11

Vir: Raziskovalni sektor Državnega zbora RS.

ga zakona o ugotavljanju vzajemnosti in ga poslala državnemu zboru. Poslanci so se na 32. izredni seji strinjali s predlogom, da predlog obravnavajo po hitrem postopku, vendar je bil zakon po vnovičnih zapletih sprejet šele 4. februarja 1999 (od 73 navzočih poslancev je za zakon glasovalo 67, en poslanec je bil proti).

<sup>144</sup> Gradivo je bilo objavljeno v Poročevalcu državnega zbora, št. 11/99, 11/I in 11/II z dne 24. februarja 1999 in št. 11/III in 11/IV z dne 26. februarja 1999.

<sup>145</sup> Revidiran državni program je bil instrument, ki je omogočal koordinacijo vseh aktivnosti Republike Slovenije v pridružitvenem procesu ter bil hkrati osnova za časovni in vsebinski nadzor izvajanja nalog po nosilcih. Kot banka uradnih podatkov iz objavljenih pravnih virov, ki omogoča pregled realizacije zavez, je bil verodostojna osnova za poročanje o izpolnjevanju obveznosti Republike Slovenije v predprijemnem in pogajalskem procesu.

<sup>146</sup> Posebno nujne zadeve so bile uvrščene na dnevne rede 15. redne seje junija 1999 in 37. in 38. izredne seje julija 1999. Na te seje so bile uvrščene tudi zadeve iz dolgoročnega državnega programa, katerih sprejem bi najugodnejše vplival na poročilo



Kljub začetnim težavam je bil napredek Slovenije leta 1999 v prilaganju zakonodaje več kot opazen – od skupaj sprejetih 116 zakonov, ki jih je sprejel državni zbor, je bilo 63 takih, pri katerih je šlo za uskladitev s pravnim redom EU. To je ugotovila tudi Komisija v svojem poročilu o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, pripravljenem jeseni 1999. Poročilo je sicer znova opozorilo, da je zakonodajni postopek še vedno počasen in so »... za vsak zakon še vedno potrebna tri branja«, ter ponovilo, da »nestabilnosti v koaliciji upočasnjujejo proces odločanja v parlamentu«. Poročilo je tudi omenilo, da predlogu novega poslovnika, ki bi omogočal hitrejši postopek, ni uspelo zbrati potrebne dvotretjinske večine. Vendar pa je dodalo, da so bili »marca 1999 sprejeti organizacijski ukrepi, katerih cilj je omogočiti hitrejšo sprejemanje zakonov v skladu z načrtom, zapisanim v državnem programu: v času zasedanja državnega zbora so trije dnevi namenjeni samo obravnavi predlogov zakonov, povezanih z usklajevanjem zakonodaje s pravnim redom EU«. <sup>147</sup> Prilaganje slovenske zakonodaje se je intenzivno nadaljevalo v zadnjem letu drugega mandata, ko je bilo od skupaj sprejetih 84 zakonov kar 59 takih, ki so usklajevali posamezna področja. V celotnem drugem mandatu 1996–2000 je pa državni zbor sprejel le 129 uskladitvenih zakonov.

Državni zbor je na začetku tretjega mandata pospešil usklajevanje zakonodaje ob domnevi, da bi se lahko do konca leta 2002 približal končnemu cilju. Konec leta 2001 pa je bilo od 271 zakonov, predvidenih v revidiranem državnem programu, sprejetih le 164 ali 62 %, konec l. 2002 pa 225 ali 83 %. Kljub zaostajanju glede na program je bila dinamika usklajevanja zakonodaje v tem času primerljiva s parlamenti nekaterih drugih držav v procesu vključevanja v EU ali celo večja. Med svojim tretjim mandatom (1997–2001) je npr. poljski sejm od 640 zakonov sprejel 152 zakonov, ki so se nanašali na usklajevanje s pravnim redom EU, od l. 2001 do konca 2003 pa še 91 zakonov. V obdobju 1998–2002 je npr. češka poslanska zbornica sprejela 128 usklajevalnih zakonov, v letih 2002 in 2003 pa še 50.

Uskladitveni zakoni so se v državnem zboru obravnavali prednostno, za pospešitev njihovega sprejemanja pa se je pogosto uporabljal hitri oz. nujni postopek. V skladu z načrtom so bili usklajeni temeljni predpisi zlasti s področja bančništva, zavarovalništva, deviznega poslovanja, dodane vrednosti, javnih financ, računovodstva, energetike, rudarstva,

Evropske komisije o napredku Slovenije pri usklajevanju njene zakonodaje z evropsko. Vendar državni zbor kljub prizadevanjem tudi na 38. izredni seji konec julija 1999 ni mogel dokončati obravnave številnih točk dnevnega reda, ki so neposredno povezane s prilaganjem evropski zakonodaji. (Obravnavo predlogov zakonov, ki so bili v tretjem branju, je državni zbor prenesel na 39. izredno sejo dne 16. septembra 1999).

<sup>147</sup> Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession, 13. septembra 1999. Poročilo je bilo v slovenščini objavljeno v Poročevalcu Državnega zbora RS, št. 82/1999.

državnih pomoči in pokojninske reforme.<sup>148</sup> Poleg zakonov je državni zbor v tem času sprejemal tudi veliko število podzakonskih aktov. Ti uspehi so deloma izboljšali ocene Evropske komisije, ki je v svojem poročilu l. 2002 zapisala, da državni zbor deluje tekoče in da mu je po več letih uspelo sprejeti nov poslovnik, ki bo omogočil hitrejši zakonodajni postopek. Pri tem je opozorila, da *»je bilo novo sprejeto zakonodajo včasih potrebno kmalu večkrat dopolniti, kar je morda posledica omejenega časa za pripravo.«*<sup>149</sup> Poročilo je posebej omenilo, da je državni zbor oktobra 2001 ustanovil ustavno komisijo, ki bo pripravila spremembe ustave, potrebne za sprejem Slovenije v EU. Usklajevanje zakonodaje se je nadaljevalo leta 2003, vendar je bilo zaradi zamud vlade in površnosti znotraj nekaterih ministrstev pri pripravi potrebnih aktov sprejetih le 11 uskladitvenih zakonov. Do zamud je prišlo predvsem zaradi nujnega sprejemanja podzakonskih aktov vlade in ministrov k že sprejetim zakonom in tudi zaradi težav pri prevajanju in redakciji predpisov EU (približno 80.000 strani evropskih direktiv).

Usklajenost slovenske zakonodaje je 30 septembra 2003 v svojem celovitem poročilu o pripravljenosti desetih držav pristopnic za vstop v EU ponovno ocenila Evropska komisija.<sup>150</sup> Izhajajoč iz rednega poročila za l. 2002 in upoštevajoč celotno sprejeto zakonodajo je ugotovila, da Slovenija na večini področij že dosega usklajenost s pravnim redom EU in Slovenijo ocenila kot najbolje pripravljeno kandidatko.<sup>151</sup> Pospešeno usklajevanje je nato predvidel delovni program vlade RS za leto 2004 z dne 29. 12. 2003, v katerem je bilo naštetih 37 zakonov, ki so bili povezani s prevzemanjem pravnega reda EU. Te zakone je Slovenija morala sprejeti do vključitve v EU, sicer bi se težko izognila sankcijam (med zakoni, ki jih je bilo treba sprejeti, so zakon o podjetništvu, varstvu okolja, dohodnini, davku od dohodka, spremembi kazenskega zakonika itd.). Poleg teh bi morala sprejeti še dve resoluciji – o nacionalnem energetskem programu in programu na področju drog. Od teh zakonov je bilo 16 povsem novih, drugi pa so spreminjali že sprejete. S sprejemom teh zakonov bi se skupno število uskladitvenih zakonov povzpelo na 277.

<sup>148</sup> Glej npr. Primož Vehar, Proces približevanja evropske zakonodaje pravu Evropskih skupnosti – uporaba strateškega načrtovanja in projektnega vodenja, magistrsko delo, FDV, 2002.

<sup>149</sup> Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession, 9. oktobra 2002.

<sup>150</sup> Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo je bilo objavljeno na spletni strani SVEZ (<http://www.sigov.si/svez>).

<sup>151</sup> Evropska komisija je v sklepnem poročilu ocenila, da so pristopnice v poprečju uskladile 70 % zakonodaje, glede preostale pa je zahtevala pospešeno usklajevanje. Komisija je hkrati na države pristopnice naslovila 39 opominov zaradi pomanjkljivosti na posameznih področjih. Slovenija je dobila en sam opomin (na področju medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij), sledili pa so ji Ciper, Litva, Estonija, Češka, Slovaška, Madžarska, Latvija, Malta in Poljska.

Vendar pa število zakonov, ki naj bi jih sprejel državni zbor, ni bilo dokončno. Februarja 2004 so potekali zadnji dvostranski pregledi dosežene stopnje usklajenosti med Evropsko komisijo in državo pristopnico s poudarkom na področjih, na katerih so bile v zadnjem celovitem poročilu ugotovljene pomanjkljivosti. Slovenija, ki je pregled opravila 4. februarja, je bila ocenjena kot država, ki je dosegla visoko stopnjo usklajenosti, vendar bi morala do vstopa opraviti še nekaj prilagoditev. Med razlogi je bil omenjen obseg pravnega reda EU in njegovo nenehno spreminjanje. Ugotovljeno je bilo, da mora Slovenija sprejeti do vstopa v EU še 39 zakonov in dve resoluciji (od teh jih je bilo v zakonodajnem postopku deset), neposredno po vstopu pa še sedem zakonov. Zato je vlada 12. februarja 2004 pripravila natančen načrt priprave predlogov zakonov in njihovega vlaganja v zakonodajni postopek (terminski načrt je predvidel tudi sprejem 25 zakonov o ratifikacijah) in predlagala državnemu zboru, naj prilagodi delo delovnih teles in svoja zasedanja, tudi sklic izredne seje. Zaradi velikega časovnega pritiska je bila velika večina teh zakonov predlagana v sprejem po nujnem postopku.<sup>152</sup>

Izvajanje tako obsežne zakonodajne dejavnosti, kot jo je predvidel srednjeročni državni program, je bilo ne samo zelo odgovorna, temveč tudi nadvse zapletena naloga, ki je povezana z roki, za katere se je Slovenija zavezala zunanjim dejavnikom, da jih bo spoštovala. Oblikovalci teh zakonodajnih programov verjetno sami niso pričakovali, da bodo v celoti uresničljivi. Vsi dokumenti tudi niso bili dobro usklajeni, ker so šele pregledi usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU (»screeningi«) opozorili na nekatere druge prednosti usklajevanja zakonodaje, kakor jih je predvidela Slovenija. Časovna dinamika potrebnih sprememb na posameznih področjih se je iz različnih razlogov, a predvsem zaradi zamud na strani vlade, spreminjala, to pa je državnemu zboru nalagalo še večje obveznosti. Na tempo usklajevanja slovenske zakonodaje so vplivale tudi spremembe vlad. Po vsaki spremembi, zlasti l. 2000, je prišlo do časovnih zamikov vlaganja uskladitvenih zakonov. Vendar je Slovenija kljub težavam svoj program usklajevanja zakonodaje uspešno izpolnila, tako da je že pol leta pred vstopom v EU dosegla visoko stopnjo normativne usklajenosti. To je bilo tako v njenem kakor v interesu EU, saj naj bi v zadnjih mesecih pred sprejetjem Slovenija že delovala kot članica in dejansko sodelovala pri delu institucij EU.

---

<sup>152</sup> Pripravljenost Slovenije z vidika usklajenosti zakonodaje je 10. marca 2004 v svojem poročilu visoko ocenil poročevalec za Slovenijo Evropskega parlamenta Dimitrij Volcic, ki je v svojem poročilu opisal Slovenijo kot najbolje pripravljeno državo, pri čemer je pohvalil tako vlado kot opozicijo.

### e) Kakovost sprejete zakonodaje (zakonodajnega »outputa«)

V razmerah zelo velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju so bile možnosti smotrne priprave potrebne zakonodaje in pravočasnega sprejemanja novih zakonov manjše. Zaradi preobremenjenosti so se sprejemale manj dobre rešitve (Velišček, 1999: 142), kakovost celotnega zakonodajnega »outputa« in njegova urejevalna sposobnost pa sta slabša. V zakonskih besedilih so bila neredko praznine in protislovja, celotni zakoni so bili slabo povezani z drugimi pravnimi akti ali pa so bili celo v neskladju z ustavo. Pri uresničevanju zakonov je pogosto prihajalo do drugačnih ali celo nasprotnih posledic od pričakovanih. Do marsikatero pomanjkljivosti ali napake ne bi prišlo, če bi oblikovalci pravočasno pripravili tudi potrebne izvršilne predpise (uredbe, odloke, pravilnike, navodila itd.). Zaradi pomanjkljivosti je bilo treba že sprejete zakone hitro spreminjati in dopolnjevati. Število teh spreminjevalnih zakonov je bilo zelo veliko, saj je predstavljal v prvem mandatu tretjino vseh sprejetih zakonov. Podobno, a še večji delež spreminjevalnih zakonov je bil tudi v drugem in tretjem mandatu. V tem pogledu lahko ugotovljamo določene podobnosti z drugimi parlamenti držav v tranziciji.

Na oblikovanje nove zakonodaje in kakovost sprejetih zakonov imajo navadno možnost vplivati nekateri drugi dejavniki, kot so drugi dom parlamenta, ki lahko v posameznih primerih omejuje zakonodajno agresivnost prvega ali ustavna sodišča, ki preverjajo skladnost sprejete zakonodaje z ustavo. V slovenskem ustavnem sistemu, ki ne pozna pravega drugega doma, ima državni svet RS omejene možnosti takega vpliva. Po ustavi RS (97. člen) lahko državni svet državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, zahteva, da ta o sprejetem zakonu še enkrat odloča, zahteva razpis referendum ali preiskavo in daje mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. Kadar državni zbor znova odloča, mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev (razen če ustava za sprejem ne zahteva večjega števila glasov). Zakonodajna pobuda državnega sveta je bila v vseh dosedanjih mandatnih obdobjih majhna (v obeh prvih mandatih državnega zbora je predlagal le 18 zakonov, od katerih pa so bili le trije sprejeti. Pri vnovičnem glasovanju pa od 51 zakonov, na katere je vložil odločilni veto, jih le 11 ni dobilo potrebne večine.

Precej večji vpliv na kakovost zakonodaje so imele odločitve ustavnega sodišča RS, ki je po ustavi RS (160 čl.) in po določbah zakona o ustavnem sodišču iz l. 1994 pristojno za odločanje o skladnosti zakonov z ustavo ter skladnosti zakonov in drugih predpisov z mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava. Pravna država terja, da zakonodajalec odpravi neskladje v roku, postavljenem od ustavnega sodišča, čeprav je za to odgovorna tudi vlada, ki bi morala pravočasno pripraviti in državnemu zboru predlagati spremembe takih zakonov. Ustavno sodišče je v številnih primerih razveljavilo cele zakone ali dele zakonov in hkrati

naložilo državnemu zboru, naj v določenem roku sprejme nove zakone.<sup>153</sup> V drugem mandatnem obdobju državnega zbora je ustavno sodišče izdalo 53 odločb, s katerimi je razveljavilo posamezne zakonske določbe oz. dva zakona v celoti (zakon o lastninjenju spomenikov in znamenitosti v družbeni lastnini in zakon o samopriskjevu). Izdalo je tudi 39 odločb, v katerih je ugotovilo neustavnost posameznih zakonskih določb, ki jih mora državni zbor spremeniti ali dopolniti v določenem roku.<sup>154</sup> Ustavno sodišče je tako v številnih primerih prispevalo, da je družbena in sistemska transformacija potekala demokratično in pravno urejeno.

**Tabela 15:** Kakovost zakonodajnega »outputa« v nekaterih tranzicijskih državah – število zakonov, ki dopolnjujejo in spreminjajo veljavne

Parlament Predstaviški dom	Mandatno obdobje	skupaj sprejetih zakonov	od teh zakonov o spre- membah in dopolnitvah že sprejetih
poljski sejm	1991-1993	94	*
	1993-1997	248	*
	1997-2001	640	443 (69,2 %)
češka poslanska snemovna	1992-1996	372	76 (20,4 %)
	1996-1998	98	43 (43,8 %)
	1998-2002	424	143 (33,7 %)
madžarski orszaggyules	1990-1994	432	213 (49,3 %)
	1994-1998	499	235 (47,0 %)
	1998-2002	464	191 (41,1 %)
slovenski državni zbor	1992-1996	375	131 (34,9 %)
	1996-2000	341	155 (45,4 %)
	2000-2002	227	131 (57,7 %)
hvaški poslanički dom – sabor	1995-1999	517	175 (33,8 %)
	2000-2003	626	262 (41,8 %)
nemški bundestag	1990-1994	463	*
	1994-1998	565	*
	1998-2002	559	*

Vir: Poročila o delu državnega zbora RS za mandatna obdobja 1992-1996, 1996-2000, 2000-2002 in parlamentarne statistike.

\* ni podatkov

Poleg ustavnega sodišča je na oblikovanje slovenske zakonodaje na nekaterih področjih vplival tudi slovenski varuh človekovih pravic, ki je bil ustanovljen l. 1993 z namenom, da varuje človekove pravice in svobošči-

<sup>153</sup> Poročilo Ustavnega sodišča RS za leto 1998 npr. navaja, da je sodišče v tem letu obravnavalo 126 zakonov (leta 1997 104) in v 21 primerih razveljavilo zakonske določbe, v 16 primerih pa je bila ugotovljena neskladnost zakonskih določb z ustavo. Pobude za presojo zakonov so bile utemeljene v kar 29,4 % primerih (leta 1997 v 10,6 % primerih). Državni zbor mora v takih primerih pravočasno nadomestiti take pravne norme z novimi, vendar se dogaja, da rok v posameznih primerih poteče.

<sup>154</sup> Poročilo o delu državnega zbora RS v mandatnem obdobju 1997-2000 (str. 52).

ne v razmerju do državnih organov in organov lokalne samouprave.<sup>155</sup> Ta je v svojih letnih poročilih pogosto opozarjal na potrebo po zakonski ureditvi posameznih področij.<sup>156</sup> V poročilih za leto 2000, 2001 ali 2002 je varuh opozarjal tudi na neizvajanje že sprejetih zakonov in počasnost pri sprejemanju zakonov, ki so pomembni za varstvo človekovih pravic. Prav tako je opozarjal na počasnost pri pripravljanju in sprejemanju različnih podzakonskih predpisov ter njihove pomanjkljivosti, ki pogosto onemogočajo uresničevanje zakonov. Prepočasi so se spreminjali tudi zakoni, za katere je varuh ugotavljal, da so neskladni z ustavo.

**Tabela 16:** Odločitve ustavnega sodišča RS 1996–2002 (zakoni, odloki, uredbe vlade, statuti občin, itd. po 48. členu Zakona o ustavnem sodišču)

leto	odločitve, glede katerih je rok za usklajitev že potekel, a se normodajalec ni odzval	odločitve, glede katerih se je normodajalec odzval
1996	1	15
1997	5	1
1998	1	15
1999	1	14
2000	-	9
2001	1	9
2002	1	5

Vir: Ustavno sodišče RS.

Ugotovitve in opozorila varuha človekovih pravic so v številnih primerih učinkovala. V letih 2000, 2001 in 2002 so bili npr. sprejeti nekateri zakoni, na katere je varuh posebej opozarjal (zakon o poplačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja, zakon o izvrševanju kazenskih sankcij itd.). Tako je tudi varuh človekovih pravic prispeval k boljšemu in hitrejšemu zakonodajnemu urejanju, zlasti na posebno občutljivih področjih človekovih pravic.

\*\*\*

Zakonodajna dejavnost demokratičnega slovenskega parlamenta je bila v štirinajstletnem obdobju (1990–2004) tako po svojih uspehih kot pomanjkljivostih primerljiva z drugimi novimi demokratičnimi parlamenti držav srednje Evrope. Pri presojanju učinkovitosti zakonodajne dejavnosti prve demokratično izvoljene skupščine in državnega zbora je treba upoštevati, da sta to delo opravljala v bolj ali manj izrednih razmerah zelo velikih pritiskov po normativnem urejanju, zaradi česar je bilo zakonodajno delo izredno težko načrtovati. Tudi vlada je pošiljala državnemu zboru predlo-

<sup>155</sup> Zakon o Varuhu človekovih pravic (UL št. 71/1993)

<sup>156</sup> Glej npr. letna poročila Varuha človekovih pravic od l. 1995 do 2003.

ge zakonov v naglici in brez pravega reda, kar je ustvarjalo vtis izrednih razmer. Do velikih odstopanj od predvidenih zamisli in določenih prioritiet zakonodajnega urejanja je prihajalo tudi zaradi neusklajenosti znotraj koalicij. Čeprav se slovenski parlament tudi v tej svoji funkciji nekoliko razlikuje od drugih novih parlamentov (precejšen del svoje dejavnosti je posvetil tudi osamosvajanju, pripravi nove ustave in tudi nekaterim spremembam te ustave), je lahko njegova zakonodajna dejavnost značilen primer parlamenta nove države in hkrati države v tranziciji, pri čemer pa je tranzicija v drugem delu potekala skoraj hkrati z intenzivnim vključevanjem v EU. V tem smislu je slovenski parlament pomembno prispeval k modernizaciji celotne zakonodaje (vključno z nadomeščanjem prejšnje jugoslovanske), pri čemer je njegovo celotno štirinajstletno zakonodajno delo potekalo v pravi evforiji, h kateri je prispevalo tudi zelo intenzivno prilagajanje slovenskega pravnega reda pravnemu redu EU. Na ta način sta tako skupščina RS kot državni zbor pomembno prispevala k dokončanju tranzicije in konsolidaciji demokracije v Sloveniji. Vendar se zaradi hitenja marsikdaj ni dovolj upoštevalo naših posebnosti, zakoni so se pogosto sprejemali brez temeljitih analiz stanja in potreb, nerealne so bile pogosto tudi ocene posledic.

Pomemben razlog težavam je bila tudi zahtevnost zakonodajnega postopka. Postopek, kot je bil določen v poslovniku državnega zbora RS iz l. 1993, je bil silno zahteven in je terjal izredne napore tako poslancev kot vodstva državnega zbora. Kljub spoznanjem o zastarelosti poslovnika pa državnemu zboru vse do l. 2002 ni uspelo uskladiti pravil obravnavanja in sprejemanja zakonov s sodobnimi načeli racionalnosti in ekonomičnosti. Medtem ko je bila neracionalnost samega postopka l. 2002 bolj ali manj odpravljena, pa se še naprej ohranja v prevelikem številu delovnih teles. Vendar se kažejo pozitivni učinki novega poslovnika, ki je uveljavil bolj racionalen in predvidljiv zakonodajni postopek, omogočil večjo koncentracijo zakonodajnega dela v delovnih telesih in v določeni meri razbremenil poslance. Na učinkovitost zakonodajnega dela je končno vplivalo tudi majhno število slovenskih poslancev, ki težko sodelujejo pri oblikovanju politik na vseh zahtevnih področjih, in ne nazadnje tudi manjše strokovne službe v primerjavi z drugimi parlamenti.

Podobno kot pri vseh drugih novih parlamentih ugotavljamo tudi v celotnem zakonodajnem delu prejšnje skupščine in državnega zbora zelo obsežno zakonodajno dejavnost, ki odseva v velikem številu sprejetih zakonov. Vendar se tudi pri nas pojavlja podoben »legislativni paradoks« (Agh, 1995: 163), to je veliko nasprotje med obsegom zakonodajnega »outputa« in precej slabšo kakovostjo nove zakonodaje. Obravnavanje in sprejemanje tako velikega števila zakonov daje na eni strani vtis velike kvantitativne učinkovitosti, medtem ko so učinki sprejetih zakonov pogosto drugačni od pričakovanih ali pa povzročajo nove težave.

Vendar slabša kakovost nove zakonodaje, ki je sicer značilna za vse nove demokratične parlamente, ni edino vprašanje, ki se zastavlja v ob-

dobju hitre modernizacije in spreminjanja zakonodaje na vseh področjih. Kot poseben problem se v tranziciji pojavlja tudi zakonsko »prereguliranje« (»overregulation«), t. j. prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov, zaradi česar so možnosti kakršnekoli samostojne akcije ljudi zelo majhne. Zelo veliko število novih zakonskih norm povzroča nepreglednost in negotovost glede veljavnih zakonskih norm. Državljeni se v džungli prepodrobnih pravnih norm ne morejo dovolj znajti, povečuje se tudi možnost različnih razlag. Te negotovosti ni mogoče odpraviti s sprejemanjem novih zakonov – ne glede na to, kako dobri so, bi že sama njihova vključitev v množico drugih zakonov lahko imela povsem drugačne ali nasprotno učinke (Pizzorusso, 1988: 347). Zdi se, da sta veliko število pravnih norm in njihova zapletenost tradicionalni sestavni del pravne in politične kulture ne samo na Slovenskem, temveč tudi v drugih državah srednje Evrope. Ne gre torej samo za vprašanje kakovosti zakonodaje v ožjem smislu, marveč tudi za vnašanje tradicionalnih in subjektivnih kriterijev zakonodajnega urejanja, ki so jih številne druge države opustile. Vprašljiva je torej resnična potreba po tolikšnem številu prepodrobnih zakonov ali vsaj motivi političnih dejavnikov za urejanje posamezne problematike v posebnih zakonih. Zgledi iz drugih držav kažejo, da bi obseg zakonodajnega urejanja lahko zmanjšali s sprejemanjem vladnih odlokov (ob ustreznem parlamentarnem nadzoru). Zakonsko »prereguliranje« pa bi bilo mogoče zmanjšati tudi s sprotnim razveljavljanjem zakonskih norm, ki so postale odvečne. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti enotno razlago pravnih norm, ki se v praksi od organa do organa in med instancami pogosto razlikuje. V takih razmerah imajo državljani prepogosto občutek, da organi, ki izvajajo zakone in odločajo o njihovih pravicah in dolžnostih (sodišča, upravni organi, davčne službe, zemljiške knjige, organi, ki izvajajo registracijo trgovskih in drugih družb, itd.), lahko arbitrarno interpretirajo predpise, oz. jim samovoljno kratijo pravice.

Čeprav so prva demokratično izvoljena slovenska skupščina in prvi ter drugi državni zbor na področju zakonodajnega urejanja opravili velikanško delo, je drugi državni zbor pustil veliko nalogo tretjemu, katerega pomembna naloga je bila dokončati proces modernizacije slovenske zakonodaje s prilagoditvijo zakonodaji EU.

## **FUNKCIJA SPREJEMANJA IN NADZORA DRŽAVNEGA PRORAČUNA**

Državni proračun je poleg zakonodaje eden izmed temeljnih instrumentov vsake države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov in hkrati pomembno sredstvo demokracije (Bučar, 1969: 757). Medtem ko zakonodaja ureja odnose v družbi, določa pravice in obveznosti posameznih



skupin in oblikuje politike na posameznih področjih, je proračun poglavito sredstvo za razporejanje družbenih sredstev za določene namene v določenem času. Proračun hkrati omogoča uresničevanje pravic – uresničevanje zakonodaje je povezano s finančnimi sredstvi, ki jih zagotavlja država prek proračuna.

Sprejemanje državnega proračuna je posebna funkcija parlamentov, ki se razlikuje od zakonodajne funkcije tako po svojem nastanku kot po večstranskih učinkih. Oblikovala se je v zgodovinskem razvoju, saj je bilo odločanje o državnih financah prva pristojnost, ki je z oblasti monarha prešla na predstavniško telo. Zakonodajna pristojnost parlamenta – najprej kot dajanje predlogov vladarju in nato samostojno oblikovanje in sprejemanje zakonov – se je oblikovala šele po tem, ko je parlament pridobil možnost dajanja soglasja k davkom in drugim obremenitvam. Prvi parlamenti, zlasti angleški spodnji dom, so tem bolj pridobivali na moči in ugledu, čim bolj jim je uspevalo zaščititi državljane pred poskusi monarhov, da bi jim nalagali nove davke, in čim bolj učinkovito so nadzorovali vladarje pri porabi denarja. Pozneje je del teh nalog v zvezi z obdavčevanjem in obvladovanjem porabe prešel na vlade, oblikovane iz parlamentarne večine, ki so postale odgovorne za oblikovanje celovitih predlogov državnih proračunov. Vendar so parlamenti obdržali glede proračuna toliko pristojnosti, da prek njega vendarle precej učinkovito nadzirajo celotno delovanje vlade. Potrjevanje o proračunu omogoča parlamentu, da uveljavlja svojo suverenost in nadzoruje vlado večkrat v istem mandatu (Laundy, 1989: 75).

Sprejemanje državnega proračuna je pomemben način uresničevanja demokracije. Način priprave proračuna, razprava o njem in potrjevanje v parlamentu, njegovo izvajanje v praksi in parlamentarni nadzor nad njegovim uresničevanjem zagotavljajo možnost sodelovanja širše javnosti pri urejanju splošnih družbenih zadev. Hkrati krepijo odgovornost državnih organov, da delajo samo tisto, kar je določeno in v obsegu odobrenih finančnih sredstev. V nedemokratskih, avtoritarnih in totalitarnih državah, kjer teh možnosti ni, je proračun dobil številne negativne značilnosti in postal eno najpomembnejših sredstev za uresničevanje ideološko zasnovanih družbenih projektov. Postal je način centralizacije družbene moči, saj so različne dominantne stranke in skupine prek njega vzpostavljale nadzor nad celotnim družbenim razvojem, medtem ko so bili državljani brez kakršnegakoli vpliva na razdeljevanje družbenih sredstev. Tako vlogo je imel proračun tudi v povojni socialistični Jugoslaviji, kjer so bili veliki izdatki za nerazvite, vojsko ali posebne službe, ki so opravljale kontrolo nad državljani, povsem izven nadzora javnosti. Vendar pa proračun tudi v demokratičnih državah nima samo pozitivnih značilnosti – v številnih sodobnih državah je proračun postal tudi vir stalne inflacije, saj viri priliva ne pokrivajo vseh raznovrstnih potreb, ki jih oblikuje politika. Zaradi predimenzioniranih potreb države pogosto spreminjajo vire priliva oz. gospodarske instrumente, s tem pa tudi spreminja okoliščine gos-

podarjenja gospodarskih subjektov. V takih primerih podjetja porabljajo svoja sredstva za vsako ceno, samo da bi zmanjšala sredstva, ki bi sicer šla v proračun. Pogosta pomanjkljivost proračunov je tudi težnja po razsipnosti. Sredstva je porabljajo za namene, ki ne spodbujajo nadaljnje produktivnosti, ali za namene, ki bi posredno vplivali na gospodarsko rast. Proračunska tehnika financiranja potrošnikov ne navaja k varčevanju. Kdor bi se omejeval pri porabi, bi lahko prišel v neprijeten položaj, lahko se mu očita, da ni opravil tistega, kar bi moral (Bučar, 1969: 763).

V sodobnih parlamentarnih državah ima glavno vlogo pri pripravi predloga proračuna vlada. Njena odgovornost je na eni strani povezana z dejstvom, da je proračun postal sredstvo splošne vladne politike, ki ima za cilj manjšo ali večjo prerazdelitev nacionalnega dohodka (od bogatejših k revnejšim, od gospodarstva k javnim službam, med gospodarskimi področji, od razvitejših k manj razvitim območjem itd.). Proračun je torej bolj ali manj politični dokument, ki porazdeljuje sredstva v skladu s prednostnimi nalogami in cilji politik na posameznih področjih, ki jih določajo politične stranke oz. koalicije, oziroma določa, katere politike in v kakšnem obsegu bodo uresničene in kateri cilji bodo doseženi z manjšimi ali večjimi denarnimi sredstvi. Politike, ki so določene v parlamentu, so odvisne od družbeno-politične in gospodarske situacije, tradicij in zgodovine posamezne države. Konkretni cilji posameznih politik se lahko oblikujejo v strankarskih spopadih in so rezultat medsebojnih kompromisov ali pa pomenijo splošno soglasje glede nacionalnih interesov. Tako vlada kot parlament morata včasih sprejemati odločitve v negotovih razmerah, pri čemer se ne smeta ozirati na aktualne težave in možne posledice določenih politik (Ferfila, 1999: 242). Vlada je tudi edino telo, ki ima kolikor toliko natančno predstavo o potrebah posameznih služb in možnih virih dohodka. Samo finančni oddelki vladnih ministrstev so sposobni ugotavljati stroške delovanja javnih služb in jih vsaj približno uravnotežiti z dohodki. Proračun sodobne države je tudi tako celovit dokument, da ga lahko sestavi samo majhna in enotna vladna skupina, ki usklajuje ocene porabe posameznih ministrstev, česar prav gotovo ne bi mogel ustrezno hitro in racionalno storiti številčen in znotraj sebe politično razdvojen parlament.

Vendar pa parlament zato nima nič manj pomembne vloge pri sprejemanju proračuna. Parlament z obravnavanjem in sprejemanjem proračuna pooblašča vlado, da spremeni oz. zviša državne dohodke glede na ugotovljene potrebe. V večini držav imajo sicer zakonski predpisi, ki urejajo davke in prispevke, trajno veljavo, vendar pa je pooblastilo za njihovo uporabo treba obnavljati vsako leto. Prav tako je treba obnoviti pooblastilo vladi za porabo denarja za posebej določene namene. Tako lahko parlamenti s svojim pristankom na proračunski dokument v rednih časovnih presledkih pomembno vplivajo na delovanje vlad.

Proračun ima na eni strani naravo zakona, vendar pa se po svoji vsebini razlikuje od zakona, ki je splošen akt, ki določa pravice in obveznosti.

Proračun predvsem ugotavlja finančne potrebe države in višino sredstev, potrebnih za njihovo pokrivanje, in kot tak nima neposredne pravne moči; obveznosti, ki jih nalaga državljanom v večini držav, ne izvirajo iz samega proračuna, temveč iz veljavnih zakonov, ki urejajo sistem davkov in prispevkov. Kot finančni dokument ima proračun predvsem dva namena, to je: (a) omogočiti primerjavo med celotnimi izdatki in vsemi prejemki v določenem času ter (b) razporediti izdatke glede na njihov relativni pomen in prednosti. Ob tem pa omogoča tudi (c) predvideti učinke na gospodarska gibanja in splošno trdnost države, ki se dosega z uravnoteženostjo proračuna. Državni proračun za določeno obdobje mora biti celovit in popoln ter obsegati vse vire dohodkov in vrste izdatkov. Prav zato ima sestavljanje in sprejemanje proračuna za vsako leto tudi določene prednosti pred drugimi nalogami (razprava o proračunu v parlamentu lahko odloži obravnavo predlogov zakonov), saj omogoča kar se da natančno opredelitev finančnega stanja (proračunske stabilnosti) države, hkrati pa dopušča določena uravnavanja finančnih gibanj v relativno kratkem obdobju. Proračun v tem smislu pomeni omejitev pretiranih interesov, povezanih s porabo, in omogoča večjo odgovornost pri oblikovanju in uresničevanju politik.

V večini držav se sicer finančno leto ujema s koledarskim letom, vendar mora parlament v vsakem primeru potrditi proračun; brez soglasja predstavnikov ljudstva vlada ne more pobirati davkov niti trošiti sredstev proračuna. Zato je pomembno, da vlada pravočasno sestavi predlog proračuna in ga pošlje v parlament določen čas pred začetkom finančnega leta, tako da imajo poslanci dovolj časa za njegovo obravnavo. V večini držav se predlog proračuna obravnava približno od tri do štiri mesece, ponekod pa veljajo posebne določbe, da mora parlament sprejeti proračun določen čas pred začetkom novega finančnega leta. Parlamentarni poslovniki navadno določajo, kdaj mora parlament obravnavati predlog proračuna oz. do kdaj ga mora sprejeti. Če vlada ne predloži pravočasno predloga proračuna oz. če ga parlament ne sprejme v določenem roku, pa je treba s posebnimi začasnimi ukrepi zagotoviti tekoče delovanje državne uprave in gospodarstva. Običajni način premoščanja razhajanja med začetkom finančnega leta in sprejetjem proračuna je začasno financiranje v obliki dvanajstin, ki jih potrjuje parlament in so izračunane na podlagi skupnega zneska izdatkov prejšnjega proračuna. Tudi v tem primeru ohranja parlament pri sprejemanju proračuna svojo tradicionalno nadzorno funkcijo.

Obravnavanje in sprejemanje proračuna v sodobnih parlamentih poteka po postopkih, ki so bolj ali manj podobni običajnim zakonodajnim postopkom, niso pa enaki. Bistvena dela tega postopka sta splošna razprava o proračunu in razprava po posameznih delih. Moč parlamenta in pravice poslancev v tej obravnavi so razpete med dve temeljni izhodišči. Na eni strani mora imeti parlament možnost, da po svoji svobodni presoji spremeni ali drugače določi vire dohodkov ter izdatkov ali pa tudi zavri-

ne vladni predlog proračuna. Na drugi strani pa potreba po usklajenosti proračuna zahteva določeno omejevanje parlamenta, da spreminja dokument, od katerega je precej odvisen gospodarski in socialni razvoj države. V težnji, da ohranijo svoje pristojnosti, in zaradi potrebe, da je proračun pravočasno sprejet, so se parlamenti v praksi prostovoljno omejili. Čeprav imajo poslanci pravico predlagati spremembe na strani dohodkov in izdatkov, pa ni zaželeno, da bi globlje posegali v predlagana razmerja. Namesto tega bolj uporabljajo možnost, da nadzirajo izvajanje proračuna in pozivajo vlado k odgovornosti. Posebno vlogo pri obravnavi predloga proračuna imajo stalna delovna telesa parlamenta, zlasti telo, ki se ukvarja s finančnimi vprašanji. Stališča parlamentarnih odborov za finance praviloma pomembno vplivajo na potek poslanske razprave (Laundy, 1975: 76).

Vloga parlamenta pri obravnavi predloga proračuna torej ni v tem, da preverja upravičenost vsake njegove posamezne postavke, temveč da ga oceni predvsem kot instrument splošne politike in tudi konkretnih politik na posameznih področjih. Določene omejitve parlamenta oziroma poslancev so se uveljavile v interesu trdnih javnih financ, saj bi neutemeljeno in politikantsko nasprotovanje predlogu proračuna ali njegovo zavračanje lahko povzročilo velike težave pri delovanju celotnega političnega in gospodarskega sistema. Dejanska vloga parlamenta je glede proračuna predvsem nadzorna in se uveljavlja v procesu izvajanja proračuna v tekočem letu. Nadzor nad njegovim uresničevanjem, kritike in opozorila ter zahteva po odgovornosti vladnih resorjev so sredstva, ki vplivajo na vlado, da se pri pripravi naslednjih predlogov proračunov bolj drži splošnih smernic in je pri uresničevanju politik z razpoložljivimi sredstvi učinkovitejša.

### a) Vpliv tranzicije na spremembe proračunske politike

Spremembe, ki so se zgodile v devetdesetih letih preteklega stoletja v državah srednje in vzhodne Evrope, so zelo kompleksne – poleg politične transformacije so terjale tudi prehod iz netržne (državne ali državno-samoupravne) ekonomije v tržno. Medtem ko so v vseh državah vzhodnega bloka imeli pripravljene načrte politične transformacije, so le redke države imele izdelane zamisli o gospodarski preobrazbi (Mansfeldova, 2001: 3). Strategije gospodarskih reform na začetku tranzicije so nujno izhajale iz liberalnih teoretičnih izhodišč, ki so vključevala deregulacijo in liberalizacijo cen, liberalizacijo zunanje trgovine, ustvarjanje razmer za tuje investicije, privatizacijo državne oz. družbene lastnine, podporo zasebnemu sektorju itd. Medtem ko so razprave o politični transformaciji potekale v civilni družbi in v parlamentih, so razprave o gospodarski potekale v ožjih krogih ekonomistov, ki so si zamislili vrsto in potek reform, njihovo izvajanje pa prepustili vladam. Parlamenti so sicer sprejemali pomem-

bne zakone, ki so ta proces transformacije pospeševali, vendar so na ključna vsebinska vprašanja imeli največji vpliv gospodarski strokovnjaki. Poslanci, ki so sestavljali nove parlamente, so bili večinoma neizkušeni, njihovo poznavanje gospodarskih vprašanj pa je bilo omejeno. Samo gospodarski strokovnjaki so imeli dovolj teoretičnega in praktičnega znanja o tem, kako izvesti liberalizacijo trga in vzpostaviti ter usposobiti ustrezne tržne institucije.

Te spremembe so nujno terjale reformo proračunske politike. Za tranzicijske države, ki so, razen Slovenije, prehajale iz planskega gospodarstva, za katero so bile značilne umetno vzdrževane nizke cene in centralizirana alokacija virov, so te reforme pomenile velik izziv, hkrati pa so tvegale, da pride do gospodarskega zloma. Njihove vlade so morale na eni strani vzpostavljati nove proračunske institucije in postopke, na drugi strani pa paziti na razpoložanje prebivalstva in volilno podporo, ki bi se jim ob drastičnih posegih v davčno politiko lahko zelo zmanjšala (LeLoup in Ferfila, 2000: 21). V vseh teh državah je bilo reforme zelo težko izvajati zaradi posebne socialno-politične kulture, ki se je razvila v prejšnjem obdobju komunizma in je bila naklonjena socializaciji izdatkov, hkrati pa je dopuščala različne posege v proračun zaradi doseganja socialnega miru. Ljudje so od države še naprej pričakovali, da bo zagotavljala visoko raven socialnih pravic ne glede na njihove prispevke ali splošno gospodarsko stanje države. Kot poseben zaviralni dejavnik pri sprejemanju državnih proračunov se je v vseh novih demokratičnih parlamentih izrazito kazala tudi nestrokovnost poslancev ter njihova lokalna naravnost.

Slovenija je imela v primerjavi z drugimi državami širše regije precejšnjo prednost, saj se je že v času komunizma seznanila s tržnim gospodarstvom in gospodarsko sodelovala z nekaterimi zahodnimi državami. Njena prednost je bila tudi v tem, da je že v okviru prejšnje Jugoslavije z ustavo iz l. 1974 pridobila fiskalno oblast nad lastnim gospodarstvom, čeprav je kot del federativne države sodelovala v zveznem proračunu. Prispevki posamezne republike v zvezni proračun so bili odvisni od višine BDP, to pa je za Slovenijo pomenilo pokrivanje 16 % izdatkov proračuna federacije. Veliki izdatki federativne države (zlasti za nerazvite in vojsko) pa so se pokrivali tudi s tiskanjem denarja. To je v zadnjem obdobju povzročalo visoko inflacijo in vse večje napetosti med republikami, nazadnje pa povzročilo razpad države.

Slovenija je v obdobju svoje samostojnosti v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami najbolj napredovala glede finančne trdnosti in urejenosti (LeLoup in Ferfila, 2000: 17).<sup>157</sup> Pri tem so ji pomagali tudi pritiski s strani EU, da se prilagodi normam opredeljenim v *acquisu* in smernicam IMF ter OECD. Ima uravnotežen tekoči račun plačilne bilance, njeni proračuni pa so bili dovolj trdni in strokovno dobro pripravljani. Prvi v celoti

<sup>157</sup> En od razlogov je, da Slovenija ni nasedala nasvetom raznih tujih gospodarskih strokovnjakov, ki niso prispevali k finančni stabilnosti tranzicijskih držav (primeri Češke, Slovaške, Poljske).

samostojen proračun je slovenska skupščina sprejela 1. aprila 1991.<sup>158</sup> Medtem ko so imeli v prejšnji državi nekateri uporabniki (nerazviti, vojska itd.) prednostni dostop do javnega denarja, so v samostojni Sloveniji uporabniki enakopravni, čeprav imajo nekateri precejšnje ugodnosti zaradi socialnih in drugih razlogov. V primerjavi s Slovenijo imajo številne druge tranzicijske države bolj zastarel proračunski sistem, poleg tega nekatere blagajne niso vključene v proračun. Poleg Slovenije tudi Madžarska nima integralnega proračuna, ki bi obsegal vse splošne državne dohodke in izdatke, kot ga imajo razvitejše zahodne države. V Sloveniji niso vključeni v proračun izdatki za starostno in zdravstveno zavarovanje, ki obsegajo precejšen del BDP, na Madžarskem pa so zunaj proračuna blagajna socialne varnosti, lokalni proračuni in proračuni ministrstev (LeLoup in Ferfila, 2000: 69). V obeh državah velja proračun enako, od 1. januarja prihodnjega leta, po novem pa se v Sloveniji sprejema za dve leti, s tem da se za vsako leto novelira. V postopku sprejemanja proračuna se v obeh parlamentih podobno močno angažirajo delovna telesa, še posebej odbor za finance. Vendar je slovenski proračun bolj podoben sistemu razvitih zahodnih držav, saj ima ministrstvo za finance pomembne diskrecijske pravice, ki mu omogočajo, da med letom v določenem okviru oklesti izdatke brez potrditve parlamenta.

### b) Slovenski državni proračuni in njihovo sprejemanje v državnem zboru

Slovenski državni proračun je sestavljen iz splošnega in posebnega dela; splošni del obsega predvidene dohodke in izdatke, pravice uporabnikov in ukrepe za izvedbo proračuna. Hkrati deli dohodke po virih in vrstah in izdatke po namenih. Posebni del podaja podrobno strukturo izdatkov po posameznih proračunskih uporabnikih. Proračun upošteva pglavitna sodobna proračunska načela, kot so proračunska celovitost in natančnost, preglednost, uravnoteženost prihodkov in odhodkov, periodičnost sprejemanja (redno vsako leto), legalnost in ekspeditivnost pri izvajanju proračuna, možnost izvajanja nadzora itd. Proračunsko porabo sproti nadzira ministrstvo za finance, medtem ko je splošni nadzor v pristojnosti državnega zbora. Poleg njiju je tudi računsko sodišče pristojno za nadzor nad javnimi financami.

Sprejemanje državnega proračuna je bilo posebej določeno v poslovniku državnega zbora, sprejetem l. 1993 (čl. 215–229), vendar je bil širši proces oblikovanja, sprejemanja in izvajanja proračuna določen v Zakonu o javnih financah, sprejetem l. 1999. S spremembo poslovnika februarja 2001 se je postopek sprejemanja proračuna precej skrajšal.<sup>159</sup> Novi po-

<sup>158</sup> V njem je bil predviden prispevek v zvezni (jugoslovanski) proračun le še v obliki kotizacije, ki je bil trikrat manjši od prejšnjih. Posebna postavka v proračunu so bila sredstva, namenjena za obrambo.

<sup>159</sup> Čas sprejemanja proračuna se je skrajšal, čeprav je bila ohranjena splošna razprava

slovník iz l. 2002 določa poenostavljeno sprejemanje državnega proračuna v členih 155–165 (postopek za sprejem proračuna določa 166. člen, medtem ko sprejemanje zaključnega računa določata 167. in 168. člen).

Postopek priprave, obravnave in sprejemanja državnega proračuna je mogoče racionalno izpeljati, če je zadostno soglasje o pomembnejših nacionalnih interesih ali pa vsaj minimalno soglasje medparlamentarnimi strankami članicami koalicije, ki imajo zadostno večino poslancev v državnem zboru. Navadno se stranke koalicije kljub siceršnjim razlikam in nasprotovanjem glede prioritet vedno ujamejo pri pripravi proračuna. Pri pripravi proračuna ima izrazito prednost vlada, ki je edina pristojna za predlaganje proračuna. V postopku sodelujeta poleg državnega zbora in vlade še ministrstvo za finance, ki pripravi proračun, in urad za makroekonomske analize in razvoj. Vlada sprejme predlog proračuna, potem ko se o njem sporazumejo vsi koalicijski partnerji, in ga pošlje v državni zbor skupaj s proračunskim memorandumom. Proračun je na koncu sprejet po temeljiti razpravi in ko so dani številni dodatni predlogi. Vloga državnega zbora je pri sprejemanju proračuna ključna – brez njegove odobritve se sredstva ne morejo porabljati. Na ta način državni zbor prevzema tudi odgovornost, da se bodo sredstva porabljala v predvidenem obsegu in za povsem določene namene. Na drugi strani je državni zbor pri obravnavi in sprejemanju proračuna neodvisen od državnega sveta, saj se proračun ne pojmuje kot zakon. Postopek omogoča določeno ekspeditivnost državnemu zboru in na drugi strani preprečuje, da bi bilo zaradi zavračanja predloga proračuna v državnem zboru ogroženo financiranje državnih organov ali izvajanje ključnih državnih nalog.

Ne glede na zamude in druge težave pri oblikovanju predlogov državnega proračuna Slovenije v zadnjih letih je mogoče ugotoviti precejšnjo stabilnost proračunov oziroma nepretrganost proračunske porabe. Parlamentarna razprava o predlogu proračuna sicer ne more bistveno vplivati na povečanje ali zmanjšanje sredstev. To kaže tudi majhno število sprejetih amandmajev k predlogom proračuna. Način sprejemanja državnega proračuna v državnem zboru, pa tudi v širšem proračunskem postopku prispeva k finančni disciplini, ta pa se kaže v nizkih stopnjah javnega dolga in proračunskega primanjkljaja.

V zadnjih dvanajstih letih se je državni proračun Slovenije drastično povečeval. Še leta 1992 je obsegal le 217 milijard tolarjev, naslednje leto pa ga je vlada povečala skoraj za polovico, na 319 milijard; to je bil največji proračunski skok doslej. Leta 1996 je dosegel 576 milijard tolarjev, pet let zatem, l. 2001, pa 1167 milijard tolarjev (približno enajst milijard nemških mark). Zaradi realne rasti državne porabe Slovenija ne dosega

in razprava po delih. Predstavitev stališč poslanske skupine do predloga proračuna je bila omejena na 20 minut, prav tako je bila omejena pravica vlaganja amandmajev (po novem so jih lahko vlagale le poslanske skupine, matična in zainteresirana delovna telesa ter najmanj četrtnina poslancev (posamezni poslanci so izgubili možnost, da bi z vlaganjem amandmajev dokazovali svoj lokalpatriotizem).

več kot štiriodstotno rast. Zaradi izrazitega povečevanja je slišati opozorila, da bi se stanje javnih financ lahko kmalu zelo poslabšalo, še posebej ob nenadzorovani porabi in čezmernem zadolževanju. Bilo je tudi nekaj poskusov, da bi to ustavili z različnimi varčevalnimi programi.

**Tabela 17:** Sprejemanje državnih proračunov v državnem zboru in njihove značilnosti (1996–2004)

pro-račun za leto	vlada sprejela predlog	začetek razprave v drž. zboru	drž. zbor sprejeme proračun	značilnosti prihodki	proračuna odhodki	(v mio. SIT) presežek - primanjkljaj
1996	10. 10. 95	20. 10. 95	1. 96	576,6	568,1	+8,4
1997	5. 8. 97	24. 9. 97	12. 97	710,0	743,5	-33,6
1998	26. 11. 97	16. 1. 98	9. 4. 98	841,2	870,5	-29,3
1999	28. 9. 98	28. 10. 98	18. 12. 98	930,8	960,6	-29,7
2000	12. 10. 99	22. 10. 99	22. 1. 00	1021,3	1059,7	-38,3
2001	27. 2. 01	1. 3. 01	20. 4. 01	1160,7	1210,3	-49,6
2002*	27. 9. 01	1. 10. 01	30. 11. 01	1223,2	1348,5	-125,2
2003*	27. 9. 01	1. 10. 01	30. 11. 01	1406,7	1454,7	-48,0
2004	1. 10. 02	11. 10. 02	20. 12. 02	1500,4	1558,8	-58,3
2005	2. 10. 03	22. 10. 03	12. 12. 03	1619,1	1731,2	-112,0

Vir: UL RS št. 9/2000, 32/2001, 103/2001, 118/2002, Bitneni javnih financ, Poročevalci državnega zbora.

\* dveletni proračun.

Strukturo in dinamiko proračunskih dohodkov in izdatkov lahko z razvojnega vidika prikažemo na zgledu proračunov v obdobju 1996–2002. V teh proračunih so davki sestavljali daleč največji delež prihodkov. V proračunu za leto 1996 so npr. obsegali 94,3 % prihodkov, leta 2002 pa 93,5 % prihodkov.

Največji je bil prihodek od prometnega davka – leta 1996 je znašal 55,4 %, leta 2002 pa 56,0 %. Sledijo davek na osebni dohodek, ki je leta 1996 znašal 19,8 %, leta 2002 pa 17,6 % in carine oz. uvozne dajatve, ki so leta 1996 znašale 15,2 %, nato pa so se postopoma zmanjševale in leta 2002 predstavljale samo še 2,3 %. Davek na dobiček podjetij je leta 1996 predstavljal 2,7 %, leta 2002 pa 6,4 % prihodkov.

Taka struktura virov kaže, kako nepravilna je davčna obremenitev, hkrati pa opozarja na majhno učinkovitost slovenskih podjetij (ali pa na njihovo precejšnje učinkovitost pri izogibanju plačevanja davkov). Iz primerjave je razvidno tudi precejšnje upadanje dohodka od carin, ki je posledica vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, Cefto in druge trgovinske organizacije (Ferfila, 1999: 250). Na drugi strani pa lahko ugotovljamo dokaj nestimulativno porabo zbranih proračunskih sredstev. Na strani odhodkov so bili v tem obdobju na prvem mestu tekoči transferji – transferji posameznikom in gospodinjstvom (vključno s transferji nazaposlenim in za zagotavljanje socialne varnosti ter štipendijami), subvencije, transferji neprofitnim organizacijam in ustanovam ter drugimi tekočimi transferji in transferji v tujino. Na drugem mestu so tekoči odhodki,



ki obsegajo plače in druge izdatke zaposlenim v državni upravi, prispevke delodajalcev za socialno varnost v državni upravi, izdatke za blago in druge storitve plačila domačih in tujih obresti ter rezerve.

**Tabela 18:** Struktura proračunskih prihodkov v letih 1996–2002 (v %)

Leto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skupaj prihodki	576,6	710,0	841,2	930,8	1021,3	1160,7	1223,2
Davčni prihodki	94,2	93,8	91,7	94,1	93,9	90,1	91,4
- davki na dohodek in dobiček	22,3	23,6	22,9	21,5	21,2	21,7	24,0
- dohodnina	19,8	18,9	18,1	16,9	16,6	16,3	17,7
- davek od dobička pravnih oseb	2,5	4,6	4,7	4,6	4,5	5,4	6,4
- prispevki za soc. varnost	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,3	0,6
- davki na plačil. listo in del silo	0,5	0,5	0,4	5,2	5,9	7,1	8,0
- davki na premoženje	-	-	-	-	0,4	0,2	0,3
- davki na blago in storitve	55,4	54,7	54,5	61,3	61,7	57,3	56,0
- splošni promet. davki in DDV	-	-	-	51,9	42,7	38,7	37,0
- trošarine	-	-	-	3,7	14,3	13,8	14,0
- davki na medn. trg. in transakcije	15,2	8,3	6,3	4,7	3,9	3,0	2,3
- nedavčni prihodki	5,6	6,1	6,8	5,8	4,7	8,7	6,9

Vir: UL RS št. 55/2000, 103/2001, 62/2002.

Investicijski odhodki in transferji predstavljajo precej manjši del proračunskih odhodkov. To dejstvo, in še posebej, da so nekateri socialni transferi precej večji od investicij, opozarja na izredno neustrezna razmerja porabe sredstev z vidika hitrejšega gospodarskega in drugega razvoja. Ob tem se kaže tudi določena neučinkovitost vlade in državnega zbora pri izvajanju reforme pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja. Premajhna sredstva za investicije in tudi za znanost upočasnjujejo gospodarski in družbeni razvoj.

**Tabela 19:** Struktura proračunskih odhodkov 1996–2002 (v %)

Leto	Tekoči odhodki	Tekoči transferji	Investicijski odhodki	Investicijski transferji
1996	30,1	58,5	6,6	4,7
1997	27,4	62,4	5,3	4,7
1998	27,9	61,4	5,6	4,8
1999	28,5	60,0	5,8	5,5
2000	30,5	59,6	4,9	4,8
2001	30,9	59,6	4,9	4,5
2002	30,9	60,6	3,8	4,5
2003	31,0	59,7	4,4	4,7

Vir: Bilten javnih financ, 2004 (str. 37).

Precejšnja socialna usmerjenost slovenskih proračunov, ki se kaže v proračunskih izdatkih za razne socialne transfere, je sicer značilnost tranzicijskega obdobja v katerem je socialni mir pomembna vrednota. Gre zlasti za socialne transfere državljanom in njihovim gospodinjstvom. Koristniki teh izdatkov državi ne vračajo nobenih uslug ali storitev. Ti

izdatki so npr. v letih od 1996 do 2001 obsegali okoli 4 % BDP, to pa je zelo veliko glede na to, da celotni državni proračun zajema 26 % BDP.

Sprejemanje predloga državnega proračuna v državnem zboru v preteklih letih kaže, da poslanci proračun temeljito obravnavajo tako v delovnih telesih kot na skupnih sejah in da se do njega opredeljujeta tako koalicija kot opozicija. V postopku sprejemanja proračuna se je vedno kazala dokajšnja enotnost opozicije, ki želi nadgraditi vladni predlog in ga korigirati, vendar se dogaja, da so sprejeta le redka njena dopolnila k proračunu. Predstavniki delovnih teles v skladu s poslovnikom predstavijo svoja poročila in sklepe, ki so jih sprejeli ob obravnavi predloga, nato pa povedo svoja mnenja še predstavniki poslanskih skupin. Predstavniki delovnih teles imajo navadno številne pripombe, opozarjajo, da niso dovolj pregledni, in navajajo primere neusklajenosti pri posameznih uporabnikih. V razpravi zlasti aktivno sodelujejo predstavniki odbora za finance in monetarno politiko, odbora za kulturo, šolstvo in šport, odbora za zdravstvo, delo in socialno politiko ali odbora za infrastrukturo. Odbor za znanost in tehnologijo je pogosto opozarjal, da se delež sredstev za znanost in tehnologijo v proračunu v primerjavi z deležem proračuna v bruto domačem proizvodu stalno manjša. Razmerje med nacionalnim raziskovalnim programom, ki je izveden le 70-odstotno, in dejanskim deležem v proračunu pa se povečuje.<sup>160</sup>

Predstavniki poslanskih skupin prispevajo v tej razpravi svoja stališča v skladu z usmeritvami svojih strank. Izrazito kritični so običajno predstavniki skupin, ki sestavljajo opozicijo, ki pogosto menijo, da so predlogi proračuna premalo varčevalno naravnani in premalo razvojno in upravičeno opozarjajo, da je velika večina izdatkov fiksnih. V razpravah so tudi pogosto ugotavljali, da so predlogi zapleteni in nepregledni, saj naj bi bilo težko ugotoviti, koliko sredstev je predvidenih za posamezne proračunske postavke, še posebej pa za področja znotraj njih. Po mnenju predstavnikov opozicije naj bi opozicija ne imela nobenih možnosti vplivati na njegovo vsebino. Zaradi zavračanja dopolnil, ki jih predlaga opozicija, so se v poslanski skupini ZLSD I. 1999 odločili, da vladi ne bodo postavljali nobenih vprašanj. V zadnjem obdobju so opozicijske poslanske skupine (SDS, NSi, SNS in SMS) očitale vladi, da preoptimistično ocenjuje gospodarsko rast in proračunski priliv. Napačna ocena prilivov naj bi imela za posledico preveliko vladno trošenje; posledica tega je večji proračunski primanjkljaj od predvidenega. Vlada naj bi tudi posvečala premajhno pozornost stopnji inflacije.

<sup>160</sup> Nacionalni raziskovalni program, sprejet januarja 1995, je predvideval, da bi moral biti delež sredstev za znanost in tehnologijo v bruto domačem proizvodu 0,99 %, proračun za leto 1996 pa je npr. predvidel le 0,61 %, kar je bilo na evropskem dnu, če ne upoštevamo vzhodnoevropskih držav in drugih držav na območju nekdanje Jugoslavije. Tudi v naslednjih proračunih delež ni bil dosti višji. Skupni izpad je v zadnjih letih torej že višji od enoletnega proračuna ministrstva, škarje med proračunom in nacionalnim raziskovalnim programom pa se vse bolj zapirajo.

Na konkretne pripombe in vprašanja poslancev so na sejah državnega zbora odgovarjali ministri za finance, a so za povečevanje proračunskih izdatkov krivili tudi poslance državnega zbora, ki naj bi sprejemali številne zakone, ki povečujejo porabo. Opozarjali so tudi na nova pričakovanja po povečevanju izdatkov, ki jih vsebujejo predlogi, ki so bili v zakonodajnem postopku. Po nekaterih njihovih ocenah naj bi proračunski primanjkljaj ne bil dramatičen, če se bo Slovenija prilagodila spremembam gospodarskih razmer po svetu. Poslanci opozicije se z njegovimi pojasnili pogosto niso strinjali, češ da za stanje javnih financ ne morejo biti vsi odgovorni. Za sprejemanje zakonov, ki povečujejo proračunsko porabo, in za odlaganje zakonov, ki porabo zmanjšujejo, naj bi bila odgovorna predvsem vlada, ki ima v državnem zboru večino. Predlogi proračunov so bili po temeljiti razpravi običajno sprejeti brez večjih sprememb, saj so bolj ali manj upoštevani le amandmaji vlade, medtem ko je sprejeto le malo amandmajev opozicije in tudi koalicije.

Poslanci državnega zbora so proračun pogosto sprejemali pravočasno, sicer pa odvisno od okoliščin z zamudami. Proračun za leto 1996, ki ga je vlada pripravila oktobra 1995, so sprejeli pravočasno (novembra 1995). V zadnjem letu prvega mandata, ki je bilo hkrati predvolilno leto, pa vladni koaliciji ni uspelo pripraviti predloga za leto 1997. Zaradi zapletov pri oblikovanju nove vlade je ta pripravila predlog proračuna šele avgusta 1997, državni zbor pa ga je sprejel šele novembra 1997. Nova vlada je sicer še isti mesec pripravila predlog proračuna za leto 1998, poslanci so ga dobili v obravnavo januarja in sprejeli aprila 1998 (ker vlada ni pravočasno predložila predloga proračuna, so poslanci SDS sredi leta vložili interpelacijo o delu vlade). Vladna koalicija je nato predlog proračuna za leto 1999 pripravila že septembra 1998 in ga oktobra poslala v državni zbor, poslanci pa so ga pravočasno izglasovali decembra istega leta na 30. izredni seji. Pred tem so morali sklepati še o uskladitvenem dopolnilu, ker so z nekaterimi sprejetimi dopolnili znižali obseg sredstev proračunske rezerve (za 634 milijonov tolarjev). Zato je odbor za finance in monetarno politiko predlagal znižanje nekaterih zneskov, vendar pa so se sredstva, namenjena za delovanje državnega zbora, vseeno nekoliko povečala.<sup>161</sup>

Pri vlaganju predloga proračuna za leto 2000, ki je bil zadnji skupni akt prejšnje vlade »pragmatične« koalicije, je spet prišlo do zakasnitve. Nastala je zaradi neuskklajenosti koalicijskih partnerjev, ki so hoteli v volilnem letu zagotoviti sredstva za svoje načrte. Dodaten razlog je bila tudi bolezen predsednika vlade, ki se je v pripravo proračuna vključil pozno, šele v začetku oktobra. Vlada se je tako uskladila šele 12. oktobra 1999, medtem ko so se poslanci s predlogom seznanili na 17. izredni seji 16. novembra 1999. Proračun, ki je nekoliko zmanjšal sredstva tudi državne-

<sup>161</sup> Državni zbor naj bi leta 1999 namesto 529 milijonov in 14 tisoč tolarjev dobil dodatno 180 milijonov (za plače 70 milijonov, za investicijske stroške 100 milijonov in za službena potovanja 10 milijonov). Poslanci so tako dobili proračunski denar tudi za funkcijske dodatke.

mu zboru, so poslanci sprejeli šele 24. januarja 2000. Do še večje zamude (podobne zamudi leta 1997) je prišlo pri pripravi proračuna za leto 2001. Vlada dr. Bajuka, ki se je oblikovala sredi leta 2000, ni mogla pravočasno pripraviti predlog proračuna za leto 2001 (v tem času je bila na vrhuncu predvolilna kampanja). Nova vlada, oblikovana po tretjih volitvah v državni zbor novembra 2000, je svoj predlog oblikovala šele v začetku februarja 2001, pred tem pa je (decembra) sprejela uredbo o financiranju po dvanajstih do sprejetja proračuna (v obdobju začasnega financiranja so zagotovljena le sredstva za nemoteno delovanje proračunskih uporabnikov). Poslanci so se s predlogom proračuna seznanili šele marca 2001, glede na to, da je državni zbor s spremembo poslovnika po hitrem postopku februarja 2001 skrajšal čas za proračunsko razpravo, pa je bil sprejet aprila 2001. V tem proračunu so bile prioritete določene v skladu s koalicijsko pogodbo, to so izobraževanje, znanost, spodbujanje podjetništva, Evropska unija, NATO, socialna varnost, povečanje narodnogospodarske stabilnosti itd., hkrati pa tudi doseganje maastrichtskih meril glede inflacije, obresti, proračunskega primanjkljaja in javnega dolga. Istega leta je vlada pravočasno poslala državnemu zboru predlog dvoletnega proračuna za l. 2002 in 2003 – ta je lahko začel razpravo o njem oktobra, sprejel pa ga je 30. novembra 2001 (proračun je doživel spremembe 7. 10. 2002 zaradi manjšega dotoka sredstev od predvidenega).

\*\*\*

Slovenija si je sicer že v obdobju socialističnega samoupravljanja prizadevala za uravnoteženost proračunov in poudarjala potrebo po ustvarjanju dohodka (v zvezni jugoslovanski skupščini je skupaj s Hrvaško poudarjala potrebo po ustvarjanju sredstev in bila opozicija drugim republikam, ki so poudarjale zakonsko določene pravice do porabe). Državni proračuni RS, ki so bili sprejeti v samostojni državi, kažejo precejšnjo strokovno pripravljenost in uravnoteženost proračunov. Slovenski proračuni so trdnejši tudi od proračunov drugih držav v tranziciji. Slovenski sestavljavci predlogov proračunov so tudi bolj zaupali lastnim izkušnjam in niso nasledili nasvetom raznih vplivnih mednarodnih institucij glede urejanja gospodarstva v obdobju tranzicije.

Vendar pa je Slovenija ohranila nekaj značilnosti iz prejšnjega obdobja, kot so veliki pritiski na proračunsko porabo. To kaže na veliko moč porabniških lobijev. Zaradi visokih socialnih pravic državljanov oz. majhne pripravljenosti za nujne reforme na področju pokojninskega zavarovanja, zdravstva itd. proračun še ni dovolj varčevalno naravnan. K temu prispeva tudi velika pripravljenost poslancev, da v zakonih določajo nove pravice in obveznosti, ki obremenjujejo državni proračun. Več kot 80 % odhodkov proračuna je vnaprej določenih s približno 230 zakoni, ki omogočajo proračunsko napajanje najrazličnejšim subjektom za najrazličnejše namene. Druga pomembna značilnost je, da še vedno niso opre-

deljena prednostna področja, ki so ključnega pomena za dolgoročni razvoj. Pri proračunu namreč ne gre toliko za njegovo velikost, način preračunavanja sredstev ali primanjkljaj, temveč za njegovo povezanost z razvojem. Slovenske državne finance ostajajo premalo povezane s strategijo razvoja in jasnimi strateškimi cilji. Za zdaj ima še vedno prednost načelo linearnega povečevanja sredstev porabnikov. Sestavljanje proračunov in določanje prioritet končno opozarja tudi na precejšnje težave koalicijskega usklajevanja. Koalicijske vlade, sestavljene iz zelo različnih strank, imajo različne politične interese in različne poglede na proračunske prednostne naloge ter težko prihajajo do skupnih stališč. Prioritete so pogosto namenjene temu, da ohranjajo koalicijsko ravnotežje.

Sprejemanje državnih proračunov v samostojni državi in njihovo izvajanje ne opozarjata samo na potrebo po demokratičnosti in transparentnosti postopkov, temveč tudi na potrebo po kakovosti tega ključnega državnega instrumenta. Proračunska uravnoteženost in razvojna naravnost proračunov je zelo pomembna za dolgoročno politično stabilnost države, konkretno pa je pomembna za uresničevanje obsežne nove zakonodaje oz. smotrno doseganje ciljev novih politik, to pa brez zagotovljenih zadostnih in stabilnih virov financiranja ne bi bilo mogoče. Državni proračuni, sprejeti v preteklem štirinajstletnem obdobju, so bolj ali manj preslikava slovenske tranzicije, ki se ne razlikuje dosti od podobnih procesov v drugih postkomunističnih državah. Z visokimi izdatki za socialno, različnimi transferji itd. vse te države ohranjajo socialni mir, blažijo zelo hude družbene napetosti in se otepajo političnih pretresov, ki nastajajo pri uveljavljanju tržnih razmerij. Kultura konsenza in oblikovanje »velikih« a zelo raznorodnih koalicij močno ovira razvojno naravnost in tudi pravočasno sprejemanje proračunov. Socialno usmerjenost proračunov bi bilo treba približati realnim možnostim in uskladiti z razvojnimi potrebami. Državni zbor bi lahko zaradi svojega položaja in pristojnosti svojo funkcijo oblikovanja, sprejemanja in nadzora proračuna v skupnem nacionalnem interesu opravljal veliko bolj odločno in hkrati dolgoročno ter reformno naravnano.

## **POSTAVLJANJE VLADE IN NADZOR NAD VLADO IN NJENO POLITIČNO IN UPRAVNO DEJAVNOSTJO**

Načelo delitve oblasti je temeljno načelo sodobnih parlamentarnih sistemov in liberalne civilizacije sploh, ki se začinja z Lockom in Montesquieuem. Izvršna oblast je ločena od zakonodajne, čeprav se oblikuje v zakonodajnem telesu. V zgodovinskem razvoju so se vlade izoblikovale iz kabinetov, sestavljenih iz kraljevih svetovalcev in pomočnikov; parlament si je počasi pridobil vpliv na njihove člane in nazadnje tudi na nji-

hovo sestavljanje (angleški parlament). Kralj je ohranil osnovno funkcijo predstavljanja enotnosti države, izgubil pa vpliv na oblikovanje politik; kralju oz. voljenemu predsedniku države gre le pravica izbire mandatarja za sestavo vlade. Z aktom izvolitve vlade pa se ta osamosvoji in deluje neodvisno, vsaj dokler uživa zaupanje parlamenta. Odgovornost vlad, da opravljajo svoje posebne funkcije, ki je določena v ustavah in posebnih zakonih, je povezana s številnimi prednostmi, saj imajo vlade vedno na razpolago vse najpomembnejše informacije, poleg tega pa razpolagajo z velikim strokovno usposobljenim aparatom, ki je sposoben zaznati negativne pojave vnaprej in pripraviti pravočasne rešitve, v vsakem primeru pa se lahko odzovejo hitreje. Velik, v sebi razdeljen parlament, bi se večinoma odzival počasneje in sprejemal rešitve, ki bi predvsem odpravljale posledice. Klasična parlamentarna samostojnost se je zato zmanjšala – parlamenti pretežno delujejo v razmerju do vlad, ki jih sicer morajo upoštevati pri oblikovanju svojih politik in konkretnih predlogov, a je njihovo delovanje pretežno odzivno (reaktivno). Vloga sodobnih parlamentov zato ni manjša – večina jih je razvila posebne oblike vpliva na izvršilno oblast in nadzora nad njo.

V državah s parlamentarnim sistemom (v primerjavi s predsedniškim, v katerem je predsednik izvoljen neposredno in vsaka veja oblasti deluje neodvisno od drugih) so vlade v skladu s potrebo po racionalnem obvladovanju kompleksnih družbenih procesov prevzele odgovornost za oblikovanje in vodenje politik, s tem pa so si privzele tudi velik del zakonodajne in druge iniciative. V večini parlamentarnih držav veljajo ustavne rešitve in pravila, po katerih predsednik države priznava volilne izide in skladno z njimi zaupa mandat za sestavo nove vlade vodji največje stranke (relativne večine) v parlamentu. Praviloma se to zgodi po poprejšnjih posvetovanjih predsednika države z vodji vseh parlamentarnih strank. V številnih državah na njegov predlog potrjuje sestavo vlade (Italija, Avstrija, V. Britanija, Češka). Večji vpliv parlamenta je zagotovljen takrat, kadar predsednika vlade na predlog šefa države najprej voli parlament, po izvolitvi pa predsednik predlaga ministre v imenovanje šefu države (Nemčija, Španija, Madžarska). Večina novih demokratičnih držav se je opredelila za eno od različic tega »racionaliziranega« modela parlamentarne ureditve, ki pri postavljanju oz. oblikovanju vlade predpostavlja večjo vlogo predsednika države, medtem ko ima parlament manjši vpliv.

Slovenija je posebnost, saj z ustavo določeno razmerje med parlamentom in vlado ni izraz funkcionalnih potreb in običajne logike delitve oblasti med dvema razmeroma samostojnima vejama oblasti (Šmidovnik, 1992: 1184). Vlada je šibkejša že zaradi ustavnih določb, po katerih je vsaka faza postavljanja vlade pod nadzorstvom državnega zbora – potem ko predsednik države imenuje mandatarja in državni zbor presodi o njegovih sposobnostih ter ga izvoli, ta nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Izvoljeni predsednik predlaga člane svoje vlade, vendar se morajo kandidati za ministre predstaviti v ustreznih delovnih telesih,

šele nato jih izvoli parlament. Državni zbor pa lahko vpliva na sestavo vlade tudi mimo volje predsednika vlade, saj npr. lahko nasprotuje razrešitvi ministra(ice), s katerim predsednik vlade ne želi več sodelovati. Tak postopek oblikovanja vlade je skladnejši z doktrino skupščinskega sistema, ki pojmuje vlado predvsem kot izvršilni organ parlamenta, v parlamentarnem sistemu pa zmanjšuje tako moč kot enotnost vladne ekipe (Grad et al., 1996: 153; Grad, 2000: 128). Poleg tega je bila z zakonom o vladi zamegljena njena odgovornost za učinkovito oblikovanje in izvajanje politik. Državni zbor skuša tudi v praksi prevzemati oblikovanje politik in upravljanje, to pa negativno vpliva na učinkovitost vladanja in uspešnost celotnega sistema (Ribičič, 1997: 28). Pri tem je vlado v razmerju do parlamenta zavaroval še institut konstruktivne nezaupnice tudi v primeru, ko nima več podpore v parlamentu.

Odgovornost vlad za svoje delovanje je ena temeljnih značilnosti sodobnih parlamentarnih ureditev, ki je praviloma opredeljena v ustavah skupaj s temeljnimi mehanizmi oz. sredstvi za uveljavljanje odgovornosti. V slovenski ustavi je ta odgovornost celo bolj poudarjena kakor v drugih ustavah (Grad, 2000: 308). Vlade praviloma opravljajo svoje funkcije v teku trajanja celotnega mandata, dokler uživajo podporo večine, oz. dokler – če nimajo več večine – ni izvoljen nov mandatar, ki sestavi novo vlado (v parlamentarnih sistemih s konstruktivno nezaupnico). Med mandatom lahko pride do zamenjav znotraj vlade – zamenjajo se posamezni ministri ali celo predsednik vlade; če prejšnji odstopi, ga zamenja kandidat iz iste stranke.<sup>162</sup>

Po oblikovanju vlade se nadzor nad vlado kaže predvsem kot preverjanje, ocenjevanje in sankcioniranje celote vladnih političnih in administrativno upravnih akcij. Tak nadzor pogosto obravnavajo kot pglavitno funkcijo večine sodobnih parlamentov. Smisel in namen parlamentarnega nadzora je zagotoviti, da tisti, na katerega je bila prenesena (delegirana) izvršilna moč, ostane odgovoren parlamentu. Zato lahko obravnavamo razmerje med vlado in parlamentom kot nekakšno razmerje med »naročnikom« in »izvajalcem« (agencijo). Teoretična zamisel tega razmerja predpostavlja pogodbeni model, ki vsebuje omejitve »izvajalca«, da ne more ravnati enostransko ali s svojim ravnanjem povzročiti škode »naročniku«. Model omogoča nadzor in hkrati obvezuje »izvajalca«, da poroča o svojem delu, v izrednem primeru, ko »izvajalec« ni sposoben izvesti naročila, pa ima »naročnik« možnost predčasno prekiniti pogodbo in oblikovati novo vlado. V praksi se pojavlja vrsta težav in odstopanj. Težave znotraj vlade zmanjšujejo njeno pripravljenost, da upošteva voljo parlamenta, medtem ko nasprotja znotraj parlamenta zmanjšujejo njegovo sposobnost, da učinkovito nadzira vlado. Stalni konflikti med parlamen-

<sup>162</sup> Takšne zamenjave so bile tudi v praksi tranzicijskih držav. Po odstopu dr. J. Drnovška s položaja predsednika vlade RS, potem ko je bil izvoljen za predsednika države, je to mesto 15. decembra 2002 prevzel mag. A. Rop.

tom in vlado o temeljnih ciljih oblikovanja politik in upravljanja države delujejo dolgoročno destabilizirajoče, zato je v interesu »naročnika«, da instrumente nadzora uporablja smotrno in tako omogoča »izvajalcu« dovolj pobude, da zastopa in uresničuje interese prvega (Kiewiet in McCubbins, 1991: 27).

Osnovni cilj nadzora nad vlado in posameznimi ministri je torej preverjati, ali ostajajo pri svojem delovanju v okviru ustave in zakonov, in na drugi strani, ali dovolj učinkovito uresničujejo sprejete politike in konkretne akte, oz. zakaj ne predlagajo novih ukrepov in politike. Tak nadzor povečuje odgovornost vlade in vpliva na njeno pripravljenost, da zagotavlja potrebne informacije o svoji dejavnosti (ali nedejavnosti), hkrati pa jo sili k večji učinkovitosti in izboljšanju običajne prakse, posamezna ministrstva pa k nenehnemu izboljševanju metod in načinov uresničevanja sprejetih politik ali konkretnih odločitev (Norton, 1993: 109). Možnost nadzora nad delovanjem vlade ustvarja kritični potencial, ki je tipičen za parlamentarno okolje, hkrati pa zagotavlja večjo transparentnost odločanja in preglednost nad delovanjem obeh institucij. Zato je nadzor nad delovanjem vlade toliko pomembnejši v novih demokratičnih parlamentih.

Nadzor nad vlado predpostavlja različne, splošne in zelo konkretne načine, oblike in sredstva preverjanja njenega dela, katerih uporaba ima zelo kompleksne posledice. Glede na učinke (a) gre lahko za navadna (neformalna ali formalna) opozorila ali pa za sredstva, ki imajo naravo določene sankcije, kot je npr. odstranitev posameznega ministra ali pa zamenjava celotne vlade. Poznamo tudi načine, ko posamezno sredstvo nima namena zaostri vprašanja odgovornosti tako zelo, da pride do sankcije, npr. do odstopa ministra, vendar pa razprava lahko privede do tega. Glede na trajnost (b) ločimo nadzor, ki ga trajno opravljajo delovna telesa v okviru svojih pristojnosti (funkcij), ko spremljajo in ocenjujejo stanje in procese na posameznih področjih, in občasni nadzor. Tega opravljajo poslanci kot posamezniki (*free rider's action*) ali v skupini (*collective action*), pri tem pa lahko sodeluje večje število poslancev različnih strank, ki si prizadevajo za isti cilj. Ustave in poslovnik parlamentov praviloma določajo število poslancev, ki lahko vložijo zahtevnejše sredstvo nadzora (interpelacijo, konstruktivno nezaupnico, ustavno obtožbo). Pozitivnih učinkov nadzora nad vlado pa si ne morejo lastiti samo tisti, ki so neko sredstvo dejansko uporabili, temveč gredo dolgoročno parlamentu v celoti, torej tudi tistim, ki niso sodelovali v neki akciji. Dolgoročno je v interesu vseh poslancev, tako vladnih kot opozicijskih, da svoje pravice nadzora uveljavljajo v skladu z osnovnimi funkcijami parlamenta.



### a) Stalni nadzor delovnih teles

Pomembno razsežnost nadzora nad vlado in njenimi resorji seveda pomeni delovanje delovnih teles parlamentov, ki so ustanovljena na področjih, ki jih pokrivajo posamezna ministrstva, in imajo svoje posebne funkcije. V skladu s posebnimi pristojnostmi, ki jim jih določajo parlamentarni poslovniki, pregledujejo stanje na posameznih področjih in dajejo predloge, na drugi strani pa obravnavajo delo posameznih ministrstev pri uresničevanju politik – preverjajo, kaj so storili oziroma uresničili v določenem času, s katerimi metodami in kakšnimi stroški. Delovna telesa imajo torej velike možnosti in prednosti pri uveljavljanju trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornosti. Lahko pozovejo posamezne ministre in državne uradnike, da pojasnijo določene ukrepe, prav tako lahko povabijo poznavalce in priče, da povedo svoje mnenje ali organizirajo posebne razprave. Prav tako lahko izvedejo samostojno raziskavo, zahtevajo dodatno strokovno pomoč parlamenta ali pa najamejo zunanje strokovnjake. Delovna telesa delujejo stalno in sistematično, sestajajo se redno pred zasedanji parlamentov, včasih tudi zunaj parlamenta v okoljih, v katerih se neki problemi pojavljajo, ali pa tudi (po potrebi) med zasedanji. Delovna telesa porabijo precej časa in energije za to, da prisilijo funkcionarje posameznih ministrstev, da pojasnjujejo posamezna dejanja, opravičujejo odstopanja od začrtane politike itd. ali pa podajo razloge za neukrepanje in neizvajanje dogovorjenih politik.

Delovna telesa torej trajno zagotavljajo, da so ministri in državni uradniki pod nadzorom in da dajejo vse potrebne informacije ter pojasnila o uresničevanju dogovorjenih politik, ki jih sicer ne bi bilo mogoče dobiti. Tako omogočajo preglednost delovanja vlade oziroma njenih resorjev (Judge, 1990: 167), to pa koristi tako parlamentu kot širši javnosti (volilnemu telesu) in posameznim skupinam. S svojim delovanjem delovna telesa vplivajo na način razmišljanja znotraj posameznih resorjev, njihovo upravno prakso, sestavljanje in utemeljevanje predlogov, pripravljanje poročil in finančnih načrtov itd.

### b) Splošna oblika poslanskega nadzora (poslanske razprave) in poslanska vprašanja

Sredstva in načini nadzora vlade so številni in mnogovrstni in jih poslovniki parlamentov natančno določajo. Med sredstva splošnega nadzora sodijo najprej *splošne in posebne razprave*, ki so posebne točke dnevnih redov. Splošne razprave dajejo skoraj neomejene možnosti za obravnavanje posameznih, širših in povezanih vprašanj, ki se nanašajo na sedanje in prihodnje politike oziroma njihovo uresničevanje. Te razprave se razli-

kujejo po vsebini in ciljih od konkretnih razprav. V nekaterih parlamentih so splošne razprave posebej načrtovane, poslanci pa porabijo precej vsega časa za splošne razprave, saj jim omogočajo predstaviti različne pomembne probleme in zamisli (britanski spodnji dom). Vendar imajo take razprave precej manjši vpliv od pričakovanega; poslanci pogosto razpravljajo o pomembnih vprašanjih pred napol prazno dvorano parlamenta. Veliko večji vpliv imajo razprave o konkretnih zakonodajnih predlogih v posameznih fazah zakonodajnega postopka, ko poslanci presojujejo posamezne predloge vlade in njihovo utemeljenost, politično primernost in strokovno ustreznost. Pri tem poudarjajo odgovornost vlade in posameznih ministrov za stanje na posameznih področjih ter njeno sposobnost, da primerneje uredi neko vprašanje ali določi ustrežnejši način uresničevanja sprejetih zakonov.

*Poslanska vprašanja* so drugo pomembno sredstvo za kritično obravnavo delovanja vlade in ministrov ter preverjanje njihove odgovornosti, čeprav nimajo neposredne politične sankcije.<sup>163</sup> Njihov pomen ni le v tem, da omogočajo kritiko; poslanska vprašanja lahko na drugi strani veliko pripomorejo, da posamezno ministrstvo izve, kako parlament ocenjuje njegovo delo, in spozna, kaj od njega pričakuje. Opozarjajo na vprašanja in nerazrešene dileme, ki so bile zanemarjene med oblikovanjem politik ali pa so se pojavila šele med uresničevanjem posameznih zakonov (Norton, 1993: 112). Ministri ali državni uradniki se navadno dobro pripravijo na vprašanja, ki so pisno postavljena vnaprej ali pa jih pričakujejo. Če minister ni sposoben verodostojno predstaviti delovanja svojega resorja ali dovolj razumljivo pojasniti svojega ravnanja, ima to lahko določene posledice zanj in za vlado v celoti (upad zaupanja v javnosti). V posameznih skrajnih primerih, ko je sposobnost posameznega ministra postavljena pod vprašanj, lahko pride do njegovega odstopa. Vendar kritična vprašanja vplivajo predvsem na odgovornejše ravnanje ministrov in jih silijo, da se bolj posvetijo zadevam, ki so jim namenili premajhno pozornost, ali da uporabijo ustrežnejše metode in sredstva za uresničevanje zakonov in dolgoročnih politik. Na drugi strani pa se poslanska vprašanja včasih uporabljajo za to, da vlada ali posamezen minister lahko predstavi pozitivne strani svojega delovanja ali opozori na posamezne dosežke.

Poslanska vprašanja so v zadnjem obdobju pridobila na pomenu, saj jim vsi parlamenti odmerjajo več časa in jih posebej načrtujejo. Uveljavila so se tudi v vseh novih parlamentih držav srednje in vzhodne Evrope, kar je prispevalo k njihovi demokratični podobi. V madžarskem parlamentu so z novim poslovnikom, sprejetim l. 1994, uvedli prakso neposrednih vprašanj in odgovorov, ki je postala najbolj zanimiv del parlamentarne razprave. V slovenskem državnem zboru so poslanska vprašanja od vsega začetka posebna in tudi nadvse pomembna točka

<sup>163</sup> Poslanska vprašanja so najstarejše sredstvo nadzora poslancev in so se najprej pojavila v praksi britanskega parlamenta, kjer so jih že l. 1849 uvedli kot posebno točko dnevnega reda (»question time«). Šele pozneje so se uveljavila v drugih parlamentih.

dnevni redov vsake seje. Podobno kakor v številnih drugih parlamentih morajo biti pri tej točki navzoči ministri in predsednik vlade, vprašanja pa zastavljajo tako poslanci opozicije kot koalicije.<sup>164</sup> Poslanska vprašanja so tako postala pomemben način parlamentarnega nadzora nad delovanjem vlade.

Poslanska vprašanja ustvarjajo nujno potrebni pritisk na vlado. Raziskave poslanskega obnašanja in še posebej postavljanja poslanskih vprašanj ugotavljajo veliko priljubljenost tega sredstva nadzora, vendar je uporaba vprašanj odvisna od dejanskih možnosti, da poslanci oz. poslanske skupine vprašanja postavijo. Na eni strani so te možnosti odvisne od tega, kako je uporaba poslanskih vprašanj določena v poslovnikih parlamentov in v praksi rutinizirana. Na drugi strani pa je uporaba poslanskih vprašanj odvisna od dobrih in pravočasnih informacij. Poslanec namreč ni nujno strokovnjak za posamezno področje ali osebno povezan z reševanjem nekega problema, ki je v pristojnosti vlade, zato prepušča del svoje nadzorne funkcije volivcem, članom stranke ali interesnim skupinam, s katerimi je povezan in ki mu sporočajo svoja stališča in vprašanja. Pri postavljanju vprašanj se poslanci pogosto opirajo tudi na informacije, ki jih objavljajo množična sredstva obveščanja. Ko se sklicujejo na objavljene vesti ali podatke, ki so že imeli določen odmev v javnosti, se še bolj povečuje njihova priljubljenost. Čeprav naj bi po nekaterih ocenah kar polovica poslanskih vprašanj imela svojo podlago v poročanju medijev, pa raziskovalci na drugi strani ugotavljajo, da so se bolj izkušeni poslanci manj pripravljani sklicevati nanje (Rasch, 1992: 14).

S postavljanjem poslanskih vprašanj si poslanci povečujejo ugled in vpliv znotraj parlamenta ter v širši javnosti, s tem pa si povečujejo tudi možnosti za vnovično izvolitev. Možnost vnovične izvolitve je gotovo precej odvisna od tega, ali so sposobni nekaj storiti za svojo volilno enoto ali stranko in prispevati h konstruktivnim rešitvam. Zadržani ali anonimni poslanci lahko pričakujejo težave že pri naslednjem postavljanju kandidatov na strankarske liste in pozneje na volitvah. Prednost imajo torej tisti, ki so bolj znani oz. jih volivci prepoznavajo kot dejavnejše. Nekateri avtorji navajajo vsaj tri različne motive postavljanja poslanskih vprašanj. Med njimi je osebno reklamiranje (»advertising«), to je prizadevanje poslancev, da si med volivci v svoji volilni enoti ustvarijo ugodno mnenje o svojem poslanskem delu in povečajo naklonjenost. Drugi motiv je ustvarjanje mnenja, da imajo osebne zasluge za to, da je vlada ali ustrezno ministrstvo nekaj pomembnega storilo ali preprečilo (»credit claiming«).

<sup>164</sup> Prvi poslovnik slovenskega državnega zbora iz l. 1993 je določil, da so poslanska vprašanja in pobude praviloma uvrščena na sejo (čl. 23). Novi poslovnik, sprejet l. 2002, pa določa, da so poslanska vprašanja posebna točka dnevnega reda. Pri njihovi obravnavi morajo biti navzoči predsednik vlade, ministri in generalni sekretar vlade (čl. 241). Pri postavljanju vprašanj pridejo na vrsto poslanci različnih poslanskih skupin, prva štiri vprašanja pa postavijo poslanci opozicije in poslanec koalicije (čl. 244).

Tretji motiv je javna razglasitev neke vrednostne sodbe (»position taking«), ki je le posredno povezana s konkretno zadevo, ki bi jih naredila za bolj prepoznavne in sprejemljive med vsemi volivci (Rasch, 1992: 12).

Nekatere raziskave kažejo, da je uporaba poslanskih vprašanj odvisna od vrste notranjih in zunanjih dejavnikov. Med notranjimi parlamentarnimi dejavniki je velikost poslanske skupine – manjše stranke so precej bolj dejavne pri postavljanju poslanskih vprašanj, s katerimi lahko pridobivajo pozornost ali naklonjenost med volivci. Drugi dejavnik je položaj poslanca v parlamentu. Poslanci, ki so na vodilnih in vodstvenih položajih (v delovnih telesih, poslanskih skupinah, kolegiju), navadno ne uporabljajo poslanskih vprašanj bolj kot drugi. V parlamentih z daljšo tradicijo je postavljanje poslanskih vprašanj predvsem priložnost za dokazovanje novih poslancev in tistih brez funkcij (»backbenchers«). Tretji in najpomembnejši dejavnik je nedvomno položaj v opoziciji. Nadzor vlade je nedvomno ena temeljnih nalog vsakokratne opozicije in stalno postavljanje poslanskih vprašanj je način, s katerim ta na dovolj privlačen način dokazuje upravičenost svojega obstoja ali pa celo napoveduje druge akcije. Poslanska vprašanja so zelo primeren način uveljavljanja vsake opozicije – delovanje opozicijskih poslancev v delovnih telesih zahteva veliko več truda, hkrati pa je veliko bolj skrito očem javnosti. Vlada je precej občutljiva, ko gre za poslanska vprašanja članov opozicijskih strank, zato se jim včasih skuša izogniti ali jih celo prehiteti. Nema-lokrat pa se zgodi, da posamezna aktualna vprašanja, ki bi jih sicer rada izkoristila opozicija, zastavijo poslanci strank koalicije, pri čemer imajo ministri vlade navadno že pripravljene odgovore.

Zunanji dejavniki so v glavnem povezani z volitvami poslancev in njihovim odnosom do volivcev. Na prvem mestu je predvolilno obdobje, v katerem si vsi poslanci, zlasti tisti, ki nameravajo vnovič kandidirati, prizadevajo utrditi svojo podobo v javnosti in pridobivati podporo volivcev. Povečanje števila poslanskih vprašanj v zadnjem letu mandata je zato skoraj pravilo v vseh parlamentih. V nekaterih parlamentih ugotavljajo tudi povečanje poslanskih vprašanj v prvem letu mandata, ko si novi poslanci pospešeno prizadevajo, da se čim hitreje spoznajo s parlamentarnimi postopki in preizkusijo v govorništvo. Ne glede na to pa so posamezni poslanci in tudi poslanske skupine ves čas trajanja mandata izredno občutljivi za zmanjševanje svojega ugleda ali priljubljenosti stranke nasploh v raziskavah javnega mnenja. V takih primerih je »samoreklamiranje« ali opozarjanje na zasluge posameznih poslancev ali njihovih poslanskih skupin s postavljanjem poslanskih vprašanj veliko učinkovitejše kakor njihovo angažiranje v delovnih telesih.

Poslanska vprašanja so v vseh novih parlamentarnih demokracijah postala običajen način komuniciranja parlamenta z vlado in hkrati močno orodje opozicije. Podatki o poslanskih vprašanjih v novih demokratičnih parlamentih kažejo na izrazito naraščanje v zadnjih dveh desetletjih. Tako povečanje števila poslanskih vprašanj povezujejo z vse večjimi izzi-

vi, s katerimi se srečujejo poslanci, pa tudi z vse večjo močjo izvršilne oblasti. V državah v tranziciji je naraščanje poslanskih vprašanj povezano s tem, da se v parlamentih oblikuje kritično okolje za obravnavo vseh javnih zadev, seveda pa tudi s potrebo novih poslancev, da se čim prej uveljavijo v novih vlogah.

**Tabela 20:** Število poslanskih vprašanj v nekaterih parlamentih

parlament (dom)	mandatno obdobje	število poslanskih vprašanj
poljski sejm	1993–1997	*
	1997–2001	4.602
češka poslanska snemovna	1992–1996	1.263
	1996–1998	1.032
	1998–2002	1.788
madžarski orszaggyules	1994–1998	3.050
	1998–2002	*
slovenski državni zbor**	1992–1996	1.326
	1996–2000	1.586
	2001–2003	1.823
hrvaški poslanski dom – sabor	1995–2000	*
	2000–2003	*
nemški bundestag***	1990–1994	4.241
	1994–1998	3.537
	1998–2002	3.299

\* Ni podatkov

\*\* Vključene so tudi poslanske pobude.

\*\*\* Podatki samo o ustnih vprašanjih.

Podatki o poslanskih vprašanjih kažejo na izjemen porast števila poslanskih vprašanj tudi v slovenskem parlamentu. Število vprašanj se je povečalo že v zborih prve demokratično izvoljene Skupščine RS leta 1990 v primerjavi s zadnjim mandatom nestransko sestavljene (1986–1990). Zelo veliko poslanskih vprašanj pa je v državnem zboru. Poslanci so v prvem mandatu (1992–1996) postavili 1.326 vprašanj in pobud ali 33 na redno sejo. V štirih letih drugega mandata (1996–2000) pa so postavili 1.586 vprašanj in pobud ali 75 na redno sejo. V prvih treh letih tretjega mandata so postavili 1.823 vprašanj in pobud. Opaziti je značilna nihanja – več vprašanj postavijo poslanci v prvem in zadnjem letu mandata. Poslanci manjših strank postavljajo sorazmerno več vprašanj. V državnem zboru so pri postavljanju vprašanj veliko dejavnejše opozicijske stranke, ki pa z odgovori vladnih predstavnikov pogosto niso zadovoljne. Videti je, da poslanska vprašanja in pobude še niso postale povsem običajen način komuniciranja državnega zbora z vlado. Vlada ne odgovarja vedno na vsa vprašanja, tako, da je delež neodgovorjenih v posameznih letih izredno visok.

Poslanci pogosteje postavljajo vprašanja ministrom na področjih oblikovanja politik, ki posebej zanimajo njihovo stranko. Kljub pogosto majhnemu učinku posameznega vprašanja na ravnanje vlade ali resorja

pa poslanska vprašanja skupaj vendarle ustvarjajo določen pritisk na vodstva posameznih resorjev in jih silijo k pojasnjevanju in upravičevanju posameznih ukrepov. Domnevamo lahko, da poslanska vprašanja, četudi niso poslovniško najustreznejše urejena, tudi v državnem zboru vplivajo na spreminjanje politik, spremembo administrativnih metod in tehnik ali resornih praks, verjetno pa tudi silijo pristojna ministrstva, da ne uporabljajo določenih pretiranih ali dvomljivih ukrepov.

**Tabela 21:** Število poslanskih vprašanj in pobud v državnem zboru v posameznem mandatu – razmerje med vprašanji koalicije in opozicije ter delež odgovorjenih

Državni zbor	Število poslanskih vprašanj in pobud				
	Skupaj	Koalicija	Opozicija	Narodnosti	Delež odgovorjenih
1992-1996	1.761	*	*	*	*
1996-2000	1.586	*	*	*	78 %
2001	620	151	469	-	41 %
2002	454	107	330	14	65 %
2003	749	130	598	21	95 %

\* Ni podatkov

### c) Interpelacija, (ne)zaupnica in ustavna obtožba (»impeachment«)

Med sredstvi nadzora so najučinkovitejša tista, ki predpostavljajo neko neposredno sankcijo za posameznega ministra ali celo vlado. Zato so navadno natančno opredeljena že v ustavah, podrobno pa tudi v poslovnikih parlamentov. Zaradi možnih hujših političnih posledic se pri vseh pojavlja bistveno večja odgovornost predlagateljev, navadno opozicije, na drugi strani pa se pojavlja vprašanje enotnosti koalicije in discipline članov poslanskih skupin, ki sestavljajo koalicijo.

*Interpelacija* pomeni najzahtevnejše vprašanje, ki ga lahko postavijo poslanci posameznemu ministru, in so v vseh parlamentih eno najpomembnejših sredstev nadzora, odkar je bila uvedena vladna odgovornost. Predpostavlja namreč možnost konkretne sankcije – po končani razpravi lahko poslanci predlagajo glasovanje o nezaupnici ministru. Interpelacije pogosto določajo ustave držav, vendar na precej različen način, tako, da jih je težko primerjati. (Ustava Poljske npr. določa v 159. členu, da lahko poslanci zahtevajo glasovanje o zaupnici posameznemu ministru). Ustave določajo tudi pogoje v obliki števila poslancev, ki lahko vložijo interpelacijo. Interpelacije so tudi v poslovnikih parlamentov različno urejene in zato v nekaterih parlamentih bolj vsakdanje in pogosteje uporabljene kakor v drugih.

Interpelacije so kot sredstvo nadzora vlade v praksi sodobnih parlamentov pogosteje vložene kakor pa dejansko učinkovite. Precejkrat so bile uporabljene tudi v prvih dveh mandatih delovanja državnega zbora,

a se niso izkazale za posebno uspešne (za nezaupnico vladi ali ministru, ki jo po 118. členu ustave RS lahko sproži najmanj deset poslancev, je potrebna večina vseh poslancev, to je 46 ali več).<sup>165</sup> Interpelacije, ki so bile vložene v obdobju 1992–1996 proti ministroma za pravosodje (M. Kozinc in M. Zupančičeva), finance (M. Gaspari), obrambo (J. Kacin), zdravstvo (B. Voljč) in gospodarske dejavnosti (M. Tajnikar), niso uspeli, čeprav je nekaj ministrov odstopilo med razpravo ali pozneje po glasovanju. Uspela je samo interpelacija proti zunanjemu ministru Z. Thalerju, ko so se poslanci SKD pri glasovanju pridružili opoziciji. V drugem mandatu so bile vložene interpelacije najprej proti vladi v celoti in nato proti ministru za šolstvo in šport dr. S. Gabru in obrambnemu ministru A. Krapežu. Medtem ko prva ni uspela, je pred glasovanjem o drugi minister sam odstopil. Nato so bile vložene še interpelacije proti ministru za notranje zadeve M. Bandlju, ministru za kmetijstvo C. Smerkolju, ministru za finance M. Gaspariju in ministru za zunanje zadeve L. Peterletu. Od teh je uspela samo interpelacija zoper ministra M. Bandlja, medtem ko državni zbor o interpelaciji zoper ministra Peterleta v mandatnem obdobju ni odločal. V prvih dveh letih tretjega mandata državnega zbora (2000–2002) je bila vložena samo ena interpelacija proti ministru za okolje in prostor mag. J. Kopaču, a ni uspela. Konec marca 2003 je opozicija vložila interpelaciji zoper ministra za zdravje dr. D. Kebrina in ministra za notranje zadeve dr. R. Bohinca, ki prav tako nista uspeli.

Obravnava interpelacij v slovenskem državnem zboru kaže, da se opozicija navadno dobro pripravi, preden formalno vloži interpelacijo in skuša iz nje narediti najpomembnejše vprašanje v državi. Dogodki, povezani z interpelacijo, so se zgodili že pred meseci, poslanska razprava pomeni le končno politično merjenje moči. Uspeh interpelacije je večinoma odvisen od velikosti in tudi enotnosti koalicije; medtem ko so bile te možnosti v prejšnjih mandatih dokaj velike, so v tretjem mandatu, ko ima koalicija več kot zadostno večino, precej manjše. K temu prispeva tudi koalicijska pogodba med strankami, ki tako podpora predlogom opozicije opredeljuje kot kršenje temeljnih določb.

Interpelacije so redko uspešne tudi v drugih parlamentih, saj v takih primerih koalicija navadno strne vrste. V razpravi predlagateljem le redko uspe dokazati očitke. Uspešnejše so lahko zaradi programske različnih strank v koaliciji, ki s podporo interpelacijam opozicije dokazujejo

<sup>165</sup> Novi poslovnik državnega zbora opredeljuje interpelacijo v čl. 250–253. Člen 250 določa, da lahko najmanj deset poslancev vloži interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra. V njej mora biti jasno postavljeno in obrazloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. Pred razpravo o interpelaciji na seji državnega zbora lahko predstavnik poslancev, ki so jo vložili, obrazloži interpelacijo, predsednik vlade ali minister, na katerega se nanaša interpelacija, pa lahko obrazloži svoj odgovor ali ustno odgovori (čl. 252). Po končani razpravi o delu vlade ali delu posameznega ministra, lahko najmanj deset poslancev zahteva, da se glasuje o nezaupnici ministru, če pa zahtevajo, da se glasuje o nezaupnici vladi, morajo predlagati izvolitev novega predsednika vlade (čl. 153).

svoje vrednostne usmeritve, ki so bliže drugim strankam kakor tistim, s katerimi so se pragmatično povezale v koalicijo. Dogaja se sicer, da se posamezni minister zaradi političnih razlogov zameri lastni stranki in ga ta ne podpre v celoti ali da prevladajo lokalni interesi in da poslanci določene regije ne glede na strankarsko pripadnost glasujejo skupaj za odstavek ministra. Interpelacije tako ostajajo predvsem politična akcija in hkrati politična predstava, s katero skuša opozicija oslabiti ministra in vlado ter z večmesečnim medijskim pritiskom odvzeti verodostojnost vladajoči večini. Posamezen minister je pogosto samo formalen naslovník interpelacije, dejansko pa opozicija napada celotno vlado. Zato se na interpelacijo praviloma ne pripravi samo pristojni minister, na katerega je naslovljena, temveč vlada v celoti, ki pripravi odgovore – posamezen minister dobi navadno podporo predsednika vlade.

*Nezaupnica oz. konstruktivna nezaupnica* pa je način izrekanja nezaupnice celotni vladi, ki ima lahko najhujše politične posledice. Ob izglasovanju enostavne nezaupnice vlada pade in je treba oblikovati novo, to pa je pogosto zelo težavno in terja veliko časa. V takem primeru lahko zaupa predsednik države mandat novemu mandatarju ali pa pride do predčasnih volitev. Vlada, ki je seveda odvisna od večine v parlamentu, se pred nezaupnico ne more braniti – edino sredstvo obrambe pred nezaupnico je poskus strnitve koalicijskih (vladnih) strank in discipliniranje članov poslanskih skupin v skupnem interesu. V državah, kjer je možna le enostavna nezaupnica, govorijo o pomanjkanju elementov »racionalnega« parlamentarizma. Med nezaupnicami je v tranzicijskih državah znana nezaupnica, ki je bila vložena proti poljski koalicijski vladi Hanne Suchocke maja 1993, zaradi katere je vlada padla z enim glasom večine.

V nekaterih državah se je po nemškem zgledu uveljavila *konstruktivna nezaupnica* kot poseben način izrekanja nezaupnice celotni vladi, ki zahteva, da je hkrati izvoljen tudi nov predsednik vlade. Ta t. i. »nemški model« izrekanja nezaupnice je bil uveden z novo nemško ustavo po 2. svetovni vojni zaradi izkušenj iz obdobja »weimarske« ustave v letih 1919–1933, ko je zaradi pogostih menjav vlade in novih volitev zavladovalo veliko nezadovoljstvo s parlamentarnim sistemom. Konstruktivna nezaupnica ščiti vlado in tudi sam parlament pred nestabilnostjo, ki bi nastala ob razpustitvi parlamenta.<sup>166</sup> V svojo ustavno ureditev so ga prevzele Španija l. 1978, Slovenija l. 1991 in nekatere druge države (ustava Poljske določa v 158. členu podoben postopek, po katerem mora predlog nezaupnice vladi vsebovati ime kandidata za novega predsednika vlade).

<sup>166</sup> Konstruktivno nezaupnico določa 67. člen nemške ustave. Vsebovati mora predlog novega kanclerja, podpisati pa jo mora četrtnina poslancev oz. poslanska skupina, ki šteje najmanj četrtnino članov. Novi kancler je izvoljen, če dobi večino glasov vseh članov bundestaga. Doslej je bila konstruktivna nezaupnica v bundestagu uporabljena le dvakrat – neuspešno l. 1972, ko je R. Barzel hotel zamenjati W. Brandta (Barzel je dobil 247 glasov od potrebnih 249) in uspešno l. 1982, ko je H. Kohl (dobil je 256 glasov) zamenjal H. Schmidta (Schick in Zech, 1999: 59).



Slovenska ustava določa konstruktivno nezaupnico v 116. členu tako, da na predlog najmanj deset poslancev izvoli novega predsednika vlade z večino glasov vseh poslancev. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen.

Konstruktivna nezaupnica je pogosto tvegano sredstvo nadzora – tako gospodarsko kot politično – in jih posamezni strankarski klubi ali opozicija uporabljajo v posebnih primerih, ko postane podpora aktualni vladi vprašljiva, sicer pa le v skladu s svojo dolgoročno strategijo delovanja v parlamentu. Vendar se pri tem zavedajo, da lahko nepremišljen predlog načne verodostojnost vlagatelja. Grožnje s konstruktivno nezaupnico sicer lahko načnejo vprašanje legitimnosti vlade, posledično pa slabijo tudi sam parlament. V Sloveniji je bila konstruktivna nezaupnica vložena večkrat v skupščini RS proti vladi Lojzeta Peterleta; po tretjem glasovanju 22. aprila 1992 ga je nasledil dr. Janez Drnovšek.<sup>167</sup>

K sredstvom nadzora parlamenta nad vlado lahko pogojno prištevamo tudi institut *zaupnice vladi*. Zaupnico namreč lahko zahteva le predsednik vlade in jo navadno veže na sprejetje nekega zakonskega ali drugega predloga. Če parlament ne izglasuje zaupnice, ima to učinek neposredne sankcije, saj mora predsednik vlade oz. vlada odstopiti. V tem primeru mora parlament izvoliti novo vlado. V zadnjem času je najbolj znan primer zaupnice v nemškem bundestagu, ko je predsednik vlade G. Schroeder l. 2001 vezal zaupnico na sprejem zakona, ki je dovolil pošiljanje nemških vojakov na mednarodne vojaške operacije (Afganistan).<sup>168</sup>

Po slovenski ustavi (117. čl.) lahko predsednik vlade zahteva glasovanje o zaupnici vladi, zanj pa mora dobiti večino glasov vseh poslancev.

<sup>167</sup> Skupina neodvisnih poslancev je 19. februarja 1992 predlagala konstruktivno nezaupnico vladi in predlagala za novega mandatarja B. Voljča. Skupščina na seji 19. februarja 1992 ni izglasovala nezaupnice, predlagani kandidat je dobil 115 glasov (šest premalo). O novi nezaupnici vladi, ki jo je predlagala »mala koalicija« (SDSS, SSS, DS, Zeleni in neodvisni poslanci), je skupščina glasovala 8. aprila 1992, ko je kandidat za mandatarja I. Bavčar dobil 98 glasov. Pri glasovanju o tretjem predlogu konstruktivne nezaupnice je kandidat dr. J. Drnovšek dobil 126 glasov.

<sup>168</sup> Zaupnico je v nemškem parlamentu prvi uporabil l. 1972 socialdemokrat W. Brandt in izgubil na glasovanju. Februarja 1982 jo je uporabil socialdemokrat H. Schmidt, da bi levičarske dvomljivce v lastni stranki prisilil k podpori svoje politike (zaupnico je dobil z 269 glasovi proti 224, vendar je bil že oktobra 1982 preglasovan ob konstruktivni nezaupnici). Tretjič jo je uporabil kancler H. Kohl konec l. 1982 in izgubil na glasovanju. To je povzročilo razpust bundestaga in predčasne volitve. Kancler G. Schroeder je decembra 2001 kot četrti kancler v povojni nemški zgodovini v skladu z 68. členom nemške ustave postavil na glasovanje zaupnico svoji vladi v zvezi z udeležbo nemških vojakov v vojaških operacijah v Afganistanu. Vladni predlog je od 669 poslancev bundestaga, v katerem je imela rdeče-zelena koalicija 345 sedežev (SDP 298, Zeleni 47), podprlo 336 poslancev (dva več od zahtevane večine). Kanclerja so podprli poslanci člani njegove stranke (SDP), od poslancev koalicijske stranke Zelenih pa so štirje glasovali proti (v zvezi z negotovo podporo mirovniško naravnanih Zelenih je imel kancler možnost, da jih nadomesti z liberalno stranko G. Westerwella, ki na volitvah l. 1998 ni dobila dovolj glasov, da bi prišla v parlament. (Schich in Zech, 1999: 60).

Če ne dobi dovolj glasov, mora državni zbor v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu pri vnovičnem glasovanju izglasovati zaupnico. Če tega ne stori, določa ustava sankcijo s tem, da nalaga predsedniku države, da razpusti državni zbor in razpiše nove volitve.<sup>169</sup> Institut zaupnice je uporabil predsednik vlade dr. J. Drnovšek 7. aprila 2000, ko je nanjo vezal predlog novih ministrov, a ni dobil potrebne večine.

*Ustavna obtožba* (»impeachment«) pa je izredno sredstvo, predvideno za ugotavljanje kazenske odgovornosti predsednika vlade in ministrov (in tudi predsednika države). V primeru ministrov in predsednika vlade gre za kršitev zakonov ali ustave (v primeru predsednika države gre za kršitev ustave ali hujšo kršitev zakonov), ki so jih storili pri opravljanju svojih funkcij. Odgovornost se nanaša le na protiustavne ali protizakonite akte, ne pa na neodgovorno ali neprimerno ravnanje. Te najvišje državne funkcionarje lahko obtoži le parlament, o obtožbi pa odloča ustavno sodišče. Ustavno obtožbo poznajo po svetu že dalj časa, vendar pa jo silno redko uporabijo, še redkeje pa je obtoženi dejansko spoznan za krivega. Obtoženi pogosto odstopijo s položaja že med postopkom.

Slovenska ustava določa obtožbo zoper predsednika vlade in ministre v 119. členu. Grožnje z ustavno obtožbo in uvedba postopka lahko sprožijo tudi hujšo vladno in splošno politično krizo. Zato se povsod uporablja le kot skrajno sredstvo po tem, ko so izčrpana vsa druga sredstva za ugotavljanje odgovornosti. Zaradi svojega političnega pomena je uporaba ustavne obtožbe bolj ali manj odvisna od splošnih političnih razmer in razmerja političnih sil v parlamentu.<sup>170</sup>

\*\*\*

Uporaba sredstev nadzora – poslanskih vprašanj, interpelacij, zaupnic in nezaupnic in tudi ustavnih obtožb – je ne glede na upravičenost seveda tudi stvar taktike poslanskih skupin, zlasti opozicijskih. Njihov učinek je pogosto odvisen od konkretnih okoliščin in razmerij moči, pa tudi od splošnega razpoloženja med volivci v državi. Zato je pomembno izbrati pravi čas, ko se pozornost javnosti usmerja na določene probleme. Možnost ugodne publicitete določenega sredstva je lahko precej manjša, če sredstvo ni dobro zastavljeno oz. nima pravih argumentov. Prepogosta uporaba posameznih sredstev ima lahko nasprotni učinek; v takih primerih se pojavljajo obtožbe o zlorabi sredstev nadzora. Neomejeno postavljanje vprašanj ali vlaganje interpelacij zahteva tudi preveč poslanskega časa in tudi časa ministrov, ki morajo odgovarjati na vprašanja. Neuspe-

<sup>169</sup> Institut zaupnice določa novi poslovnik državnega zbora v čl. 256–260.

<sup>170</sup> V državnem zboru je bil oktobra 1998 vložen predlog obtožbe zoper predsednika slovenske vlade dr. J. Drnovška pred ustavnim sodiščem RS zaradi kršitve ustave in zakonov v primeru »izraelskega sporazuma«, ko naj bi prišlo do škodljivih posledic (izid glasovanja na izredni seji državnega zbora 9. decembra 1998 je bilo 24 poslancev »za«, 46 pa »proti«).

šno vlaganje interpelacij, nezaupnice oz. konstruktivne nezaupnice lahko resno načne verodostojnost samega predlagatelja. K uporabi sredstev nadzora prispevata velika politična in strankarska tekmovalnost in polarizacija. Pri tem ne gre zanemariti, da se z uporabo bolj priljubljenih sredstev nadzora v nacionalnem parlamentu lahko pomembno utrjuje podoba novih strank na ravni celotne države.

Pri ugotavljanju dejanskih posledic parlamentarnega nadzora nad vlado pa naletimo na vprašanje kriterijev za merjenje nadzora. To, da so pod stalnim parlamentarnim nadzorom, sicer drži ministre in državne uradnike v stalni negotovosti, ali imajo zadosten pregled nad svojim področjem, ali so vsi sprejeti ukrepi upravičeni in ali dajejo predvidene rezultate. Voditelji vladnih resorjev se raje vnaprej odpovedo dejanjem in ukrepom, ki jih ne bi mogli dovolj prepričljivo opravičiti. Čeprav lahko empirično ugotavljamo posledice nekaterih uporabljenih oblik nadzora, pa lahko le ugibamo o dejanskem in trajnem vplivu vseh razpoložljivih sredstev, še posebej, ker se njihov pomen pogosto spreminja hkrati s spremembo splošnih političnih okoliščin, spremembo odnosa med večino in opozicijo itd. Prav tako bi lahko rekli, da ne moremo presoditi pomena posameznih sredstev nadzora, ki sicer niso bila niti uporabljena, a je že možnost njihove uporabe (npr. če bi jih uporabila opozicija) celo brez neposredne grožnje povzročila spremembo ravnanja vlade ali posameznega ministra, oz. vplivala na njegov odstop.

Kljub pomembnosti nadzora, ki postaja celo najpomembnejša funkcija sodobnih parlamentov, tako tistih z daljšo tradicijo in stabilnim delovanjem kot novih demokratičnih parlamentov, parlamenti ne posvečajo dovolj pozornosti nadzoru vlade. Poslanci se bolj ukvarjajo z oblikovanjem nove zakonodaje kakor pa z vprašanji, kako se zakoni in proračuni izvajajo v praksi. Na drugi strani je mogoče ugotoviti, da nadzor vlade, ki ga opravlja parlament, ni vedno povezan z dejanskim hotenjem nadzirati vlado ali njene ministre, temveč je pogosto motiviran z drugimi cilji (osebno uveljavljanje, strateško zasledovanje drugih ciljev itd.).

Državni zbor kot nov parlament z različnimi oblikami sistematičnega in občasnega nadzora zagotavlja precejšen pritisk na vlado in ravnanje ter operativno delo ministrov. Tega pritiska sicer ne moremo niti povsem ugotoviti niti zanesljivo izmeriti. Verjetno je dokaj primerljiv s pritiskom v drugih novih parlamentih, za neposredne primerjave pa ni na razpolago dovolj podatkov. Sredstva nadzora izvršilne oblasti se v vseh mandatih delovanja državnega zbora sicer niso izkazala za posebno učinkovita, saj so uspela v glavnem le v redkih primerih, ko se je predlagateljem pridružila še kakšna stranka v koaliciji. Po mnenju opozicijskih strank naj bi vladna večina odklanjala kakršenkoli nadzor ali pa vsaj zavlačevala z uvrstitvijo posameznih zahtev na dnevne rede. Vendar so se uporabljena sredstva kljub vsemu izkazala za koristna, saj so razprave ob postavljenih vprašanjih ali vloženi interpelacijah na eni strani pogosto pokazale na dejanski obseg problemov in opozorile na nekatera vprašanja objektivne

odgovornosti, na drugi strani pa so bile pomembno opozorilo odgovornim funkcionarjem glede njihovega ravnanja v prihodnje. Vlaganje teh sredstev je pritegovalo veliko medijsko pozornost in koristilo nekaterim strankam kot priprava na prihodnje volitve. Vendar pa dramatičnost pri uveljavljanju nekaterih od teh sredstev gotovo opozarja tudi na pomanjkljiv nadzor, ki bi ga sicer morala sistematično in stalno opravljati delovna telesa.

### **REKRUTACIJA IN SOCIALIZACIJA POSLANCEV – OBLIKOVANJE NACIONALNE PARLAMENTARNO-VLADNE (EVRO)ELITE**

Demokratske predstavniške institucije se oblikujejo po načelu enakosti vseh državljanov in enakih možnosti vseh, da sodelujejo v volilnih procesih in so izvoljeni vanje. Za opravljanje poslanske funkcije torej niso predvidene nobene omejitve ali posebni pogoji, ki bi jim morali kandidati za poslanske funkcije ustrezati (razen državljanstva, starosti in opravilne sposobnosti). Zato morajo parlamenti praviloma sami poskrbeti, da se njihovi novi člani čim prej vključijo v delo parlamenta. Parlamentarno okolje je tisto, v katerem poteka intenzivna socializacija novih poslancev na najrazličnejše načine in v katerem se oblikuje posebna parlamentarna elita.

Poslanci sestavljajo posebno skupino, ki je hkrati izredno pomemben del nacionalne politične elite. Ta poleg gospodarske, tehnološke in kulturne elite zagotavlja politično stabilnost in dinamiko družbenega razvoja. Poslanska ali parlamentarna elita se je oblikovala v daljšem obdobju razvoja parlamentarne demokracije, pri njenem oblikovanju pa so imele velik pomen posebne pravice (privilegiji) poslancev, ki jim zagotavljajo samostojnost in neodvisnost pri izrekanju mnenj in odločanju. Razvoj parlamentarne demokracije se je pravzaprav začel takrat, ko je bila v parlamentu zagotovljena svoboda govora in so se razvile posebne pravice in svoboščine poslancev, ki so utrjevale njihov neodvisni položaj.<sup>171</sup> Danes uživajo poslanci parlamentarno oz. poslansko imuniteto, ki pomeni pravno neodgovornost in nedotakljivost članov predstavniškega telesa za določena kazniva dejanja. Glavni namen imunitete je, da se parlamentom omogoči neodvisno in nemoteno delo ter zagotovijo pogoji za svobodno

<sup>171</sup> Angleška Listina pravic (Bill of Rights) iz l. 1689 je prvi dokument, ki utrjuje poseben status poslancev in med drugim določa, da morajo biti volitve članov angleškega parlamenta svobodne in da se mora parlament, zato da bi ohranil in utrdil zakone, pogosto sestajati. Zelo pomembna je tudi določba, da se svoboda govora in razpravljanja ali parlamentarnega postopka ne sme napadati ali spodbijati na nobenem sodišču ali drugem kraju zunaj samega parlamenta.

delovanje njegovih članov. V tem smislu pomeni imuniteta (ki se loči na poklicno in nepoklicno) izjemo od ustavnega načela enakosti pred zakonom (Grad, 2000: 238). Drugi pomemben dejavnik je profesionalizacija poslanskega poklica, ki jim je zagotovila ustrezna povračila oz. plačo za opravljanje poslanskega poklica. Na oblikovanje poslanske elite je vplival še posebej razvoj strankarstva, saj je ta elita razdeljena na strankarske skupine ali frakcije in še posebej na večinsko koalicijo in opozicijo, vendar imajo vsi poslanci tudi določene skupne interese.

Razmerje med poslanci oz. poslansko in politično elito je pravzaprav težko določiti, saj se dokaj prekrivata. V politično elito spadajo tisti, ki se aktivno zavzemajo za uresničitev določenih vrednostno opredeljenih strankarskih ciljev, in tudi misleci, ki razvijajo politične ideje in strategije. Člani politične oz. strankarske elite pogosto kandidirajo na volitvah, na drugi strani pa se poslanci z izvolitvijo vključujejo v širšo politično elito. Razlika je videti predvsem v hierarhičnem razmerju med strankarskimi vodstvi in skupinami strankarskih poslancev v parlamentu – vrhovi strank, ki postavljajo cilje in dolgoročne strategije strankarskega delovanja, nedvomno pomembno vplivajo že na izbiro kandidatov na volitvah. Čeprav so parlamentarni deli strank (poslanske skupine ali frakcije) lahko formalno opredeljeni kot neodvisni dejavniki delovanja v parlamentu, pa si vrhovi strank zagotavljajo nadzor nad njimi na različne načine, med drugim tudi s statutarnimi določili, ki poslance obvezujejo, da delujejo v skladu s sprejetimi volilnimi programi in politikami strank in celo obveznimi navodili v primeru posameznih glasovanj (Krašovec, 2000: 92). Vendar pa lahko tudi posamezni poslanci in poslanske skupine na podlagi izkušenj pomembno vplivajo na oblikovanje strankarskih stališč do konkretnih vprašanj, na dopolnjevanje strategij, pripravljenost na sporazumevanje in oblikovanje kompromisov itd. Povezanost med poslanskimi skupinami in strankarskimi vrhovi je najizrazitejša takrat, kadar so vodilni strankarski politiki tudi izvoljeni na listah strank.

Parlamentarno elito sestavljajo vsi poslanci, ki so izvoljeni v posameznem mandatu, vendar so njen najpomembnejši del tisti poslanci, ki so izvoljeni večkrat. Ti omogočajo prenašanje t. i. institucionalnega znanja in zagotavljajo tekoče delovanje parlamenta (Norton, 1993: 43). Med poslanci, ki so posebej aktivni in vplivni, bomo vedno našli veliko število znova izvoljenih. V širšem smislu sestavljajo parlamentarno elito tudi tisti poslanci, ki so poslanske dolžnosti opravljali kdaj v prejšnjih mandatih in ostajajo dejavni v političnem življenju. Značilno za zrelo parlamentarno elito je ob velikih izkušnjah iz parlamentarnega delovanja dobro poznavanje formalnih in neformalnih pravil poslanskega dela oz. zakonodajnega postopka in sodobnih pogajalskih tehnik. Taka elita ima velike sposobnosti pridobivanja informacij, zavzemanja stališč in oblikovanja alternativnih predlogov, posebej pa obvlada umetnost pogajanja in oblikovanja kompromisov. Značilna zanjo je tudi dobra povezanost z volivci in dostop do medijev. Tako parlamentarna elita pomembno vpliva

na ritem in stabilnost dela parlamentov. Parlamentarne elite držav zahodne Evrope, ki so si nabirale izkušnje v daljšem obdobju povojnega razvoja, imajo tudi velike izkušnje iz koalicijskega in opozicijskega delovanja, nadzora nad vlado in povezovanja parlamentov z volivci. V posameznih primerih si prizadevajo pritegniti javnost za doseganje pomembnih ciljev, včasih pa opozarjajo na dejanske zmogljivosti parlamentov ter meje in možnosti zakonodajnega urejanja. Na ta način parlamentarne elite pomembno prispevajo k tekočemu delu parlamentov in k čim boljši kakovosti zakonodaje.

Od kakovosti parlamentarne elite in njene sposobnosti oblikovanja soglasja o ključnih nacionalnih interesih je najbolj odvisno, kaj ima prednost pri uvrščanju na dnevne rede, kako uspešno se razrešujejo konflikti in kako tekoče poteka proces odločanja ter kako kakovostne politike se oblikujejo v nacionalnem parlamentu. Od tega je precej odvisno, kako učinkovito je vodenje države, pa tudi kako prepoznavna je država navzven oz. kakšna sta njena mednarodni ugled in teža. Zato so še posebej pomembna merila, po katerih so posamezniki izbrani za kandidate.

V demokratičnih ureditvah kandidati za poslanska mesta v nacionalnem parlamentu praviloma kandidirajo na strankarskih listah. To so posamezniki, ki so jih stranke zaradi njihovega ugleda, zaslug ali posebnih sposobnosti posebej izbrale in postavile za kandidate. Med njimi so ljudje, ki so sposobni in uspešni v svojem poklicu ali pri opravljanju javnih funkcij. Večina teh navadno razpolaga z zadostnimi sredstvi, ki jim zagotavljajo varno preživetje, tudi če se po prenehanju mandata ne bi mogli znova zaposliti. Glede na to, da si stranke prizadevajo za čim večjo moč in vpliv, to pa lahko dosežejo samo s čim večjim deležem izvoljenih poslancev, ki bodo dejavno uresničevali strankarske cilje, dajejo prednost predvsem takim ljudem, na katere se lahko zanesejo, da se bodo ravnali po strankarskih usmeritvah. Pri tem imajo določeno prednost ljudje, ki so se s svojim delom dokazali na raznih ravneh strankarske organiziranosti. Stranke imajo različna merila za izbiro kandidatov, odvisno tudi od njihovih posebnih vrednot in ciljev, vendar so volitve končni mehanizem, ki opravi selekcijo med kandidati različnih in tudi istih strank. Na ta način se v parlament izbirajo (rekrutirajo) ljudje, ki so skoraj praviloma družbeno aktivnejši oz. uglednejši, na drugi strani pa sposobnejši oblikovati in argumentirati zahteve ter prodornejši pri uveljavljanju teh zahtev.

Opravljanje poslanske funkcije je zelo pomembno tudi kot usposabljanje za delo v vladi. Poslanci se vsak dan seznanjajo z delovanjem parlamenta v razmerju do vlade, z njenim delovanjem, usmeritvami in zakonodajnimi predlogi. Lahko se izkažejo kot učinkoviti sooblikovalci vladnih politik bodisi z dajanjem alternativnih predlogov ali vlaganjem koristnih amandmajev k vladnim predlogom ali pa s smiselno kritiko. Člani parlamenta neredko postanejo kandidati za člane vlade in voditelje najpomembnejših resorjev. Možnost, da so ministri izbrani med člani parlamenta, lahko pomembno prispeva k boljšemu sodelovanju med

vlado in parlamentom. Ministri, ki so bili prej poslanci, lahko precej bolje presoјajo moţnosti za sprejem nekega predloga ali uveljavitev neke nove politike in znajo tudi bolje oceniti njene uĉinke in posledice. Prav tako znajo s svojimi osebnimi nastopi v parlamentu bolje pojasnjevati naĉine uresniĉevanja sprejetih ukrepov in odgovarjati na poslanska vprašanja. V parlamentarnih ureditvah izvolitev poslanca za ĉlana vlade pomeni, da ga na njegovem sedeţu zamenja naslednji na listi kandidatov stranke na volitvah.

Parlamentarne elite v sodobnih drţavah sestavljajo predvsem poslanci, ki jim opravljanje poslanskega dela skozi veĉ mandatov pomeni ţivljenjsko kariero, ki so ji pripravljene podrediti svoje osebne interese in zaradi nje prevzeti posebne odgovornosti. V številnih drţavah z daljšo parlamentarno tradicijo je precejšen del poslancev znova izvoljenih. V Veliki Britaniji, kjer ugotavljajo po letu 1945 poveĉanje interesa za poslansko funkcijo, se veĉa deleţ poslancev, ki prenehajo svoj mandat zaradi upokojitve, v zadnjem obdobju pa je bilo vsaj 80 % poslancev znova izvoljenih (Norton, 1993: 44). Kljub strankarski razdeljenosti parlamentarne elite pomembno sodelujejo pri postavljanju ciljev nacionalnega razvoja in oblikovanju dolgoroĉnih politik. Hkrati ko vplivajo na uĉinkovitost zakonodajnega in drugega dela ter doloĉajo ritem parlamentarnega delovanja, vĉasih tudi opozarjajo na dejanske zmogljivosti parlamenta in na meje zakonodajnega urejanja.

Parlamentarne elite seveda ne razpolagajo z zadostnim znanjem o stanju na vseh podroĉjih ali celo poznavanjem smernic gospodarskega, tehnološkega, informacijskega in drugega razvoja po svetu, vendar znajo nadomestiti svoje pomanjkljivosti s tem, da v svoje delo vkljuĉujejo strokovno znanje. Zlasti v t. i. predodloĉitveni fazi prihaja do najrazliĉnejših oblik povezovanja s strokovnimi in znanstvenimi skupinami in institucijami ter neodvisnimi strokovnjaki. V teh drţavah vlade in parlamenti spodbujajo nastanek neodvisnih »think-tankov«, ki pomagajo oblikovati alternativne razvojne scenarije in prepreĉujejo razne napaĉne projekte. Konĉne odloĉitve so torej precej nakazane v teh pripravljalnih in posvetovalnih dejanjih. Zrela parlamentarno-vladna elita je tudi sposobna prenesti neodvisno kritiko in jo sprejema kot drţavotvorni prispevek. Tako sprejema tudi intelektualno kritiko, katere predmet je delovanje politiĉnega sistema, razmerje med posameznimi vejami oblasti, odgovornost koalicije ali opozicije, uĉinkovitost parlamenta in njegovih delovnih teles itd. S sprejemanjem take kritike dokazuje, da se je sposobna pogovarjati o vseh vprašanih in tudi o neprijetnih ali »zamolĉanih« zadevah in, kar je glavno, da je kljub razlikam mogoĉe doseĉi dogovor. Tako lahko parlamentarna elita pomembno prispeva k zmanjševanju konfliktov in kulturi dialoga v druţbi.

V sodobni zgodovini se je veĉkrat zgodilo, da je prišlo do diskontinuitete v razvoju parlamentarizma. Prejšnja politiĉna in parlamentarna elita je bila marsikje odstranjena s politiĉnimi ali represivnimi ukrepi kot ne-

varen politični tekmeč ali oporišče morebitne opozicije nekemu totalitar-nemu režimu. Nova parlamentarna elita se je marsikje morala oblikovati na novo. To se je po drugi svetovni vojni zgodilo v državah, ki so po dalj-šem obdobju totalitarnih vladavin prešle v demokracijo (Nemčija, Italija). Tudi v postsocialističnih državah srednje in vzhodne Evrope se po dol-gem obdobju prevlade enostranskih ideoloških meril za izbiranje pred-stavnikov prvič oblikuje sodobna parlamentarno-vladna elita. Njeni člani se izbirajo na podlagi svobodnega oblikovanja političnih programov in politične tekmovalnosti. Od te »tranzicijske« elite je najbolj odvisno, kako hitro se bodo utrdile nove demokratične institucije in kako učinko-vita bo preobrazba socialnega in gospodarskega sistema. Zato bi pričako-vali, da se uveljavljajo kriteriji, ki omogočajo izbiranje najsposobnejših. Pri izbiranju primernih kandidatov za mesta v parlamentih se pojavljajo nekatere posebnosti. Kandidati za poslanska mesta so izbrani po merilih strank, ki še vedno niso dokončno izoblikovane in se počutijo izredno ogrožene, to pa pomembno vpliva na postavljanje meril za izbiranje kan-didatov na njihove liste. Njihovo temeljno načelo pri postavljanju kandi-datov na volitvah je bilo »samo, da je naš«. Na drugi strani so že ob prvih demokratičnih volitvah in organiziranju prve parlamentarne opozicije, ki naj bi ustvarila ozračje strpnosti in upoštevanja vsake drugačnosti, mar-sikje prevladale prejšnje metode partijskega sektaštva in različne idejne nestrpnosti (Agh, 1996: 248). Nova, še negotova parlamentarna elita tudi ni vzpostavila dovolj dobrih povezav z inteligenco, verjetno v strahu, da je ne bi inteligenca spodrinila. Vodilni strokovnjaki so s svojimi opozorili pogosto odrinjeni, njihovi predlogi pa se presojujejo zgolj po političnih me-rih. Stranke in njihove poslanske skupine se pogosto zapirajo v svoj krog in zanašajo na svoje notranje strokovne kadre, ki po strokovnih me-rih niso najboljši (Kos, 1999: 32).

Nova parlamentarna elita se oblikuje v posebnih tranzicijskih razme-rah in okoljih, v katerih poklic politika ali poslanca ni posebno cenjen. To je v številnih državah povezano s tradicionalno politično kulturo, ki ni naklonjena odkritemu obravnavanju problemov in racionalnemu tehta-nju argumentov. Prav tako je povezano z odtujenostjo politične elite, saj so v prejšnjem realsocialističnem obdobju veljali posebni pogoji politič-nega uveljavljanja, politična elita pa ni bila odvisna od politične volje dr-žavljanov. K slabšanju ugleda poslancev je v vseh postsocialističnih drža-vah prispevala politična koruptivnost, to je pripravljenost politikov, da zaradi svojih osebnih koristi pristajajo na slabe rešitve ali odlagajo uvaja-nje nujnih reform. Strokovnjaki so opozarjali, da so v pogajanjih z EU včasih sprejemali zahteve, ki jih ne spoštujejo niti države članice EU, trgovali z nacionalno naravno in kulturno dediščino ali se odpovedovali pomembnim ekonomskim zmogljivostim. Tako kot politiki naj bi tudi poslanci pristajali na škodljive kompromise v upanju, da se bodo lahko pridružili dobro plačani bruseljski birokratski evroeliti (Kovač, 1998: 32).

Prejšnji odnos do političnega in poslanskega dela se je deloma prene-



sel tudi v prehodno obdobje. Najprimernejši ljudje, ki so dovolj razgledani, sposobni in dinamični, pogosto nočejo postati poslanci in so jim bližje poklici z manj tveganja ali poslovne in akademske kariere (Ilonszki, 1996: 463). Na to deloma vpliva tudi dejstvo, da splošni pogoji poslanskega delovanja in status poslanca še niso povsod urejeni primerljivo z državami z daljšo parlamentarno tradicijo. Nove parlamentarno-vladne elite v tranzicijskih državah srednje Evrope so iz teh razlogov še vedno ozke, nezadostno profilirane in premalo izkušene. V parlamente prihajajo praviloma mlajši ljudje, ki bi v državah z daljšo parlamentarno tradicijo potrebovali veliko dalj časa, preden bi postali kandidati za take družbene položaje. Med njimi velika večina prej ni opravljala nobenih pomembnejših političnih funkcij na ravni države. Poslanci praviloma nimajo lastnih sredstev in se po preteku mandata lahko spopadejo s precejšnjimi existenčnimi težavami; to jih sili v preveliko odvisnost od strankarskih vodstev. Njihovo prilagajanje parlamentarnemu okolju ni lahko, saj so pravila parlamentarnega odločanja še neutrjena, parlamentarne rutine in pravila obnašanja pa premalo oblikovana. Novo izvoljeni poslanci so pogosto prepuščeni sami sebi, saj poslanske skupine same nimajo dovolj izoblikovanih načinov, kako jih uvajati v poslansko delo. Zato so precej teže razvili sposobnosti, da delujejo kot pravi nacionalni poslanci. Novi poslanci, ki so pričakovali, da jim bo položaj prinesel pomemben družbeni vpliv, so pogosto razočarani. Svoj občutek prikrajšanosti velikokrat kompenzirajo tako, da začnejo zastopati predvsem ožje lokalne interese ali pa se ukvarjajo s proceduralnimi vprašanji in skušajo ovirati parlamentarno odločanje. Nekateri se uveljavljajo tudi z odkrivanjem domnevnih zarot ali pa razlaganjem pravih ozadij posameznih primerov.

Na drugi strani pa so strankarski kandidati na volitvah v novih demokratičnih državah praviloma izpostavljeni strožji javni selekciji. Od prejšnje nomenklature, ki je prihajala do položajev brez pravega javnega preverjanja, je bil na prvih kompetitivnih demokratičnih volitvah znova izvoljen v parlamente le zelo majhen del – na prvih demokratičnih volitvah na Madžarskem leta 1990 je bilo med prejšnjimi člani »tranzicijskega« parlamenta izvoljenih samo 20 poslancev oz. 5,2 %. Med 240 poslanci vseh treh zborov slovenske skupščine, izvoljenimi na demokratičnih volitvah l. 1990, je bilo le 13 članov prejšnje delegatske skupščine oz. njene družbenopolitičnega zbora. Po prvih volitvah v enodomni državni zbor l. 1992 je prišlo vanj 31 poslancev iz prejšnje skupščine (12,5 %), a so znotraj novega 90-članskega zakonodajnega organa predstavljali 34,4 %. Na drugih volitvah l. 1996 pa je bilo izvoljenih 35 poslancev, ki so to funkcijo že opravljali v prejšnjem mandatu (38,8 %). Šele na tretjih volitvah v državni zbor l. 2000 je bilo znova izvoljenih več kot polovica prejšnjih poslancev (53,4 %).<sup>172</sup>

<sup>172</sup>Vir: Poročila o delu državnega zbora v mandatnih obdobjih 1992–1996, 1996–2000 in 2000–2002.

V vseh tranzicijskih državah je delež znova izvoljenih poslancev precej manjši v primerjavi s parlamenti držav z daljšo parlamentarno tradicijo. To pomembno vpliva na kakovost parlamentarno-vladne elite in posledično na učinkovito vodenje državnih politik. Deleži znova izvoljenih so odvisni od (a) volilne udeležbe, ki je kazalec stabilne identifikacije volivcev s strankami, (b) sprememb v volilni podpori posameznim strankam – večje spremembe onemogočijo vstop prejšnjim poslancem in omogočajo vstop večjemu številu novih poslancev, (c) od velikosti volilnega praga – nizek prag omogoča vstopanje manjšim »strankam presenečenja« z navadno povsem neznanimi in neizkušenimi poslanci, in (d) vrednotenja poslanskega poklica v določeni družbi, saj je od ugleda in privlačnosti te »državlanske službe« odvisno, kako kakovostni ljudje se bodo odločali za poslansko kariero. Od 384 poslancev madžarskega parlamenta, izvoljenih leta 1994, jih je npr. leta 1998 znova kandidiralo kar 335 (86,9%), od teh jih je bilo izvoljenih 182 (54,3%). V celoti pa je delež leta 1998 izvoljenih poslancev 47,2% (Agh in Kurtan, 1999: 31). Na drugih volitvah v državni zbor leta 1996 je znova kandidiralo 66 prejšnjih poslancev (73%), od teh pa je bilo le 31 (46%) znova izvoljenih. V celoti je delež poslancev, ki so prinesli s seboj institucionalno znanje, nujno potrebno za čim bolj tekoče in učinkovito delovanje državnega zbora, precej majhen. Šele l. 2000 je v državni zbor prišlo 47 prejšnjih poslancev (53%).

Primerjava deležev znova izvoljenih poslancev v parlamentih nekaterih držav kaže, da je delež takih izvoljenih poslancev med najmanjšimi v Sloveniji, kjer so nihanja v volilni podpori posameznim strankam razmeroma velika, poleg tega je imela Slovenija med srednjeevropskimi državami dolgo najmanjši volilni prag (volilni prag je pred volitvami l. 2000 dvignila na 4%). Dejstvo, da pretežni del prejšnjih poslancev, ki so kandidirali, ni bil znova izvoljen, opozarja tudi na precej ostro selekcijo slovenskih volivcev. Nihče od 12 poslancev, ki so v prvem mandatu (1992–1996) prestopili v druge stranke in so spet kandidirali, ni bil znova izvoljen. Število »starih« poslancev v sestavi državnega zbora je dejansko vedno nekoliko večje, saj nekaj prejšnjih poslancev, ki niso bili znova izvoljeni, a so bili dovolj visoko na strankarskih listah, zasede mesta novo izvoljenih poslancev, ki prevzamejo funkcije v vladi.<sup>173</sup>

<sup>173</sup> Med poslanci državnega zbora, izvoljenimi l. 1996, je deset poslancev zasedlo ministrske položaje. V vlado so odšli (oz. so jih na poslanskih sedežih zamenjali): I. Bavčar (R. Beuermann), A. Bergauer (Š. Klinc), dr. J. Drnovšek (C. M. Pungartnik), M. Dragonja (J. Lenič), dr. S. Gaber (R. Jakič), A. Kovše (P. Petrovič), M. Podobnik (L. Gostiša), C. Smrkolj (F. But), J. Školč (M. Kaplja) in Z. Thaler (M. Lavrinc). Med izvoljenimi l. 2000, je bil dr. J. Drnovšek izvoljen za predsednika vlade, pet pa jih je imenovanih na mesta v vladi: D. Rupel, I. Bavčar, J. Kopač, L. Čok in A. Rop. Nadomestili so jih A. Merlo, R. Jakič, R. Beuerman, J. Školč, J. Zlobec Lukič in M. Gasparini.

Vir: Poročila o delu državnega zbora v obdobju 2006–2000 in 2000–2004.

**Tabela 22:** Deleži znova izvoljenih poslancev v nekaterih parlamentih

parlament (dom)		število poslancev	volilna udeležba	delež znova izvoljenih
poljski sejm	(1989)	460	62,3 %	8,3 %
	(1991)	460	43,2 %	27,2 %
	(1993)	460	52,1 %	37,0 %
	(1997)	460	47,9 %	51,5 %
	(2001)	460	46,3 %	46,2 %
madžarski	(1990)	386	1. krog 65,7 % 2. krog 45,4 %	5,2 %
orszaggyules	(1994)	386	1. krog 68,9 % 2. krog 55,1 %	35,2 %
	(1998)	386	1. krog 56,2 % 2. krog 57,0 %	46,6 %
	(2002)	386	1. krog 70,5 %, 2. krog 73,5 %	64,5 %
češka narodni rada poslanecka snemovna	(1992)	200	85,10 %	41,5 %
	(1996)	200	76,4 %	50,5 %
	(1998)	200	74,0 %	55,5 %
	(2002)	200	58,0 %	52,0 %
slovenska skupščina državni zbor	(1990)	80	83,5 %	26,0 %*
	(1992)	90	85,9 %	12,5 %**
	(1996)	90	73,7 %	38,8 %
	(2000)	90	70,4 %	53,0 %
hrvaški poslanički dom – sabor	(1992)	138	75,6 %	16,7 %
	(1995)	127	68,7 %	48,0 %
	(2000)	151	69,3 %	37,1 %
	(2003)	152	66,8 %	53,9 %
nemški bundestag	(1990)	662	77,8 %	62,5 %
	(1994)	672	79,0 %	69,8 %
	(1998)	669	82,2 %	73,4 %
	(2002)	603	79,1 %	71,3 %
švedski riksdag	(1994)	349	86,8 %	71,1 %
	(1998)	349	81,4 %	72,0 %
	(2002)	349	80,1 %	***

Vir: Parlamentarne statistike, Državni zbor, KVIAZ.

\* Delež, izračunan iz števila delegatov družbeno-političnega zbora skupščine SRS (50).

\*\* Delež, izračunan iz skupnega števila delegatov prejšnje skupščine RS (240).

\*\*\* ni podatka

Slovenska parlamentarno-vladna elita se v primerjavi z drugimi elitami (kulturno, gospodarsko, znanstvenoraziskovalno) oblikuje počasi in v velikem nesorazmerju s potrebami nove države. Manjši delež znova izvoljenih zahteva veliko število novih zelo kakovostnih ljudi, ki bi bili pripravljeni prevzeti poslanske dolžnosti in tveganja. Možnosti za vstop v politiko so na slovenskih volitvah kljub precejšnji konkurenci velike, a je videti, da se število ljudi, ki so dejansko primerni za poslanske in druge funkcije, manjša. V surovih strankarskih dvobojih se posamezniki kompromitirajo ali pa se izkažejo za neverodostojne in ne morejo več kandidirati za mesta v politiki. Nekateri enostavno nočejo biti več dejavni v politiki in odhajajo zaradi občutka osebnega neuspeha na druga mesta. Kar

nekaj poslancev je med mandatom raje odšlo na druge funkcije ali bolje plačana mesta.<sup>174</sup> Drugi nočejo vstopiti v politiko in prevzemati poslanške ali vladne odgovornosti, ker ne vidijo dovolj možnosti niti za dobro delo niti za osebno uveljavitev. Ker je vse manj ljudi sposobnih in pripravljenih sodelovati pri upravljanju države, imajo možnost vstopati v politiko tudi manj sposobni in manj razgledani.

Druga značilnost naše nove parlamentarno-vladne elite so poleg pomanjkanja izkušenosti majhna pripravljenost za sodelovanje ali celo medsebojno sporazumevanje. Različnost stališč preprečuje poenotenje pogledov tudi na polpreteklo zgodovino, ideološka nasprotja pa naj bi se po nekaterih ocenah konec devetdesetih let kazala celo močnejše kakor na začetku. Soočanje argumentov včasih nadomeščajo poskusi osebne diskvalifikacije, političnim nasprotnikom se pripisuje »neevropskost« itd.<sup>175</sup> Člani te elite so pogosto prepričani, da zaupanje vase ter neomejena zagnanost lahko nadomestita znanje. Objektivizacija razlik oz. »depersonalizacija konfliktov«, ustvarjanje osnovne preglednosti med argumenti in iskanje možnega soglasja so zato veliko težavnejši. Oblikovanje novih politik in prejemanje odločitev zato traja dalj časa in pogosto prihaja do novih zapletov. Posledično prihaja do zamud pri uresničevanju številnih programov in tudi pri vključevanju v EU.

Take razmere imajo gotovo širše zgodovinske vzroke. Za našo slovensko parlamentarno-vladno elito je značilno, da se oblikuje pod vplivom starih kmečkih meril in tradicionalne politične kulture, v kateri ukvarjanje s politiko ne prinaša ugleda. V njej je bila bolj cenjena enakost kakor pa odstopanje od poprečja in tekmovanje za ugledne položaje. Na drugi strani gre za določene zgodovinske izkušnje. Vzpon na pomembna mesta je bil v preteklosti pridržan predvsem za tujce ali pa za kak poseben sloj sonarodnjakov, ki je podpiral tuje ali ideološko enostranske vladavine, za veliko večino je bil zaprt (Rupel, 1999: 32). Oblast, ki je bila bolj ali manj vsiljena, je bila nepriljubljena ali celo osovražena. Zato Slovenci težko prenašamo katerekoli, tudi domače avtoritete; kdorkoli, ki se zaradi še tako očitnih sposobnosti povzpne na neko pomembno mesto, je hitro označen za domišljavca ali koristolovca, ki mu ne gre zaupati. Ljudje na takih pomembnih mestih v politiki, tudi poslanskih, naj ne bi počeli nič pametnega in naj bi le zapravljali državni denar.

Slovenska parlamentarno-vladna elita je bila v obdobju demokratizacije in osamosvajanja izredno uspešna pri postavljanju poglobitvenih ciljev,

<sup>174</sup> Izrazit primer je odstop mag. H. Rigelnika s položaja predsednika državnega zbora v njegovem prvem mandatu in odhod na vodilno mesto v gospodarsko podjetje. Na druga mesta so odhajali poslanci državnega zbora tudi med drugim mandatom.

<sup>175</sup> Na okrogli mizi »Vloga slovenskega parlamenta v procesu konsolidacije demokracije«, ki je potekala v okviru posveta Slovenski politološki dnevi '99 4. junija 1999 v Portorožu, so nekateri navzoči poslanci opozarjali, da primanjkuje poslanskega bontona in da gredo vedenjski vzorci od še sprejemljive domačnosti do pravega prostaštva. Drugi so menili, da prave parlamentarne elite, ki bi bila sposobna javnosti predstaviti realne možnosti zakonodajnega urejanja, še nimamo.

manj pa pri določanju poti in izbiri sredstev. Pokazala je precejšnje pogajalske sposobnosti in učinkovito uveljavila pravico do samoodločbe. V pogajanjih na Brionih leta 1991 je dosegla trimesečni moratorij, ki je bil prvi korak k mednarodnemu priznanju. V obdobju samostojnosti in vstopanja v Evropo pa ni znala preseči nekaterih zgodovinskih delitev, ki so nastale konec 19. stoletja in se okrepile med 2. svetovno vojno in po njej, k čemer so veliko prispevali zunanji dejavniki. Vendar pa je v obdobju tranzicije zmoгла uskladiti prizadevanja pri vključevanju Slovenije v EU in l. 2004 znala doseči najpomembnejši cilj, včlanitev v NATO in EU. Ni pa verjetno storila dovolj pri pojasnjevanju pomena vključenosti Slovenije v EU državljanom, skupaj z vso odgovornostjo in posledicami polnopravnega članstva, ki je hkrati tudi priložnost za uresničevanje slovenskih interesov v veliko širšem merilu. Dokaz uspešnosti naše parlamentarno-vladne elite je bilo l. 2002 imenovanje poslanca Lojzeta Peterleta kot predstavnika držav pristopnic v predsedstvo konvencije o prihodnosti Evrope ali l. 2004 imenovanje slovenskega ministra za evropske zadeve Janeza Potočnika za evropskega komisarja za širitev EU.

Ob legitimnih strankarskih razlikah v stališčih bi morala slovenska parlamentarna elita ustvarjati večje možnosti za tekmovalnost na podlagi variantnih rešitev. Vodenje manjše države, katere prednosti so lahko prav v hitrejšem doseganju soglasja v bistvenih interesih in prilagajanju na spremembe v okolju, zahteva, da se elita zna poenotiti in se na spremembe v okolju odziva čim bolj enotno, hitro in spretno, čeprav včasih z določenim tveganjem. Neproduktivna obračunavanja med vsakokratno opozicijo in koalicijo slabijo pogajalske sposobnosti države navzven. Ukvarjanje z aferami in posledična destruktivnost do države ne prispevata k trdni politični kulturi s prepoznavno slovensko identiteto in posebnim slovenskim vzorcem političnega delovanja. Politična oz. parlamentarno-vladna elita nima izbire in se mora oblikovati po načelih konkurenčnosti in ne na podlagi privilegijev in zaslug. Ne glede na to, iz katerih političnih skupin, generacij ali geografskih okolij prihajajo njeni člani, mora sprejeti nove izzive in biti pripravljena na tveganja ter sposobna predvideti posledice. Ker imajo manjši narodi pravzaprav večje možnosti uveljavljanja in določene prednosti, mora biti sposobna bolje predstaviti nacionalne interese v vseh evropskih institucijah.

V tem se Slovenija sicer ne razlikuje mnogo od nekaterih drugih držav, za katere so bila značilna velika notranja nasprotja in pomanjkanje pripravljenosti oblikovati skupni interes. To je veljalo npr. za Španijo po prehodu v demokracijo konec 70. let. Tudi za Avstrijo je bilo še v 80. letih značilno, da je bila zaposlena z notranjimi prepiri, korupcijskimi škandali in aferami, zaradi katerih je dajala vtis neizrazite in provincialne države. Vendar je Avstrija ob vstopanju v Evropo ujela zgodovinski trenutek. Njena parlamentarno-vladna elita je kljub bridkim izkušnjam državljanske vojne v obdobju med obema vojnoma in izredno ostrim sporom med obema blokoma v povojnem obdobju, ki jih je bilo mogoče premostiti le s

kohabitacijo zelo različnih strank na oblasti, zmogla narediti preskok in oblikovati skupne interese na podlagi skupnega načrta za prihodnost. Do podobnih sporov glede vrednotenja preteklosti kot pri nas je sicer prihajalo tudi v drugih postsocialističnih državah (Poljski, Češki), vendar niso pomembneje vplivali na reševanje aktualnih vprašanj tranzicije.

Nova tranzicijska slovenska parlamentarno-vladna elita si z novimi izkušnjami sicer hitro pridobiva znanje in krepi samozavest ter odgovornost, vendar zaradi notranjih razprtij ne dosega potrebne učinkovitosti pri vodenju države. Poglavitni razlog za to je, da ni našla ustreznega kooperativnega načina sodelovanja pri reševanju nacionalno pomembnih vprašanj. To se kaže zlasti v zamudah pri prenovi zakonodaje ter izvajanju nujno potrebnih reform (pokojninske, zdravstvene, upravne). Dolgo časa je trajala tudi nujno potrebna posodobitev parlamentarnega odločanja. Parlamentarno vladna elita bi morala spremeniti politični slog delovanja in znati volivcem odkrivati vso resnico brez olepšav in prikrivanj. Razviti bi morala sposobnost, da ob vsaki priložnosti znotraj in zunaj države obrazloži stališča, predvsem pa, da pazljivo posluša druge in poišče tiste, s katerimi imamo skupne probleme in interese. Zaenkrat je verjetno, da bo premalo pripravljena na trda pogajanja, ki nas čakajo po vključitvi slovenskih predstavnikov v vse institucije EU.

## **INFORMACIJSKA, VZGOJNA IN MOBILIZACIJSKA FUNKCIJA**

Že prvi raziskovalci parlamentov so ugotavljali, da je delovanje parlamenta pomembno za politično izobraževanje državljanov, ki lahko na podlagi parlamentarnih razprav ugotavljajo, kaj je pomembno za celotno skupnost ali posamezne skupine državljanov in končno tudi za posameznike. Prav tako so opozarjali na vlogo poslancev pri pridobivanju podpore v javnosti za posamezne ukrepe ali javne politike, zlasti tiste, ki imajo pomembne posledice za socialno varnost in uspešnost gospodarjenja ali pa za varnost države in urejene mednarodne odnose. Zakonodajalčeva pričakovanja, da bodo državljani sprejeli potrebne ukrepe in prostovoljno prilagodili svoje obnašanje kompleksnim zahtevam, namreč niso vedno lahko uresničljiva (Beer, 1966: 117). Vendar lahko poslanci pomembno prispevajo k pojasnjevanju tako razlogov in ciljev sprejetih zakonov in drugih predpisov kot tudi sredstev in načinov za uresničevanje le-teh.

Sodobni parlamenti v marsičem odstopajo od teh zamisli. Sposobni so razpravljati o pomembnih vprašanjih in usmeritvah javnih politik in tudi obravnavati ter sprejemati predložene zakone ter druge akte, vendar jim običajno primanjkuje politične volje in časa, da bi celotno politiko in zakonodajo na nekem področju ocenili in pojasnili javnosti. Poslanci se

pretežno ukvarjajo s tem, kar jim predloži v razpravo vlada, in imajo malo možnosti za samostojno delovanje. Prebijati se morajo skozi množico izredno zapletenih in podrobnih zakonodajnih predlogov, ki jih je treba obravnavati in sprejeti v določenih rokih. Marsikje izgubljajo veliko dragocenega časa z nadzorovanjem vlade. Pri tem jim pogosto primanjkuje tudi časa, da bi imeli dobre stike s svojimi volivci. Prav tako nimajo pravih priložnosti in sredstev, da bi lahko obveščali javnost o ciljnih sprejemanja in predvidenih učinkih zakonov, še manj pa, da bi pomislili na pridobivanje podpore v javnosti (Norton, 1993: 188). Tako se v javnosti ustvarja občutek, da se poslanci ne ozirajo dovolj na dejanske interese državljanov oz. da so parlamenti neobčutiljivi za njihove težave. Državljan, ki nimajo zaupanja v parlament in ga ne pojmujejo kot legitimno institucijo, niso pripravljeni spoštovati zakonov in podpirati sprejete politike. Razmik med državljan, ki pričakujejo od parlamentov ukrepanje v skupnem oz. splošnem interesu, in parlamenti je ponekod tako velik, da ga označujejo kot »demokratski deficit«.

Vendar so se možnosti, da bi bila javnost bolje seznanjena z delom parlamenta, v večini držav v zadnjem času vendarle razširile. Parlamenti pri načrtovanju svojega dela omogočajo poslancem več časa za stike z volivci in delo v volilnih enotah. K boljšemu razumevanju delovanja parlamenta in tudi samega procesa oblikovanja politik so zelo veliko prispevala delovna telesa, ki dejavno spremljajo procese na posameznih področjih in kritično obravnavajo stanje ter predlagajo posamezne hitre ukrepe ali spremembe politik. Delovna telesa ugotavljajo dejstva, vabijo na razprave predstavnike vlade, strokovnjake in druge ljudi ter pripravljajo samostojne informacije o svojem delu, ki vsebujejo priporočila za določene spremembe. S svojo dejavnostjo so pritegnila pozornost ne le širše javnosti in še posebej njenega bolj angažiranega dela, temveč tudi številne interesne organizacije in skupine, ki v posameznih primerih pošiljajo odborom in komisijam svoja stališča in razne podatke. Parlamenti izdajajo tudi posebna glasila ali biltene, v katerih analitično povzemajo dogajanje v parlamentu v zvezi s sprejemanjem zakonodaje, opisujejo spremembe v organiziranosti in vodenju parlamenta, dajejo obširne informacije o pomembnih dogodkih in objavljajo komentarje itd. Z namenom, da povečajo svoj ugled v javnosti in izboljšajo obveščenost o svojem delu, omogočajo radijske in televizijske prenose (v nekaterih parlamentih parlamenti sami organizirajo prenose posameznih zasedanj ali določenih točk dnevnega reda, kot so poslanska vprašanja in interpelacije).

Tudi poročanje množičnih sredstev obveščanja o delu parlamentov je povsod po svetu postalo bolj vsebinsko in večstransko, javnost lahko dobiva bolj celovito podobo o dogajanju v parlamentu in razmerju moči v njem. Poročanje zajame poleg splošnih tudi specializirane razprave, ponekod tudi razprave v delovnih telesih. Množična občila prinašajo značilnejša stališča, ki jih izražajo posamezni poslanci ali strankarski voditelji z namenom, da javnost dobi jasno predstavo tako o vsebini alternativnih

predlogov in poglobitvinih argumentih kot tudi o posledicah sprejetja posameznih predlogov. Taka poročila pogosto pritegnejo javnost ali njene dele, da se živo odziva na dogajanje v parlamentu (izražanje strinjanja ali nasprotovanja posameznim predlogom v sredstvih javnega obveščanja, občasno organizirano izražanje podpore, protestna zbiranja itd.). Parlamenti na ta način neredko pritegnejo javnost v prid spreminjanja danih politik in oblikovanja novih načinov reševanja perečih problemov. Tako se je v zadnjih desetletjih bistveno izboljšalo sporazumevanje med parlamentom in javnostjo – povečala sta se tok informacij, ki teče iz parlamenta v javnost, pa tudi povratni tok. Videti je, da je parlament kot najbolj splošna in hkrati najbolj specializirana institucija postal tudi najbolj odprt v vsej svoji zgodovini.

Glede na to, da se ugled parlamenta tudi v državah s tradicionalno parlamentarno demokracijo včasih precej spreminja, so parlamenti v zadnjem času postali bistveno bolj občutljivi za svoj ugled v javnosti. Oblikovali so svoje posebne politike obveščanja javnosti, katerih cilji so zagotoviti državljanom dostop do informacij o delu parlamenta ter krepiti zaupanje državljanov tako, da jim zagotavljajo čim bolj neposreden stik s parlamentom (tudi z delovanjem poslanskih pisarn). Nekateri parlamenti so se začeli načrtno ukvarjati z »upravljanjem« svojega ugleda (reputation management). Ta predvideva (a) analitično spremljanje ugleda parlamenta in odzivov javnosti na posamezne odločitve, sprejete v parlamentu, (b) pojasnjevanje razlogov in ciljev za posamezne zakonodajne projekte ali spremembe zakonov, (c) pojasnjevanje posameznih dejanj in dogodkov (uvrščanje zadev na dnevne rede, odločanje o postopku, poslovniški zapleti, glasovanja itd.) in (d) sprotno odzivanje na reakcije v javnosti. Pri tem uporabljajo različne metode, od raziskav javnega mnenja in intervjujev do pregleda sprejete pošte, telefonskih vprašanj itd. Z namenom, da bi z informiranjem dosegli čim večje število državljanov in prispevali k njihovem poznavanju parlamentarnega odločanja ter pridobivali podporo, uporabljajo različne informacijske tehnologije, odpirajo parlament javnosti, zlasti s t. i. »dnevi odprtih vrat«. Parlamenti občasno organizirajo tudi skupne posvete.<sup>176</sup>

Novi demokratični parlamenti so se vzpostavili v državah, v katerih je bilo zaupanje v predstavniške institucije zelo omajano. Zato so na eni strani predvideli dovolj časa za stike poslancev s svojimi volivci. Zavedali so se tudi, da imajo mediji silno pomembno vlogo pri poročanju o delovanju parlamentov. Da bi premagali prejšnjo zaprtost in dokazali svojo

<sup>176</sup> Evropski parlamenti so imeli maja 1999 na Dunaju seminar na temo Odnosi z javnostjo, na katerem so sprejeli stališča, da je komuniciranje z javnostmi najpomembnejša naloga, ki ne sme priti pod vpliv politike (koalicije ali opozicije) in da je treba poleg množičnih medijev z lastnimi parlamentarnimi mediji seznanjati posebne ciljne skupine. Opozorili so, da nove informacijske tehnologije dopolnjujejo klasične medije (TV, radio, tiskani mediji). Komuniciranje z javnostmi je treba nenehno spremljati in ugotavljati njegove učinke.



demokratsko naravo ter sposobnost oblikovanja odločitev, ki so v interesu največjega dela državljanov, so celo šli v drugo skrajnost – podpirati so začeli neposredno prenašanje zasedanj in poročanje o najbolj nasprotnojučih si vprašanjih, hkrati pa so odprli za javnost tudi seje delovnih teles. Pri tem so novi parlamenti pogosto naleteli na kritičen odmev v javnosti, ki po dolgih letih zakrivanja konfliktov in neproblematičnega potrjevanja bolj ali manj vnaprej pripravljenih odločitev pogosto ni mogla razumeti realnih nasprotij in boja med argumenti. Sredstva množičnega obveščanja v državah srednje in vzhodne Evrope so zaradi različnih pritiskov in nedoraslosti svoji vlogi nemalokrat posredovala dogajanje v parlamentu tudi kot vir zabave. Poročanje o nasprotjih v parlamentu je bilo pogosto brez ustreznih razlag in analitičnih komentarjev. Pri tem so neizkušeni poslanci s svojimi nastopi pogosto dajali vtis, da v nobeni stvari ni mogoče doseči kakršnegakoli kompromisa. Namesto da bi bili parlamenti sposobni vplivati na javno mnenje in povečati sprejemljivost za nujne reforme, so pogosto povzročali negativne odzive v javnosti ali celo prispevali h konfliktnosti, njihov ugled pa je v vseh novih demokratičnih državah po prvem obdobju velikih pričakovanj hitro upadal.<sup>177</sup>

Tako kot drugi novi parlamenti je tudi državni zbor, zavedajoč se, da je ključni nosilec utrjevanja sodobnega parlamentarizma v samostojni slovenski državi, skušal doseči, da bi javnost čim bolj spoznala njegovo vlogo in mehanizme njegovega delovanja, njegove pristojnosti in probleme, s katerimi se srečuje, in načine njihovega reševanja, pa tudi spoznala, razumela in cenila delo poslancev. Pri tem je sledil splošnim gibanjem, predvidel in omogočal poseben čas za stike poslancev z volivci in se na različne načine odpiral javnosti. V skladu z zakonom o poslancih so bile organizirane posebne poslanske pisarne, v katerih delujejo poslanci (konec I. 2002 je bilo 81 poslanskih pisarn, v katerih so poslanci in poslanke praviloma na razpolago svojim volivcem vsak delovni ponedeljek). V neposrednih pogovorih z volivci in predstavniki raznih interesnih skupin se poslanci ne le seznanjajo s problemi svojih okolij, temveč tudi opravijo pomembno delo pri pojasnjevanju dejanskih možnosti državnega zbora, da spreminja razmere ali vpliva na posamezna gibanja, še posebej pa pojasnijo, na kakšen način se volivci s svojimi pobudami in predlogi lahko vključujejo v procese oblikovanja in sprejemanja posameznih odločitev.

---

<sup>177</sup> Po mnenju raziskovalcev slovenskega javnega mnenja se tudi slovenskemu parlamentu kot delu na novo vzpostavljenega demokratičnega sistema na začetku ni uspelo ustrezno predstaviti javnosti s svojimi storitvami in prispevki. Ljudje so razmerno nizko vrednotili državni zbor kot zakonodajno telo in tudi sodstvo, pozneje so se ocene začele izboljševati. Decembra 2002 je npr. Delova agencija Stik ugotovila, da je delo državnega zbora dobro ocenilo 44,6 %, negativno pa 33,6 % anketiranih (v primerjavi z decembrom 2001, ko ga je pozitivno ocenilo le 23,8 %, negativno pa 35,5 % anketiranih).

Odprtost državnega zbora najširši javnosti je zagotovljena s tem, da je praktično v vseh fazah odločanja zagotovljena navzočnost predstavnikov javnih občil.<sup>178</sup> Prenašanje celotnih pomembnih delov zasedanj in poročanje z zasedanj državnega zbora sta postali nujni sestavni del najpomembnejših informacij, ki jih dobivajo državljani. To velja tudi za seje vseh, tudi najpomembnejših delovnih teles, ki so praviloma odprte, oz. le izjemoma zaprte. Tako dobivamo državljani veliko bolj neposredno in delovno sliko o delu našega zakonodajnega telesa kakor pa državljani številnih drugih državah z daljšo tradicijo o svojih parlamentih. Vendar je to poročanje pogosto poenostavljeno in prepleteno s posplošenimi stereotipi o poslancih in njihovem delu (poročila se npr. osredotočajo na čas, porabljen na skupnih zasedanjih, čeprav je čas, porabljen za vsebinsko delo na sejah delovnih teles, precej daljši). Predstavniki množičnih občil so o dogajanju v državnem zboru in državnem svetu pogosto poročali zelo kritično in prispevali k ustvarjanju prevelikih pričakovanj od državnega zbora v razmerah zelo velikih pritiskov na zakonodajno urejanje. Slika, ki jo podajajo o njegovem delovanju, je pogosto črno-bela, ustvarja se na podlagi slabosti in pomanjkljivosti posameznikov, ne pa na podlagi tega, kar državnemu zboru kot celoti uspe narediti. Množični mediji so prispevali k zmanjševanju ugleda poslanske funkcije tudi tako, da so utrjevali v javnosti razširjeno mnenje o poslanskih privilegijih, ko je šlo za urejanje poslanskega statusa na način, ki je primerljiv z drugimi evropskimi parlamenti.<sup>179</sup> Poročevalci pogosto spregledujejo, da je v državnem zboru precej dobrih poslancev, ki odlično poznajo posamezna področja in so s svojimi nastopi povsem primerljivi s kolegi v parlamentih z daljšo tradicijo in daljšim poslanskim stažem. Poenostavljene predstave o delu državnega zbora, ki jih ustvarjajo množična občila in so neupravičeno prevladale v delu javnega mnenja, ne prispevajo k ugledu te ključne parlamentarne institucije in ohranjajo odnos do oblasti in države, ki je bil značilen za prejšnje socialistično obdobje. S tem tudi zmanjšujejo zanimanje sposobnih ljudi, da bi kandidirali za poslanska mesta. Prav gotovo pa opozarjajo na pomanjkljivo komunikacijo med slovenskim parlamentom in širšo javnostjo.

<sup>178</sup> Poslovnik državnega zbora iz l. 1993 je posebej določal, da so predstavniki javnih občil lahko navzoči na sejah državnega zbora in za razliko od številnih drugih parlamentov tudi na sejah delovnih teles; ta se lahko le izjemoma odločijo, da zaprejo svoje seje. Podobne določbe vsebuje tudi novi poslovnik, sprejet aprila 2002. Novinarjem je na razpolago informacijsko in dokumentacijsko gradivo (dobesedni zapisi s sej itd.).

<sup>179</sup> V času od junija 1999, ko je državni zbor sprejel novelo zakona o poslancih, ki je zaostrila konkurenčno klavzulo in omogočila predčasno upokojevanje, do julija 1999, ko je opravil vnovično glasovanje na veto državnega sveta, se je poročanje javnih glasil omejevalo na poudarjanje privilegijev, zelo malo pa prispevalo k celovitemu ovrednotenju položaja poslanca glede na potrebo, da bi se za to funkcijo odločali čim bolj kvalitetni ljudje.

Poročevalci pogosto dajo večji poudarek obnašanju posameznih poslancev, njihovim značilnim odzivom ali posebnim načinom izražanja v razpravi, manj pa vsebini vprašanja, o katerem teče razprava, ali okoliščinam in razlogom, zaradi katerih je bilo vprašanje uvrščeno na dnevni red. Podobno kakor v drugih novih demokratičnih državah sredstva množičnega obveščanja tako krepijo sindrom »personalizacije konfliktov«, to je predstavo, da v slovenskem parlamentu ne gre za obravnavo objektivnih problemov, temveč bolj za osebna mnenja posameznikov, ki ne odražajo nujno dejanskega stanja. Zato v javnosti nastaja vtis, da so poslanci preveč subjektivni in prepirljivi oz. nesposobni za dogovarjanje, oz. ne izkoristijo časa za bolj konstruktiven dialog. S pomočjo množičnih sredstev obveščanja se tudi ustvarja mnenje, da je parlamentarno razpravljanje in odločanje prezapleteno. Na podlagi takega poročanja nastaja končno vtis, da legitimno izvoljena oblast ne upravlja dobro države, temveč le požira velikanska sredstva davkoplačevalcev. Tako poročanje hitro najde naveličano in kritično občinstvo, ki zaradi dolgega obdobja navidezne harmonije in samohvale, kadar je šlo za poročanje iz prejšnjih skupščinskih teles, ni navajena sprejemati nasprotij med različnimi stališči kot nekaj običajnega in celo koristnega. Kot posledica tega se v javnosti ustvarjajo provincialne predstave, da je parlamentarizem predrag, število poslancev državnega zbora preveliko, oz. da ga ni treba povečati ali celo, da so profesionalni poslanci nepotrebni.

Podobno kakor drugi parlamenti skrbi za obveščanje javnosti o svojem delu sam državni zbor. Zato je vzpostavil posebno službo, oddelek za informiranje, katerega naloga naj bi bila oblikovati in izvajati prepričljive komunikacijske strategije, ki bi Slovincem približale vrednote in zakonitosti sodobne parlamentarne demokracije, in oblikovati prepoznavno podobo državnega zbora v javnosti, ki pa ne bi smela biti v nasprotju z realnostjo. V okviru svojih nalog je ta oddelek pripravljala predvsem različne informacije, ki so zanimive za širšo javnost, organiziral in vodil novinarske konference, dajal odgovore oz. popravke ob napačnem oz. netočnem poročanju medijev in skrbel za izdajanje raznih publikacij in glasil, pri čemer pa ne gre za redno publikacijo v smislu prave parlamentarne revije.<sup>180</sup> Izdaja tudi Poročevalec Državnega zbora, ki objavlja vse predloge aktov.<sup>181</sup> Oddelek tudi organizira ogleda državnega zbora (dan odprtih

<sup>180</sup> Državni zbor je od julija 1996 do decembra 2001 izdajal glasilo *Parlamentarec* (v nakladi 800 izvodov), namenjeno obravnavanju posameznih tem, ki so bile predmet obravnave v državnem zboru, prikazom prakse v drugih parlamentih, prikazom dejavnosti poslancev in poslanskih skupin ter obeleževanju posameznih pomembnih dogodkov. Glasilo, ki sicer ni imelo posebnega uredniškega odbora in tudi ne širšega bralstva, bi se lahko razvilo v pomembno sredstvo komuniciranja z javnostjo.

<sup>181</sup> Poročevalec Državnega zbora RS, ki je nujno dopolnilo procesa odločanja, izhaja zaradi pospešenega dela državnega zbora v vedno večjem številu izvodov. Leta 1995 je bilo izdanih 50 števil, l. 1997 (začetek drugega mandata) 70, l. 2000 (do septembra) pa 90. Leta 2001 je bilo izdanih 120 števil (Poročilo o delu državnega zbora, 1996–2000, str. 125). Poročevalec je imel več kot 3000 domačih in nekaj tujih naroč-

vrat).<sup>182</sup> Med naloge oddelka za informiranje sodi tudi zagotavljanje razmer za delo predstavnikov sredstev obveščanja (v državnem zboru je akreditiranih 400 novinarjev).<sup>183</sup>

Državni zbor daje po svojih predstavnikih pojasnila in izjave o svojem delu ali načrtih. Pomemben napredek pri obveščanju javnosti je bil storjen v drugem mandatnem obdobju z začetkom organiziranja rednih mesečnih tiskovnih konferenc predsednika državnega zbora (prva konferenca je bila 3. februarja 1999). Posebna oblika, s katero je vodstvo državnega zbora približalo delo državnega zbora širši javnosti oz. omogočilo neposredni stik državljanov, je bil nekaj časa odprti telefon, ki je deloval od marca 1999 in do konca drugega mandata.<sup>184</sup> Vendar prizadevanja oddelka za informiranje, ki je tudi številčno izredno šibak, niso mogla pomembneje vplivati na odnos javnosti do državnega zbora.

Pomembno vlogo pri seznanjanju javnosti z delom državnega zbora je prevzel tudi raziskovalni sektor, ki si je na začetku svojega delovanja spomladi l. 1998 zadal za nalogo, da bo rezultate najzanimivejših nalog, opravljenih na podlagi naročil (poslancev, delovnih teles, vodstva državnega zbora) ali na lastno pobudo objavljali v posebnih zbornikih, ki izhajajo v omejeni nakladi.<sup>185</sup> Pri pridobivanju podatkov sektor sodeluje z drugimi službami državnega zbora (zlasti z dokumentacijsko-knjižničnim oddelkom, ki zbira gradivo s področja parlamentarizma) in z zunanjimi strokovnjaki s posameznih področij, predvsem s področja družbenih ved (pravo in politologija). Potrebne podatke dobiva tudi od strokovnih služb parlamentov drugih držav, s katerimi ima stike. Vedno večji del nalog, ki jih opravlja sektor, je povezanih z ureditvijo določene problematike v državah članicah EU (na začetku tretjega mandata kar 80 %). Sektor sodeluje tudi pri oblikovanju ciljnega raziskovalnega programa za potrebe državnega zbora.

Podatki iz opravljenih raziskav o zaupanju državljanov v politične institucije ter skrb za ugled parlamenta so poslance državnega zbora spodbudili, da so obveščanju javnosti posvetili več pozornosti. Del poslancev je v začetku l. 1998 celo zahteval uvedbo posebnega tretjega nacionalnega TV-programa, na katerem bi neposredno prenašali seje državnega zbora in njegovih delovnih teles. S tem naj bi državni zbor zagotovil bolj

nikov, njegova naklada pa se je zmanjšala, ker je večina zakonodaje objavljena na spletnih straneh državnega zbora. Leta 2003 je bilo izdanih 113 številk.

<sup>182</sup> Število obiskovalcev državnega zbora se nenehno zvečuje in se je od leta 1995, ko je zbor obiskalo 3805 ljudi, do l. 2001 povečalo na 5819 obiskovalcev. Leta 2003 je bilo obiskovalcev 7928.

<sup>183</sup> Seje državnega zbora spremlja okrog 30 novinarjev, volitve ministrov in interpelacije do 40 novinarjev.

<sup>184</sup> Predstavniki vodstva državnega zbora so enkrat na mesec (vsak prvi ponedeljek v mesecu) odgovarjali na neposredne klice državljanov.

<sup>185</sup> Zbornik Raziskovalnega sektorja 1999/2000 je izšel v nakladi 300 izvodov, Zbornik 2001 v nakladi 400 izvodov, zbornik 2003 pa v nakladi 250 izvodov.

enakopravno in celovito obveščanje javnosti o dogajanju na sejah. Predlog so zagovarjali s tem, da naj bi državljani v časopisih ne mogli dobiti verodostojnih informacij in da zato ne morejo dovolj sodelovati pri upravljanju javnih zadev, uvedba programa pa bi naj povečala ugled državnega zbora in omogočila tudi hitrejše približevanje Evropi. Predlagatelji so terjali, da se tudi v slovenskem državnem zboru zagotovi infrastruktura, ki bi omogočila neposredno snemanje zasedanj in sej najpomembnejših delovnih teles. Drugi poslanci so menili, da je že v okviru obstoječih televizijskih programov mogoče spremljati seje in da so neposredni televizijski prenosi vseh sej nacionalnih parlamentov v Evropi prej izjema kot pravilo. Uvedba takega programa naj bi bila nepotrebna in predraga glede na to, da RTV, sicer skladno z uredniško politiko, že zdaj prenaša zasedanja državnega zbora. Državni zbor po živi razpravi, ki je trajala do jeseni 1999, tega predloga ni sprejel.<sup>186</sup>

Sklicujoč se na svoje ugotovitve, da stranke opozicije nimajo ustreznega vpliva in da ne razpolagajo s potrebnimi sredstvi za opravljanje temeljnih funkcij opozicije, sta poslanski skupini SDS in NS-i na začetku l. 2003 postavili vladajoči koaliciji šest zahtev, med katerimi je bila tudi zahteva po prenosu sej državnega zbora in tudi po vzpostavitvi dveh neodvisnih programov TV, od katerih naj bi enega upravljala opozicija. Koalicija je te sicer legitimne zahteve zavrnila kot neustrezne glede na dosežene volilne rezultate strank, čeprav bi neposredni prenosi zasedanj državnega zbora in sej delovnih teles lahko povečali možnosti za predstavitve stališč opozicije in prispevali k temu, da bi bile razmere za delovanje opozicije znosnejše. Čeprav bi bili s prenosi sej zagotovo povezani precejšnji stroški in je mogoče razmišljati, kakšni bi bili dejanski učinki neposrednih prenosov, bi bilo treba upoštevati tudi politično škodo, ki nastaja, če so tolikšne razlike v ocenah svobode prikazovanja stališč parlamentarne opozicije.

V teh razpravah so bila tudi s strani samih predlagateljev izražena mnenja, da bi bila dobra rešitev tudi prenašanje sej po internetu, čeprav naj bi bilo za take prenose v primerjavi s televizijskimi manj zanimanja. Neposredni prenosi sej državnega zbora po internetu so se dejansko začeli septembra 1999; to je precej ceneje od neposrednih televizijskih pre-

---

<sup>186</sup> Poslanska skupina SDS je l. 1997 dala pobudi vladi RS, naj v proračunu za leto 1998 predvidi sredstva, s katerimi bi nacionalni televiziji omogočila neposredno prenašanje sej državnega zbora, na katerih razpravljajo o poslanskih vprašanjih in pobudah. V začetku l. 1998 pa sta poslanca J. Janša in I. Hvalica vložila v zakonodajni postopek predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o RTV in predlagala obravnavo po hitrem postopku. Odbor državnega zbora za notranjo politiko je predlog za hitri postopek zavrnil, druga obravnava pa je bila aprila 1999; na njej predlog ni bil sprejet. Skupina poslancev s prvim podpisanim B. Henigmanom je nato, sklicujoč se na pravico do celovite in nepristranske informiranosti, kot jo določa ustava RS, 14. aprila 1999 vložila predlog zakona o javnem mediju RTV, ki je prav tako predvidel neposredno prenašanje sej po tretjem televizijskem kanalu. Vendar je državni zbor 15. oktobra 1999 zavrnil tudi ta predlog.

nosov (Slovenija se je s tem pridružila Veliki Britaniji in Norveški). Posnetke prenosov si je mogoče ogledati tudi v spletu, saj so vsi posnetki shranjeni.<sup>187</sup> S tem je vsej zainteresirani javnosti, študentom in drugim, ki želijo raziskovalno spremljati delovanje parlamenta, diplomatskim in gospodarskim predstavništvom, Slovencem v zamejstvu itd. omogočeno neposredno spremljanje in gledanje sej državnega zbora, zainteresirani jih lahko spremljajo po osebnih računalnikih. Interes za spremljanje sej državnega zbora na ta način, pa tudi za druge storitve prek interneta, je velik in se še povečuje.

Z vidika oblikovanja in posredovanja informacij o delu vsakega parlamenta državljanom in volivcem je ena pomembnih prednosti, da se ob njem oblikuje zadostna strokovna in širša zainteresirana javnost. V državah z daljšo parlamentarno tradicijo se taka strokovna javnost navadno oblikuje okrog posebnih parlamentarnih revij. Ob našem parlamentu – državnem zboru in državnem svetu – se v kratkem času njegovega obstoja taka strokovna oz. zainteresirana javnost, ki bi sprti spremljala, analizirala in popularizirala njegovo delovanje, še ni dovolj izoblikovala. Res je, da se je v sodelovanju strokovnjakov z raziskovalnim sektorjem in s pomočjo ciljnih raziskovalnih nalog izoblikoval krog strokovnjakov, ki stalno spremljajo delo zakonodajne veje oblasti, ugotavljajo nekatere značilnosti oz. posebnosti v primerjavi z drugimi novimi parlamenti (npr. glede notranje institucionalizacije ali vloge v procesu približevanja Slovenije EU, vloge po vstopu v EU itd.) in pomagajo iskati potrebne rešitve ali oblikovati nove institute. Vendar je ta krog še premajhen. Razlog je deloma v pomanjkanju posebne parlamentarne revije, čeprav to pomanjkljivost nekoliko popravljajo poročila o delu državnega zbora v posameznem obdobju (bogato gradivo pripravlja raziskovalni sektor državnega zbora). Zato bi moral državni zbor izdajati več posebnih publikacij s primerljivimi podatki tudi iz drugih parlamentov in krajšimi analizami svojega delovanja, namenjenih širši in strokovni javnosti, in ustvariti večje možnosti za seznanjanje ljudi s svojim delom. Na ta način pridobiva določeno podporo v javnosti za različne odločitve v skupnem interesu ali oblikovanje posebnih politik na določenih področjih. To bi bilo potrebno toliko bolj, kolikor bolj se bo spreminjala in krepila njegova vloga v novih okoliščinah članstva Slovenije v EU, ko se bodo vzpostavila nova razmerja med domačimi institucijami in še posebej med nacionalnim parlamentom in evropskimi institucijami. V novih okoliščinah se bodo odpirala pomembna nova vprašanja, še posebej v zvezi s transparentnostjo odločanja, odgovornostjo in pomanjkanjem demokratične legitimnosti, ki bi jih bilo treba javnosti hitro in celovito pojasnjevati.

V okoliščinah velike obremenjenosti poslancev, ki omejuje čas poslancev za povezave z volivci, pogosto neprijaznega poročanja množičnih me-

<sup>187</sup> Prvi dan neposrednega prenosa, 16. septembra 1999, je sejo državnega zbora (na spletnih straneh [www.dz.-rs.si](http://www.dz.-rs.si) in »[parlament.siol.net](http://parlament.siol.net)«) spremljalo 450 ljudi.

dijev in tudi pomanjkanja lastne celovite, aktivnejše in prepričljive komunikacijske strategije, je bilo državnemu zboru, podobno kot številnim drugim novim parlamentom, težko ustvarjati svojo podobo v javnosti in še teže približati zakonitosti sodobne parlamentarne demokracije najširši javnosti. Zato je bilo poslancem in celotnemu državnemu zboru gotovo precej težje pojasnjevati svoje odločitve ali s svojimi odločitvami vplivati na širšo javnost in še posebej na posamezne, včasih prizadete skupine državljanov, da te odločitve sprejmejo kot pogoj demokratičnega življenja in kot sestavni del nujnega procesa modernizacije ali celo prilagajanja evropski zakonodaji. Prav tako težko mu je pridobivati javno podporo za pomembne odločitve ali nujne reforme.





5. DEL

**SKLEP**



Vprašanje parlamentarizma je v politološkem smislu temeljno vprašanje oblikovanja interesov in njihovega prevajanja v sfero države, razreševanja konfliktov med njimi in sprejemanja legitimnih odločitev oz. politik. Parlamentarizem pomeni v tem smislu modernizacijo življenja v modernih množičnih družbah in racionalizacijo političnega življenja in upravljanja na temelju demokratičnosti. Predstavlja skoraj edini sprejemljivi način družbene participacije državljanov v procesih odločanja, poleg neposredne demokracije, ki zagotavlja svobodo posameznika ter spoštovanje pravil skupnosti ob predpostavki varstva manjšine pred večino. Razvoj parlamentarizma ni bil premočrten, saj so se njihove ključne predpostavke (delitev oblasti, nevezani mandat, splošna in enaka volilna pravica, oblikovanje opozicije parlamentarni večini oz. večinski koaliciji) oblikovale postopoma, tako v neposredni praksi kot na osnovi modernih ustav. Parlament je nedvomno edini prostor kjer se lahko različni interesi na racionalen in predvidljiv način izrazijo, soočijo in pretehtajo v javni razpravi, oblikuje konsenz ali pa se med tekmujočimi rešitvami odloča z glasovanjem.

Razvoj parlamentarizma sam po sebi dokazuje, da je bilo njegovo napredovanje in utrjevanje odvisno od širših demokratičnih pogojev, zlasti od spoštovanja pravic posameznika, ki vključuje osnovno solidarnost, in njihove zaščite s pravom (neodvisnim sodstvom), prav tako pa tudi od demokratične kulture. Od tega sta bila močno odvisna njegov doseg in učinkovitost. Kjerkoli so predpostavke demokratičnosti oslabile, je hitro prišlo do zatiranja svobode in preganjanja političnih, verskih, nacionalnih in drugih manjšin v imenu enotnosti, posamezniki pa so ostali nemočni pred vsemogočno državo. Cela vrsta protidemokratičnih (totalitarnih, avtoritarnih) vladavin, ki jim je v prvi polovici 20. stoletja uspelo odpraviti parlamentarno ureditev, je bila posledica pomanjkanja demokratičnih predpogojev, pa tudi ustreznih socialnih politik v razmerah hujših gospodarskih težav. Razvoj parlamentarizma kaže tudi na velike razlike med narodi in državami – manjši narodi, med katerimi je tudi slovenski, so bili dolgo časa vpeti v druge državne okvire, preden so dosegli samostojnost in so lahko začeli razvijati lastni parlamentarizem.

Razvoj parlamentarizma tudi kaže ne samo, kako šibke so lahko njegove osnove, ampak tudi, kako trdoživ je, saj se po obdobjih nedemokratičnih diktatur ali politično enostrankarskih vladavin vedno znova vzpostavlja kot edina alternativa. Razlogi prehoda iz totalitarnih ali avtoritarnih sistemov v demokratični parlamentarizem so vedno isti – pomanjkanje legitimnosti, kršenje človekovih pravic, družbena neučinkovi-

tost in sami stroški represije. Vprašanje, ki se ob takih prehodih vsakič odpra, pa je, kdaj je demokratični parlamentarizem dovolj utrjen, oz. kateri pogoji morajo biti in v kateri meri izpolnjeni. Tu se mnenja lahko razhajajo, saj gre poleg politične tudi za gospodarsko tranzicijo, za katero ni nujno, da poteka enako hitro ali pa na dovolj pregleden način. Mlade parlamentarne demokracije, med katerimi je tudi slovenska, niso mogle hitro doseči potrebno utrjenost in učinkovitost, saj so se morale spopadati z velikimi težavami prehoda, pri reševanju katerih bi bili tudi parlamenti z veliko večjimi izkušnjami težko učinkovitejši.

Politološki pristop, ki smo ga uporabili pri naši analizi razvitosti funkcij sodobnih parlamentov, naj bi prispeval h kompleksnejši in hkrati bolj realistični oceni vloge parlamentov v sodobnih, zlasti novih političnih demokracijah. Čeprav je v osnovi še vedno institucionalen, pa na drugi strani omogoča razlikovati med formalnimi institucionalnimi rešitvami in razmerji moči na eni strani in dejanskimi procesi, ki potekajo v sodobnih, zlasti novih parlamentih. Analiza različnih funkcij parlamentov lahko pomembno prispeva k pojasnjevanju včasih precejšnjega razkora med željeno oz. predvideno in dejansko učinkovitostjo parlamentov in opozori na nekatere dejanske vzroke, ki so skriti za institucionalnim površjem.

Funkcije sodobnih parlamentov so, kot smo opozorili na začetku, dejansko široke in mnogovrstne, nekatere so neposredno opazne, druge pravzaprav predvsem predpostavljamo in jih je težko empirično dokazovati ali meriti. Pri analizi vloge parlamentov v sodobnih parlamentarnih demokracijah je treba upoštevati razvitost vseh funkcij, saj se med seboj dopolnjujejo. Šele celota funkcij postavlja parlament v središče političnega sistema in mu zagotavlja potrebno učinkovitost (Norton, 1993: 206). Razvitost parlamentarnih funkcij je še kako pomembna za celoten politični sistem in konsolidacijo demokracije. Medtem ko so parlamenti v državah z daljšo demokratično tradicijo svoje številne funkcije razvili in utrjevali postopoma in tako postali učinkoviti pri razreševanju zapletenih problemov razvoja, so novi parlamenti v srednji in vzhodni Evropi v obdobju tranzicije komajda začeli opravljati in razvijati posamezne funkcije. Ti parlamenti so hkrati opravljali številne druge naloge, saj so se v njih bolj ali manj šele oblikovale in postajale prepoznavne številne nove stranke. Srečujejo se z veliko večjimi problemi in težavami kakor »starejši« parlamenti z daljšo tradicijo, saj delujejo v razmerah zelo velikih pritiskov po popolni modernizaciji vseh področij oblikovanja politik in hitrih odločitvah, ki prihajajo tako iz domačega kot iz mednarodnega okolja.

Analiza razvitosti funkcij parlamenta nujno zahteva veliko objektivnih in drugih podatkov o njegovi organiziranosti, strukturiranosti in delovanju, pa tudi o rezultatih in učinkih, na osnovi katerih je mogoče napraviti relevantne zaključke. Prav tako je koristno opraviti primerjave z drugimi parlamenti, saj gre za določene podobnosti tako v načinu dela kot v učinkovitosti. Zato je vsaka analiza funkcij posameznega parlamenta hkrati

nujno komparativna – upoštevati mora tako nove demokratične parlamente kot parlamente z daljšo tradicijo ter zbrati čim več primerljivih podatkov o razvitosti njihovih posameznih funkcij. V našem poskusu analize funkcij slovenskega državnega zbora kot mladega zakonodajnega telesa smo zbrali številne primerjalne podatke, ki na tak način še niso bili obdelani in prikazani. Ugotovili smo lahko neenako in tudi nepopolno razvitost funkcij, ki je sicer značilna za vse parlamente razvitejših tranzicijskih držav srednje Evrope, kot so poljski sejm, češka poslanskega snemovna ali madžarski orszaggyules, pa tudi hrvaški sabor. T. i. »prehodni« in novi parlamenti so bili nedvomno uspešni v vlogi krepite lastne legitimnosti, saj so nastali iz »legitimizacijskega vakuuma« in so nujno morali dokazati svojo legitimnost že s sprejemanjem odločitev v skladu z javnim mnenjem in nato z demokratičnimi volitvami. Novi demokratični parlamenti so kot osrednje institucije političnega sistema najprej zagotovili prostor za dokazovanje legitimnosti političnih strank in nato temeljne postopkovne pogoje za ustvarjanje legitimnosti odločitvam. Podobno kakor v drugih novih parlamentih pa je legitimnost tako prve demokratično izvoljene skupščine RS kot tudi državnega zbora v širšem smislu povezana z dejansko učinkovitostjo; ne gre torej samo za moralno upravičenost do »vladanja«, temveč za pričakovanja, da bo parlament resnično sposoben ustrezno odgovoriti na izzive in zagotavljati stabilnost novega demokratičnega političnega sistema.

Tako kot drugi novi parlamenti držav srednje in vzhodne Evrope, kjer so se uveljavili pretežno proporcionalni volilni sistemi, je bil tudi državni zbor učinkovitejši pri predstavljanju različnih družbenih interesov, vendar pa je precej slabše opravljal svojo funkcijo razreševanja konfliktov med interesi. Ti so bili v obdobju demokratične tranzicije posebej pereči, saj so povezani z množico globokih, starih družbenih in idejnih naporov, ki so se v državah z daljšo demokratično tradicijo v veliki meri racionalizirali in nevtralizirali. Sposobnost reševati konflikte očitno ni odvisna samo od koalicijskega potenciala strank in razmerja med vsakokratno koalicijo in opozicijo, temveč tudi od sodelovanja strank oz. usklajenosti med strankami, ki sestavljajo koalicijo in opozicijo. Namesto pragmatičnosti pri uresničevanju skupnih ciljev se med novimi, še ne povsem utrjenimi strankami pogosto uveljavljata nezaupanje in tekmovalnost. Dolgotrajno in težavno razreševanje konfliktov vpliva na uresničevanje zakonodajne funkcije, ki naj bi prispevala k ravnotežju med vejami oblasti in omogočila sprejemanje sodobne zakonodaje na vseh področjih. Na hitrost in predvidljivost sprejemanja zakonodaje pa so vplivale tudi premalo racionalne rešitve v poslovniku, ki ga je državnemu zboru uspelo spremeniti šele na začetku tretjega mandata. Novi poslovnik je prispeval k hitrejšemu prilagajanju slovenske zakonodaje pravnemu redu EU. Hkrati se tudi v državnem zboru pojavlja podoben »legislativni paradoks« kakor v drugih novih parlamentih – to je precejšnja razlika med veliko zakonodajno produkcijo in kakovostjo zakonov. Pri tem je bil velik

del krivde na strani vlade, ki je vlagala v postopek premalo domišljene in dodelane predloge zakonov. Vendar pa je državni zbor v primerjavi s številnimi novimi parlamenti svojo nalogo sprejemanja državnega proračuna opravljal veliko bolj urejeno. Pravočasno sprejemanje proračuna, ki zagotavlja stabilen dotok sredstev in njihovo razdelitev družbenim uporabnikom, nedvomno pomembno prispeva k trdnosti političnega sistema. Kot številni novi parlamenti tudi državni zbor še ne opravlja naloge nadziranja vlade na način, ki bi prispeval k uravnoteženju moči med parlamentom in izvršilno oblastjo. Poslanci oz. poslanske skupine so to nalogo opravljali le deloma, predvsem s (pre)pogosto uporabo nekaterih sredstev nadzora, zlasti interpelacij, ki pa niso imele pravih učinkov in so poslancem jemale veliko časa in energije.

Tako kot prva demokratično izvoljena slovenska skupščina se tudi državni zbor pojavlja kot zelo pomembna arena »naravne selekcije« in dejavnik pri socializaciji nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite. Usposabljanje novih parlamentarnih elit in vzpostavljanje pravil obnašanja ob njihovi neposredni vključenosti v procese odločanja sta nadvse pomemben del širšega procesa parlamentarizacije. Naloga rekrutacije in socializacije parlamentarno-vladne (evro)elite si torej zasluži posebno pozornost zlasti v manjših državah brez posebnih parlamentarnih tradicij, ki morajo uveljaviti svoje interese in izkoristiti prednosti tudi v mednarodnem okolju. Manjši delež znova izvoljenih in celo manjši delež žensk v primerjavi z nekaterimi drugimi parlamenti držav srednje Evrope lahko deloma pripišemo naključnosti volitev oz. precej spreminjajoči se podpori posameznim strankam. Na drugi strani pa gre tudi v Sloveniji za precej privlačnost poslanskega poklica, ki je povezana z določenimi pogoji, ki bi morali biti primerljivi s pogoji v drugih državah z razvitejšo parlamentarno demokracijo. Poslanci bi morali svoj ugled v javnosti povečevati z večjo profesionalnostjo in pripravljenostjo na sporazumevanje ter modernejšim pogajalskim pristopom, z večjo sproščenostjo in tudi s pozitivnejšimi vizijami. Profesionalnejša in stabilnejša parlamentarna elita bi lahko precej več prispevala k smotrnemu razreševanju konfliktov in učinkovitejšemu zakonodajnemu delu. Takšna elita bi morala preseči globoke vrednostne in idejne razlike (cleavages), ki se kažejo v pogledih na preteklost in nas hromijo pri doseganju skupnih ciljev ter biti sposobna dosegati konsenz o ključnih socialnih, gospodarskih in drugih vprašanjih. Za oblikovanje take nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite pa bi morala veljati bistveno strožja merila strankarskega in drugega kadrovanja, zlasti v pogojih članstva v Evropski uniji, ki je izredno racionalen in ideološko razbremenjen prostor, za Slovence pa je vstop enkraten zgodovinski izziv. To je toliko pomembnejše, ker nas druge države srednje Evrope po številu strokovnjakov in sposobnosti kadrov pri navezovanju stikov ter v pogajanjih z evropskimi sobesedniki prehitujejo. Slovenska parlamentarno-vladna (evro)elita se tako vključuje v evropsko poslansko oz. odločevalsko elito z veliko večjimi izkušnjami, pa tudi precejšnjimi

pomanjkljivostmi. Temu okolju naj bi znala posredovati naše koristne politične izkušnje, oblike političnega vedenja, posebno psihološko občutljivost za vprašanja nacionalne enakopravnosti, itd.

Tako kot drugi novi parlamenti, ki so izpostavljeni zelo kritični javnosti, bi moral državni zbor ne nazadnje storiti precej več za izboljšanje ugleda in pridobivanje podpore v javnosti že v procesu oblikovanja politik in še posebej pri sprejemanju in uresničevanju zakonov. Za to bi lahko oblikoval najprej bolj prepričljivo in proaktivno komunikacijsko strategijo, s katero bi zakonitosti sodobne parlamentarne demokracije bolj približal javnosti in ob tem izgrajeval pozitivnejšo podobo v javnosti. Taka strategija bi bila zlasti potrebna po vstopu Slovenije v EU.

Treba je posebej opozoriti, da na razvitost funkcij oz. učinkovitost parlamentov vplivajo tudi posamezne systemske in druge rešitve, med katerimi je tudi izbira volilnega sistema oz. volilni prag. Volilni prag za volitve v državni zbor je v Sloveniji je manjši kot v drugih novih državah srednje Evrope in dopušča, da prihajajo v državni zbor stranke z majhno volilno podporo, posledica pa je velika fragmentiranost in težavnost oblikovanja koalicij. Druga pomembna okoliščina je majhno število poslancev, zlasti v primerjavi z drugimi parlamenti evropskih držav. Manjše število poslancev ima za posledico povsem nesorazmerne obremenitve, še posebej z delom v delovnih telesih, saj je slovenski poslanec član precej več delovnih teles v primerjavi s poslanci drugih parlamentov in se svojemu delu na pripravi zakonodaje ne more ustrezno posvetiti. Na razvitost funkcij pa prav tako vpliva tudi neustrezna delitev oblasti med parlament in vlado. V tem pogledu se kažejo še nepresežena pojmovanja in mišljenjski vzorci iz bivše socialistične skupščinske ureditve. V teh primerih gre verjetno za rešitve oz. izboire, ki so povezane z določeno tradicionalno (ne)politično kulturo in pomanjkanjem državnosti.

V naši analizi funkcij smo se posvetili predvsem tistim funkcijam, ki jih opravljajo nacionalni parlamenti držav, ki ohranjajo celotno suverenost. Dejstvo je, da parlamentarizem v modernem času še vedno razvija in prilagaja okoliščinam vse širše globalizacije, katere objekt in subjekt je tudi Evropska unija. Vloga državnega zbora kot nacionalnega parlamenta se z vstopom v EU spreminja, kar bo nujno vplivalo na njegove posamezne funkcije. Na eni strani se zmanjšuje njegova zakonodajna funkcija, vendar pa se hkrati povečuje njegova odgovornost za sodelovanje v procesih oblikovanja politik na ravni EU, čeprav predvsem preko vlade. V tem smislu se povečuje njegova funkcija nadzora nad vlado. Ostaja pa še vedno pomembna njegova funkcija zagotavljanja legitimnosti odločitev, tako tistih, ki jih sprejema sam, kot tistih, ki so oz. bodo sprejete na ravni EU. Na svojem pomenu bo pridobila tudi funkcija oblikovanja nacionalne parlamentarno-vladne evro-elite. Zrelejša elita, ki bi se znala hitro sporazumevati o bistvenih nacionalnih interesih in jih učinkovito zastopati navzven je eden od temeljnih predpogojev uspešnosti Slovenije v Evropi.





## UPORABLJENI VIRI

- Adler, Max (1919), *Demokratie und Retsesystem*, Wien, Werlag der Wiener Volksbuchhandlung
- Agh, Attila (1994), *The Europeanization of ECE Polities and Emergence of the New Democratic Parliaments*, v: (A. Agh, ur.), *The Emergence of ECE Parliaments – The First Steps*, HCDS, Budapest
- Agh, Attila (1995), *The Legislative Activity of the First Parliament*, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.), *The First Parliament*, HCDS, Budapest
- Agh Attila (1996), *Meso-Politics in Central Europe: Fighting with Infantile Disease in Europeanization and Democratization*, *The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Agh, Attila (1998), *The Politics of Central Europe*, Sage Publications, London
- Agh, Attila (2001), *Legislation in the Second Parliament*, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.): *The Second Parliament*, HCDS, Budapest
- Antič, G., Milica (1998), *Ženske v parlamentu*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
- Bagehot, Walter (1867), *The English Constitution*, Chapman and Hall, London,
- Bachrach in Baratz (1970), *Power and Poverty*
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Los Angeles
- Bauer, Otto (1982), *Pot k socializmu*, v: *Avstromarksizem*, Globus, Zagreb
- Bavcon, Ljubo (1992), *Človekove pravice in temeljne svoboščine v novi ustavi Republike Slovenije*; v: *Nova ustavna ureditev Slovenije*, Zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani
- Bernik, Ivan (1989), *Socialistična družba kot obmoderna družba*, v: *Družboslovne razprave*, št. 7/89, ISU – Slovensko sociološko društvo, Ljubljana
- Beer, Samuel (1969), *Modern British Politics*, Faber, London,
- Beer, Samuel (1990), *The British Legislative and the Problem of Mobilizing Consent*, v: (P. Norton, ur.) *Legislations*, Oxford University Press,
- Beyme, Klaus (1973), *Opposition*, v: *Marxism, Communism and Western Society. A Comparative Encyclopaedia*, Vol. VI., Herder & Herder, New York
- Beyme, Klaus (1985), *The Role of the State and the Growth of the Government*, *International Political Science Review*, št.1/85
- Beyme, Klaus von (1985), *Political Parties in Western Democracies*, Hants: GPCL

- Bibič, Adolf (1993), *Racionalnost opozicije*, v: (D. Zajc, ur.), *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, FDV in SPOD
- Bibič, Adolf (1997), *Conflicts and Consensus: Pluralism and Neocorporatism in the Old and New Democracies*, v: (S. Kropivnik, I. Lukšič in D. Zajc, ur.), *Conflicts and Consensus*, Third Regional Conference of the Central European Political Science Associations, SPOD, Ljubljana
- Blondel, Jean (1969), *An Introduction to Comparative Government*, London
- Bobbio, Norberto (1987), *Which Socialism?: Marxism, Socialism and Democracy*, Polity Press
- Brezovšek, Marjan (1993), *Federalizem in decentralizacija*, Založba Karantarija, 1994
- Brezovšek, Marjan (1993), *Vlada – funkcije, procesi, izvrševanje*, v (D. Zajc, ur.), *Slovenski parlament v procesu modernizacije*, Ljubljana
- Britovšek, Marjan (1969), *Revolucionarni preobrat med prvo svetovno vojno*, CZ, Ljubljana
- Brown, W. Holmes (1995), *Rules of Procedure in the U.S. Congress*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Sejm of the Republic of Poland, Warsaw
- Bučar, France (1969), *Uvod v javno upravo*, CZ, Ljubljana
- Beyme, v. Klaus (1982), *Parteien in westlichen Demokratien*, R. Piper Co. Verlag, München
- Bučar, France (1988), *Usodne odločitve*, Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana
- Bučar, Franc (2001), *Ustava kot političen projekt*, v (D. Zajc, ur.): *Slovenska država ob 10. obletnici*, FDV, Ljubljana
- Bučar, France (1993), *Prehod skozi rdeče morje*, Založba Mihelač, Ljubljana
- Cerar, Miro (2001), *(I)racionalnost modernega prava*, založba Bonex, Ljubljana
- Cerar, Miro (2001), *Deset let slovenske ustavnosti*, Pravna praksa št. 39/2001
- Cole, George D. (1921), *Guild Socialism Re-stated*, Parsons, London,
- Cox, Garry in McCubbins, Mathew (1993), *Comparing Legislatures*, Little, Brown and Co., Boston,
- Dahl, Robert A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press
- Dahl, Robert A. (1969), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven – London
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven
- Dahl, Robert, A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy, . Autonomy vs. Control*, New Haven: Yale UP
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven
- Denisov A. in Kiričenko M. (1960), *Soviet State Law*, Foreign Languages Publishing House, Moscow

- Duverger, Maurice (1950), *L'Influence des Systemes Electoreaux sur la Vie Politique*, Armand Colin, Paris
- Ferfila, Bogomil (1992), *The End of Utopia – Reforms of the Former Communist Countries*, DE, Ljubljana
- Ferfila, Bogomil in Phillips, Paul (1999), *Slovenia and Canada, A Comparative Approach*, FDV, Ljubljana
- Ferfila Bogomil in Lance T. LeLoup (1999), *Budgeting, Management and Policymaking: A Comparative Perspective*, Faculty of Social Sciences, Ljubljana
- Fink-Hafner, Danica (1997), *Development of a Party System*, v: (D. Fink-Hafner in J. R. Robbins, ur.) *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Dartmouth, Aldershot
- Fink – Hafner, Danica (1998), *Organized interests in the policy-making process in Slovenia*, *Journal of European Public Policy* 5:2, junij 1998
- Fink-Hafner, Danica (2001), *Politične stranke*, FDV, Ljubljana
- Fisher, Roger in Ury, William (1981), *Getting to Yes – Negotiation Agreement Without Giving In*, Penguin Books, Houghton Mifflin Comp.
- Gorbachev, Mikhail (1991), *The August Coup*, Harper Collins Publishers, London
- Goati, Vladimir (1986), *Savremene političke partije*, OOUR Izdavačko-publicistička delatnost, Beograd
- Goati, Vladimir (1990), *Svobodne volitve v Jugoslaviji*, *TiP*, št. 5–6/91
- Gorbachev, Mikhail (1991), *The August Coup*, Harper Collins Publishers, London
- Gosar, Andrej (1935), *Za nov družabni red*, II.del, Založba Sv. Mohorja, Celje,
- Grad Franc, Zajc Drago, Kavčič Igor (1990), *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*, Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana
- Grad, Franci (1995), *Nekatere značilnosti razmerij med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado*, *Javna uprava*, št. 4/95
- Grad, Franci (1995), *Prispevek na strokovnem srečanju pravnikov s področja javnega prava*, Brdo pri Kranju, november 1995
- Grad, Franc (1996), *Volitve in volilni sistemi*, Institut za javno upravo, Ljubljana
- Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril in Kristan Ivan (1996), *Državna ureditev Slovenije*, ČZUL RS, Ljubljana
- Grad, Franc (2000), *Parlament in vlada*, UL RS, Ljubljana
- Grad, Franc (2002), *Naskok na ustavo*, *Pravna praksa*, št. 3/2002)
- Graziano, Gigi (1999), *Lobbying, Exchange and Definition of Interests*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society, Democracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana
- Grad, Franci in Kaučič, Igor (1997), *Ustavno pravo Slovenije*, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana,

- Hamon, Francis (1995), *Referendum*, DZS, Ljubljana
- Hobsbawm, Eric (2000), *Čas skrajnosti*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana
- Hribar, Spomenka (1991), *Dolomitska izjava*, Nova revija, Ljubljana
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London
- Huntington, Samuel P. (1991), *How Countries Democratize*, *Political Science Quarterly*, št. 4/91
- Huntington, Samuel (1993), *The Third Wave*, *Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Oklahoma Press
- Ilonszki, Gabriella (1996), *Parliamentary Committees and Policy Making in Hungary*, *Budapest Papers on Democratic Transition*, št. 106/1996
- Ilonszki, Gabriella (1996), *From Marginal to Rational Parliaments*, v (A. Agh in g. Ilonszki, ur.), *Parliaments and Organized Interests – the Second Steps*, HCDS, Budapest
- Igličar, Albin (1976). M. Adler o demokraciji in delavskih svetih, zbornik PF, Ljubljana
- Igličar, Albin (1995), *Zakonodajno odločanje*, ČZ UL, Ljubljana
- Isberg, Magnus (1982), *The First Decade of the Unicameral Riksdag*, *Stockholms Universitet*, Stockholm
- Jackiewicz, Irena in Jackiewicz, Zbigniew (1996), *The Polish Parliament in Transition: In Search for a Model*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests*, HCDS, Budapest,
- Jackiewicz Irena in Jackiewicz Zbigniew (1996), *The Polish Parliament in Transition: In Search of a Model*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests; The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Jann, Werner (1987), *Parlamentarismus*, v: A. Gorlitz in R. Praetorius (ur.), *Handbuch Politikwissenschaft*. Rowohlts, Enzyklopaedie, Reinbek
- Jambrek, Peter (1988), *Velika in usodna ustavna prevara*, Delo, sobotna priloga (29. X. 1988)
- Jambrek, Peter (1989), *Oblast in opozicija v Sloveniji*, Obzorja, Maribor
- Jambrek Peter (1990). *Ustavna izvedba načela delitve oblasti*. V: *Teorija in praksa*, št. 10–11, str. 1179–1189
- Jambrek, Peter (1992), *Ustavna demokracija*, DZS, Ljubljana
- Janko, Lojze (1997), *Zahtevno in intenzivno obdobje prilagajanja*, *Parlamentarec*, št. 7/1997
- Janda Keneth, Barry Jeffrey in Goldman Jerry (1992), *The Challenge of Democracy; Government in America*, Houghton Mifflin Comp., Boston
- Jeraj, Jože (1941), *Korporacijski red in družbena reforma Jugoslavije*, Maribor
- Jerovšek Janez, Rus Veljko, Županov Josip (1986) *Kriza, blokade in perspektive*, Globus, Zagreb.
- Judge, David (1993), *The Parliamentary State*, Sage, London
- Judge, David (1994), *East Central European Parliaments: The First Steps*, v:

- (A. Agh), *The Emergence of ECE Parliaments, The First Steps*, HCDS, Budapest,
- Janda, Kenneth, Berry, Jeffrey in Goldman, Jerry (1992), *The Challenge of Democracy. Government in America* (tretja izdaja), Houghton Mifflin Company, Boston
- Jasiewicz, Krzysztof (1993), *Polish Politics on the Eve of the 1993 Elections: Towards Fragmentation or Pluralism?*, *Communist and Post-Communist Studies*, št. 26(4)
- Jović, Dejan (1996), *Party System Development from a Parliamentary Perspective in Croatia*, v: (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest
- Kaučič Igor in Grad Franc (2003), *Ustavna ureditev Slovenije*, ČZUL, Ljubljana
- Kardelj, Edvard (1975), *Temeljni vzroki in smeri ustavnih sprememb*, Komunist, Ljubljana
- Kardelj, Edvard (1976), *Samoupravljanje v Jugoslaviji*, Beograd
- Kernochan, James (1976), *The Legislative Process*, Minneola, New York,
- Kiewiet, Roderic in McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*, University of Chicago, Chicago
- Kitschelt, Herbert (1992), *The Formation of the Party Systems in East Central Europe*, v: *Politics & Society*, št. 3/92
- Kos, Marko (1999), *Slovenska inteligenca*, *Nova revija*, Ljubljana
- Košunica, Vojislav in Čavoški, Kosta (1983), *Stranački pluralizam ili monizam*, Institut društvenih nauka, Beograd,
- Kovač, Bogomir (1998), *Naša menadžerska elita je bolj evropska od politične*, *Delo*, 5. 12. 1998,
- Kranjc, Stane (1993), *Politične stranke in parlament: parlamentarne frakcije (skupine, klubi)*, v (D. Zajc, ur.): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, FDV, Ljubljana
- Krašovec, Alenka (2000), *Moč v političnih strankah*, FDV, Ljubljana
- Kristan, Ivan (1996), *Specifics of Slovene Bicameralism*, v: (S. Kropivnik, I. Lukšič in D. Zajc, ur.), *Conflicts and Consensus*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana
- Krivic, Matevž (1990), *Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in stabilno vlado – sistem konstruktivne nezaupnice*, *Teorija in Praksa* št. 10–11/90, Ljubljana
- Krivic Matevž (1992), *Vlada – nova ustavna ureditev*, *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani*,
- Kukorelli, Istvan (2001), *The Parliamentary Cycle of 1994–1998*, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.): *Democratization and Europeanization in Hungary: The Second Parliament 1994–1998*, HCDS, Budapest
- Kušej, Gorazd (1959), *Primerjalno ustavno pravo*, *Združenje študentov prava*, Ljubljana,
- Kušej Gorazd, Pavčnik Marjan in Perenič Anton (1996), *Uvod v pravoznanstvo*, ČZUL RS, Ljubljana

- LaPalombara Joseph in Weiner Miron (1996), *Political Parties and political development*, Princeton University Press, Princeton
- Laundy, Philip (1989), *Parliaments in the Modern World*, Aldeshot, Gower
- Laver Michael in Shepsle Kenneth (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge
- Laver, Michael in Norman Schofield (1990), *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, Oxford
- LeLoup Lance in Ferfila Bogomil (2000), *Parliaments and budget policy; a comparison of Hungary and Slovenia, prispevek na XVII. Kongresu IPSA, Quebec*
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies*, Yale University Press, New Haven
- Lenin (1949), *Država in revolucija*, CZ, Ljubljana
- Liebert Ulrike in Cotta Maurizio (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, London in New York
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven,
- Linek Liboš in Šalamunova Petra (2001), *The Parliament of the Czech Republic 1993–1998: Factbook*, Academy of the Czech Republic, Prague
- Linz, Juan, J. (1990), *Transitions to Democracy*, *The Washington Quarterly*, Summer 1990,
- Lipset Seymour in Rokkan Stein (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York
- Locke, John (1993), *Two Treaties on Government*, Everyman, London,
- Loevenberg, Gerhard in Patterson, Samuel (1979), *Comparing Legislatures*, Little, Brown and Co., Boston
- Loewenstein, Karl (1957), *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press
- Longley Lawrence D. in Olson David M. (1991), *Two Into One – The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford
- Longley, Lawrence (1996), *Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Systemic Change: Perspectives and a New Research Framework*, v: (A. Agh in G. Ilonszki ur.) *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest
- Longley, Lawrence, D. in Peirce, Neal, R. (1996), *The Electoral College Primer*, Yale University Press, New Haven
- Longley Lawrence in Zajc, Drago (1998), *The First Years of the New Democratic Parliaments*, v: *The New Democratic Parliaments*, RCLS of IPSA, Appleton
- Luhman, Niklas (1992), *Legitimacija kroz proceduru*, Naprijed, Zagreb
- Lukšič, Igor (1991), *Demokracija v pluralni družbi*, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana
- Lukšič, Igor (1991), *Parlamentarizem in korporativizem*, v (S. Kranjc idr.,

- ur.): *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, SPOD, Ljubljana
- Lukšič, Igor (1994), *Liberalizem versus korporativizem*, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana,
- Mach Bogdan in Wesolowski Wlodzimierz (1999), *Politicians in Times of Transformation*, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung, P98-001
- Malova, Darina in Sivakova, Danica (1996), *The National Council of the Slovak Republic*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Macpherson, C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford,
- Mansfeldova, Zdenka (1999), *Das Tschechische Parlament*, prispevek na mednarodni konferenci 'Parlamente und Systemwechsel in Osteuropa', Berlin, 19.–21. februarja 1999
- Mansfeldova, Zdenka (2001), *Economic policy-making and parliamentary accountability – Czech Republic, May 2001* (Poročilo za Research Institute for Social Development Project of UN)
- Marx, Karl (1968), *Državljanska vojna v Franciji*, v: *Izbrana dela*, VI. zvezek, CZ, Ljubljana
- Matthews Donald in Valen Henry (1999), *Parliamentary Representation – The Case of Norwegian Storting*, Ohio State University Press,
- Mattson, Ingvar in Strom, Kaare (1995), *Parliamentary Committees*, v (H. Doringled, ur.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press
- Melik, Vasilij (1965), *Volitve na Slovenskem*, Slovenska matica, Ljubljana
- Merkel, Wolfgang (1994), *Democratic Consolidation and Civil Society, Problems of Democratic Consolidation in East Central Europe*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society, Democracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Mezey, Michael (1979), *Comparative Legislatures*, NC: Duke University Press, Durham
- Mill, John Stuart (1951), *Considerations on Representative Government*, v: D. H. Acton (ur.): *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Dent and Sons, London
- Mirčev Dimitri in Spiroski Igor (1998), *The Role and Early Experiences of the nacedonian Parliament in the Process of Transition*, v (L. Longley in D. Zajc, ur.): *The New Democratic Parliaments – The First Years*, RCLS, IPSA, Aplleton
- Mirčev Dimitri in Spiroski Igor (1999), *Vodstvo v makedonskem parlamentu*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana
- Montesquieu, Charles (1900), *De l'Esprit des Lois*, Flamarion, Paris
- Mozetič, Miroslav (1999), *Funkcije predsednika državnega zbora RS*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana

- Mozetič, Miroslav (1999), *Parlamentarna preiskava* (magistrsko delo)
- Norton, Philip (1993), *Does Parliament Matter*, Harvester&Wheatsheaf, New York, London
- Mueller Wolfgang in Strom Kaare (1997), *Koalitionsregierung in WestEuropa*, Signum, Wien
- Offe Claus (1985), *Družbena moč in oblast*, Delavska enotnost, Ljubljana
- Offe Claus (1991), *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facting the Triple Transition in East Central Europe*, *Social Research*, 58/4,
- Ogriz, Albin (1926), *Politične stranke, samozaložba*, Ljubljana
- Olson, David (1994), *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, M. E. Sharp, Inc., New York,
- Olson, David (1997), *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, *International Political Science Review*, št. 4/1997
- Palecki, Krzysztof (1994), *The Dilemmas of Legal Transition in Poland*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society and Democracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Patzelt, Werner, J.(1999), *Prlamentarno vodstvo v Nemčiji*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, zbornik madnarodne konference, Državni zbor, Ljubljana
- Pitamic, Leonid (1927), *Država*, Založila Družba Sv. Mohorja (ponatis CZ, Ljubljana, 1996),
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, University of California, Los Angeles
- Pizzorusso, Alessandro (1988), *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, v (A. Pizzorusso, ur.): *Law in the Making, A Comparative Survey*, Springer Verlag, Berlin
- Predan, Milan (1992), *Vse povojne slovenske vlade*, Založba za alternativno teorijo, Maribor
- Prunk, Janko (1998), *Kratka zgodovina Slovenije*, Založba Grad, Ljubljana
- Prunk, Janko (2001), *Demos kot instrument demokratičnih sprememb*, Časopis za zgodovino in narodopisje, 2001/2, Maribor
- Puhar, Alenka (1999), *Ena prijazna, z opravičilom*, *Delo*, 26.6.1999
- Rae, Douglas (1996), *Volilni zakoni*, v (S. Gaber, ur.): *Volilni sistemi*, zbornik, Krt, Ljubljana
- Rabinović, Aleksandar (1982), *Boljševici dolaze na vlast*, Vuk Karadžić, Beograd
- Rasch, Bjorn Eric (1992), *Controlling the Executive*, *BPDT*, št.42
- Rasch, Bjorn, Eric (1999),  *Glasovalne procedure in formiranje dnevnega reda v evropskih parlamentih*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana
- Reschova, Jana in Syllova, Jindriska (1996), *The Legislature of the Czech Republic*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *The Second Steps*, HCDS, Budapest
- Reynolds, Andrew in Reilly, Ben (1997), *The International IDEA Handbook*



- of Electoral System Design, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm
- Ribičič, Ciril (1978), Razvoj skupščinskega sistema v SFRJ, Pravna fakulteta in DDU, Ljubljana
- Ribarič Miha in Ribičič Ciril (1983), Delegatski skupščinski sistem, Ljubljana
- Ribičič, Ciril (1995), Nekatere značilnosti odločanja v slovenskem parlamentarizmu (1992–1994), 1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, zbornik, Institut za javno upravo, št. 1/95, Ljubljana,
- Ribičič, Ciril (1997), Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije, v: (M. Brezovšek, ur.), Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Ljubljana, SPOD, zbornik,
- Ribičič, Ciril (1998), O vlogi Sekretariata ob upokojitvi njegovega staroste, Parlamentarec, št. 6/98
- Ribičič, Ciril (1999), Med hitrostjo in kakovostjo, v: (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje, zbornik mednarodne konference, Ljubljana, Državni zbor
- Riker, W.H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press,
- Rizman, Rudi (1997), Konsolidacija demokracije in njeni sovražniki, v (B. Flajšman, ur.): *Izzivi odprte družbe*, Liberalna akademija, Ljubljana
- Rousseau, Jean, Jacques (1960). *Družbena pogodba* (predgovor Gorazd Kušej), CZ, Ljubljana
- Rupel, Dimitrij (1994), *Čas politike*, DZS, Ljubljana
- Rupel, Dimitrij (1998), *Svoboda proti državi*, Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana
- Rupel, Dimitrij (1999), *Narod prihodnosti*, Delo (30.4.1999),
- Sands, Roger (1995), *Rules of Procedure in the British Parliamentary Tradition*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Sejm of the Republic of Poland
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers
- Saward, Michael (1994), *Democratic Theory and Indices of Democratization*, v (D. Beetham, ur.), *Defining and Measuring Democracy*, Sage, London
- Schick, Rupert and Zeh, Wolfgang (1999), *The German Bundestag – Functions and Procedures*, NDV, Darmstadt
- Schmitter, Philippe (1979), *Still the Century of Corporativism*, v (Schmitter P. In Lembruch G. ur.): *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, London
- Schmitter, Philippe (1992), *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*, *American Behavioral Scientist* 35 (4–5)
- Schreiner, H. Josef (1995), *Rules of Procedure in the German Parliamentary Tradition*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Bureau of Research, Sejm of the Republic of Poland, Warsaw
- Sergeyev Viktor in Biryukov Nikolai (1993), *Russia's Road to Democracy*;

- Parliament, Communism and Traditional Culture, Edward Elgar, Aldershot
- Shaw, Malcolm (1979), "Conclusions", v (John Lees in M. Shaw, ur.): Committees in Legislatures: A Comparative Analysis, Martin Robertson, Oxford
- Shepsle, Kenneth in Weingast, Barry (1984), Legislative Politics and Budget Outcomes, v (G. Mills in L. Palmer, ur.): Federal Budget, Urban Institute, Washington
- Shüttemeyer, Suzanne (1994), Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament, v (G. Copeland in S. Patterson, ur.): Parliaments in the Modern World, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press,
- Sirc, Ljubo (1989), Between Hitler and Tito, Nazi Occupation and Communist Oppression, A. Deutsch, London,
- Strom, Kaare (1990), Minority Government and Majority Rule, Cambridge, Cambridge University Press
- Strom, Kaare in Müller, Wolfgang (1999), Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah, v (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana
- Šmidovnik, Janez (1992), Moč in nemoč slovenske vlade, TiP, št. 11/12
- Sturgis, A (1994), The Standard Code of Parliamentary Procedure, McGraw-Hill, New York
- Šmidovnik, Janez (1996), Ali je res krivo le sodstvo, Delo, 3. 2. 1996
- Šnuderl, Makso (1950), Zgodovina ljudske oblasti, DZS, Ljubljana,
- Šturm, Lovro (2003), Nove oblike delitve oblasti, Javna uprava št. 1 (letnik 33), Institut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana
- Taagepera, Rein in Shugart, Matthew (1989), Designing Electoral Systems, v: Electoral Studies, št. 1/89
- Therborn, Goran (1977), The Rule of the Capital and the Rise of Democracy, New Left Review, št. 103
- Velišček, Jožica (1998), Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora, v (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje, zbornik referatov iz mednarodne konference
- Vranicki, Predrag (1985), Samoupravljanje kao permanentna revolucija, Zagreb,
- Warwick, Paul (1994), Government Survival in Parliamentary Democracies, Cambridge, Cambridge University Press
- Weber, Max (1986), Theory of Social and Economic Organization, The Free Press, New York
- Weber, Max (1988), Protestantska etika in duh kapitalizma, ŠKUC, Ljubljana
- Wiatr, Jerzy (1999), Lasting Cleavages and Changing Party System in Poland - 1989-1999 (avtorski tekst),
- Zajc, Drago (1991), Civilna družba in pravice posameznika, Nova Revija, št. 108/91.

- Zajc, Drago (1993), *Procesi politične modernizacije v (Vzhodni) Evropi in Sloveniji*, v: (D. Zajc, ur.), *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, zbornik, Ljubljana, FDV
- Zajc, Drago (1994), *The Formation of Parliamentary Coalitions in Slovenia*, v: (A. Agh, ur.): *The Emergence of East, Central European Parliaments: The First Steps*, HCDS, Budapest.
- Zajc, Drago (1996), *Legislative Developments in a New Democracy: The Case of Slovenia*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.), *Parliaments – The Second Steps*, HCDS, Budapest
- Zajc, Drago (1996), *Delovna telesa v državnem zboru*, *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, zbornik SPOD, Ljubljana
- Zajc, Drago (1996), *Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov*, raziskovalno poročilo, Ljubljana, FDV – CPR
- Zajc Drago (1997), *Parliamentary Conflict Resolution in the New East-Central European Parliaments*, referat na XVII. Kongresu IPSA, Seul,
- Zajc, Drago (1998), *From Transition to Consolidation – The Case of Slovenia*, v: (S. Berglund, T. Hellen in F.H. Aarebrot, ur.) *The Handbook of Political Science in Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham
- Zajc, Drago (1999), *Istitucionalizacija slovenskega državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja*, v: (D. Zajc, ur.) *Parlamentarno vodenje*, zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana,
- Zajc, Drago (2001), *Demokratske volitve in prehod v nekaterih novih državah na območju nekdanje Jugoslavije*, v (D. Fink Hafner in M. Haček, ur.), FDV, Ljubljana
- Zajc, Drago (2001), *Procesi institucionalizacije in modernizacije Državnega zbora*, raziskovalno poročilo, FDV-CPR, junij 2001.
- Zajc, Drago (2002), *Procesi institucionalizacije in modernizacije slovenskega parlamenta*, končno razisk. poročilo, FDV-CPR, nov. 2002
- Zakošek, Nenad (1994), *The Croatian parliament during the period of democratic transition*, v: *The Emergence of East Ventral European Parliaments – The First Steps* (ur. A. Agh), HCDS, Budapest
- Zver, Milan (1990), *Vpliv avstromarksizma na modele demokracije pri slovenskih socialistih med obema vojnama*, RI FSPN, Ljubljana
- Zver, Milan (2003), *Demokracija v klasični slovenski politični misli*, Orbis, Ljubljana
- Županov, Josip (1985), *Samoupravljanje i društvena moč*, Globus, Zagreb.
- Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem* L. Umeta, F. Grada in M. Cerarja, ČZUL RS, Ljubljana, 1992
- Osnove italijanskega ustavnega prava in ustava Republike Italije* (uvod N. Brandt, predgovor L. Janko), Ljubljana, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998
- Parliaments of the World*, Interparliamentary Union, The MacMillan Press, London, 1976

The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration, zbornik mednarodne konference, Praga, 1977.

Parliamentary Control in the Nordic Countries (1994), ed. By Matti Wiberg,  
The Finnish political Science Association

## STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- avtoritarni sistemi, 80, 81  
 akcija 25 poslancev, 107
- ‘Bavčarjev’ odbor, 93
- človekove pravice, 26, 85
- delitev oblasti, 17, 28, 32  
 zloraba oblasti, 27, 28
- demokracija:  
 parlamentarna, 18, 19, 40, 96  
 ljudska demokracija (oblast), 66  
 konsolidacija demokracije, 96, 97
- demokratizacija, 80, 82  
 ‘deideologizacija’, 79  
 reparlamentarizacija, 82, 88, 101  
 načini prehoda v demokracijo  
 reforma, 89  
 ‘ruptforma’, 89  
 povezanost z osamosvajanjem narodov, 83, 84
- Demos, 110, 154, 155, 156
- diktatura proletariata, 52, 66, 70
- družbena pogodba, 27
- družbena nasprotja (cleavages), 136
- družbena (politična) modernizacija, 79, 80, 82, 84
- družbeno-politične organizacije (ZK, SZDL, ZB, ZS, ZSMS), 121
- državni proračun, 200, 202, 203, 212
- državni zbor, 94, 95, 103, 175, 177, 178–195
- državni svet, 94, 196
- Evropska komisija, 190  
 poročila Evropske komisije o napredku Slovenije v procesu vključevanja v EU, 191, 193, 194
- funkcije parlamenta, 102  
 odločevalske funkcije, 101  
 razvitost funkcij, 103, 255  
 rekrutacija in socializacija poslancev, 228  
 informacijska in mobilizacijska funkcija, 238
- institucije, 21
- institucionalna zagotovila, 19
- interesi (vrste), 116, 117  
 predstavljanje interesov, 116, 118  
 parlamentarizacija interesov, 137  
 konflikti interesov, 135, 137, 142, 162, 167  
 kreativni pristopi k razreševanju konfliktov, 167  
 personalizacija konfliktov, 243
- koalicije oblikovanje (modeli) koalicij, 138, 139, 140, 142–166
- koalicijski potencial, 142, 166
- koalicijska pogodba, 138
- koalicije v Sloveniji:  
 ‘odporniška’, 65, 138  
 načelna (Demosova), 155, 156  
 mala koalicija, 156  
 velika koalicija, 156, 158  
 koalicija Slovenija, 156  
 pragmatična, 157
- kooperativno razmerje med koalicijo-opozicijo, 167
- legitimnost (legitimna oblast), 26, 84, 101, 104, 105, 106, 119, 112, 113, 116
- množična sredstva obveščanja, 239, 240, 241, 244, 245

- množična sredstva obveščanja  
 komunikacijska strategija državnega zbora, 246  
 seznanjanje javnosti z delom državnega zbora, 242  
 prenašanje sej DZ preko interneta, 245, 246  
 monarhizem, 27, 29, 30, 31
- oblikovanost parlamentov, 22, 95  
 dvodomnost ('bikameralizem'), 22, 94
- opozicija (sestava), 86, 140, 141, 162  
 resursi opozicije, 141
- parlamentarizem (parlamentarni sistem), 15–20, 40, 41, 45, 47, 71, 93  
 parlamentarna elita, 229, 230, 131, 132, 235, 136  
 ponovni izvoljeni poslanci, 234, 235  
 parlamentarne raziskovalne službe, 244  
 parlamentarni poslovnik, 114, 115, 180, 207  
 redni postopek, 180  
 nujni (hitri) postopek, 180, 181  
 parlamentarni 'think-tanki', 231  
 politična elita, 91, 228, 229  
 politično združevanje, 34  
 politične stranke, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 65, 137, 138–141  
 poslanska imuniteta, 228  
 poslanski mandat, 32, 33  
 predstavništvo (predstavljanje), 16, 17  
 neposredno izražanje politične volje (referendum), 24, 25, 111  
 plebiscit, 111  
 predsednik države, 93, 214  
 predsednik vlade, 93, 214  
 protiparlamentarne ideje in gibanja (fundamentalizmi), 46  
 marksizem, 47  
 boljševizem, 48, 50, 51, 52, 53  
 komunistična partija, 31, 52, 65, 69  
 avstromarksizem, 54  
 guild-socializem, 55  
 korporativizem, 56, 57, 58, 59, 72  
 delavsko samoupravljanje, 67, 68, 69, 70, 71
- protiparlamentarne ideje in gibanja  
 fašizem, 60, 61  
 nacizem, 61, 62  
 neokorporativizem, 72, 73
- represija, 86, 89  
 subkultura strahu, 86
- skupščinska vladavina (sistem, model), 18, 22, 66  
 sovjeti, 49, 50, 52  
 suverenost, 15, 16, 26, 80
- totalitarni sistemi, 80, 81  
 tranzicija, 97, 107, 125, 165
- ustava, 28, 29, 30, 31, 168, 169, 170  
 oktroirana ustava, 29, 30  
 ustava SRS iz l. 1974 dopolnila, 68, 69, 92, 103, 108, 109  
 ustava RS iz l. 1991, 112, 169, 170  
 spremembe nove slovenske ustave, 170  
 ustavne izbire (constitutional choices), 92, 93, 94  
 ustavodajna skupščina, 66, 169  
 ustavno sodišče, 196, 197, 198  
 upravljanje ugleda parlamenta, 240, 243, 144
- vlada (oblikovanje), 214, 215  
 vlada (nadzor nad), 213, 214, 215, 216  
 poslanska vprašanja, 217, 218, 219, 220  
 interpelacija, 222, 223  
 konstruktivna nezaupnica, 224, 225  
 zaupnica, 225  
 ustavna obtožba, 225
- varuh človekovih pravic, 197  
 večinsko načelo, 21, 23  
 volilna pravica, 33, 34, 35  
 volilni sistemi, 94, 118, 119, 120, 121, 122, 129, 130, 132, 133  
 kurijski sistem, 34, 49  
 spremembe volilnih sistemov, 130, 121, 133  
 volilni prag, 120, 122, 123  
 izgubljeni glasovi (lost votes), 125

- zakon, 171, 172, 173  
zakonodajno urejanje (pritiski na), 173, 176, 177  
metode normiranja, 172  
normativna integracija interesnega pluralizma, 170  
pravni idealizem, 174  
načrtovanje zakonodajnega dela, 177, 178, 179  
delovna telesa (sestava), 183, 184, 185, 217  
zakonodajno odločanje, 173, 174, 175  
zakonodajna pobuda, 175, 176, 178  
zakonodajni postopek (ureditev), 23, 114, 180, 181, 182
- zakonodaja (slovenska) – prilagajanje evropskemu pravnemu redu, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195  
kakovost zakonodaje (zakonodajnega 'out-puta'), 196, 197  
'legislativni paradoks', 199  
zakonsko 'prereguliranje' ('overregulation'), 200  
pravna in politična kultura, 200  
državni program RS za prevzem pravnega reda EU, 192, 195  
služba vlade RS za evropske zadeve, 191  
zbor odposlancev slovenskega naroda, 29
- ženske v parlamentu (delež), 127

\*\*\*

- Adler, Max, 55  
Agh, Attila, 103, 108, 117, 126, 175, 177, 199, 232, 234  
Antić, Milica, 128  
Arendt, Hannah, 48
- Bagehot, Walter, 102  
Bajt, Aleksander, 71  
Barber, Benjamin, 23  
Bavcon, Ljubo, 85  
Bauer, Otto, 55  
Beer, Samuel, 102, 238  
Beyme, Klaus, 117, 141, 173  
Bibič, Adolf, 136, 141, 167  
Bobbio, Norberto, 19  
Bodin, Jean, 26  
Britovšek, Marjan, 50, 51  
Brezovšek, Marjan, 22  
Bučar, France, 119, 200, 202
- Cerar, Miro, 170, 172  
Cole, George, 56
- Dahl, Robert, 18, 18, 20, 86  
Denisov, A., 52  
Duverger, Maurice, 17, 94
- Ferfila, Bogomil, 71, 204, 206, 208  
Fink-Hafner, Danica, 35, 36, 117, 118  
Goati, Vladimir, 122  
Gosar, Andrej, 59, 67  
Gorbachev, Mikhail, 91  
Grad, Franci, 15, 16, 23, 25, 103, 118, 119, 121, 170, 215, 229
- Hamon, Francis, 25  
Hitler, Adolf, 62  
Hobbes, Thomas, 25, 26  
Hobsbawm, Eric, 45, 46, 75  
Huntington, Samuel, 79, 80, 82, 87, 88
- Igličar, Albin, 15, 23, 54, 103, 114, 170, 172, 173  
Ilonszki, Gabriella, 233  
Janko, Lojze, 174, 190  
Jambreč, Peter, 21, 88, 93, 107, 108, 109  
Jasiewicz, Krzysztof, 136  
Jeraj Jože, 60  
Judge, David, 22, 26, 29, 33, 136, 217  
Južnič, Stane, 47
- Kardelj, Edvard, 69, 70

- Kaučić, Igor, 15, 17, 18, 25, 111, 121, 171, 215  
 Kautski, Karl, 48  
 Kiewiet, Roderic, 216  
 Kitschelt, Herbert, 136  
 Kos, Marko, 232  
 Koštunica, Vojislav, 81  
 Kovač, Bogomir, 232  
 Krašovec, Alenka, 229  
 Kristan, Ivan, 106, 111, 171, 215  
 Krivic, Matevž, 93  
 Kušej, Gorazd, 30, 63
- Laundy, Philip, 201, 204  
 Lenin (V. I. Uljanov), 48, 49, 50, 51  
 LeLoup, Lance, 205, 206  
 Liebert, Ulrike, 101, 137  
 Lijphart, Arend, 25  
 Linz, Juan, 80, 82, 85, 87, 88, 97  
 Lipset, Seymour, 105, 116  
 Locke, John, 23, 27, 103  
 Longley, Lawrence, D., 22  
 Lukšič, Igor, 72, 73  
 Luxemburg, Roza, 51
- Mansfeldova, Zdenka, 204  
 Marx, Karl, 36, 47, 48  
 MacPherson, C. B., 26  
 Melik, Vasilij, 34  
 Mill, John, S., 32  
 Mirčev, Dimitar, 112  
 Montesquieu, Charles, 27  
 Mussolini, Benito, 61  
 Müller, Wolfgang, 137, 139
- Norton, Philip, 23, 102, 105, 216, 218, 229, 231, 239, 252
- Offe, Claus, 24, 72, 101  
 Ogris, Albin, 15, 38, 40  
 Olson, David, 101, 107  
 Ostrogorski, M. Y., 35
- Packenham, Robert, 102  
 Pitamic, Leonid, 16, 17, 22, 83, 120, 171
- Pitkin, Hanna, 16, 17  
 Pizzorusso, Alessandro, 200  
 Prunk, Janko, 65, 153, 156  
 Pusić, Eugen, 142
- Rabinovič, Aleksandar, 50  
 Rasch, Bjorn, E., 219, 220  
 Repe, Božo, 86  
 Ribarič, Miha, 31, 67, 70  
 Ribičič, Ciril, 31, 68, 70, 111, 178, 215  
 Riker, William, 139  
 Rizman, Rudi, 24, 53  
 Rousseau, Jean, J., 28  
 Rupel, Dimitrij, 236
- Sartori, Giovanni, 19  
 Saward, Michael, 19  
 Schmitt, Carl, 17  
 Schmitter, Philippe, 56  
 Schumpeter, Joseph, 18  
 Sergejev, Viktor, 51, 53  
 Sirc, Ljubo, 67  
 Sturgis, Andrew, 23  
 Strom, Kaare, 137, 138, 139, 140
- šnuderl, Maks, 66  
 šmidovnik, Janez, 214  
 šturn, Lovro, 15, 32
- Taagepera, Rein, 118, 135  
 Therborn, Goran, 34  
 Tocqueville, Alexis, 104
- Velišček, Jožica, 196  
 Vranicki, Predrag, 54
- Zajc, Drago, 25, 117, 136, 182  
 Zakošek, Nenad, 108  
 Zver, Milan, 74
- Županov, Josip, 108
- Weber, Max, 39  
 Wiatr, Jerzi, 136