

ORGANIZACIJA OBLASTI V SLOVENIJI

BREZOVŠEK MARJAN
HAČEK MIRO
ZVER MILAN

Ljubljana 2008

ORGANIZACIJA OBLASTI V SLOVENIJI

Marjan BREZOVŠEK , Miro HAČEK in Milan ZVER

Izdajatelj in založnik FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2008, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Naklada 250 izvodov

Recenzenta dr. Bogomil Ferfila in dr. Drago Zajc

Jezikovni pregled Irena Androjna Mencinger

Naslovnica Klemen Novak

Prelom Beton & Vrbinc d.n.o.

Tisk N. T. D. d. o. o.

Izid knjige je finančno podprla Agencija za raziskovalno dejavnost
Republike Slovenije.

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

342.5(497.4)(075.8)

BREZOVŠEK, Marjan

Organizacija oblasti v Sloveniji / Brezovšek Marjan, Haček Miro,
Zver Milan. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2008

ISBN 978-961-235-346-9

1. Haček, Miro 2. Zver, Milan

242414336

KAZALO

UVOD	7
PRVO POGLAVJE	
IDEJA IN PRAKSA DEMOKRACIJE V SLOVENIJI – KRATEK ZGODOVINSKI POGLED	11
<i>Osrednje teorije o demokraciji pred drugo svetovno vojno</i>	16
<i>Koncept »ljudske« demokracije in zaton demokratične misli in prakse</i>	17
DRUGO POGLAVJE	
PROCESI DEMOKRATIČNEGA PREHODA IN UTRJEVANJA DEMOKRACIJE	19
ZGODOVINSKA ZAPUŠČINA IN PRIDOBITEV NEODVISNOSTI	20
PROCESI DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE	25
PROCES UTRJEVANJA SLOVENSKE DEMOKRACIJE	29
INSTITUCIONALNA IZBIRA OBLIK DEMOKRATIČNE VLADAVINE	35
<i>Delitev oblasti kot operativno ustavno načelo</i>	36
<i>Demokratično vladanje in politika strukturne izbire</i>	41
<i>Sklep</i>	47
TRETJE POGLAVJE	
INSTITUCIONALIZACIJA SLOVENSKE DEMOKRACIJE	49
USTAVA IN DELITEV OBLASTI	50
<i>Splošne značilnosti slovenske ustave</i>	50
<i>Zgradba (sestavine) slovenske ustave</i>	55
<i>Ustavne spremembe</i>	59
PARLAMENT V SLOVENSKI POLITIČNI UREDITVI	61
<i>Značilnosti in problematika aktualne ureditve</i>	61
<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	62
<i>Državni svet Republike Slovenije</i>	77
IZVRŠILNA VEJA OBLASTI	83
RAZMERJE MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO	90

<i>Oblikovanje vlade Republike Slovenije</i>	90
<i>Oblike uveljavljanja odgovornosti Vlade Republike Slovenije</i>	
<i>Državnemu zboru Republike Slovenije</i>	94
<i>Odnosi med Vlado Republike Slovenije in Državnim zborom</i>	
<i>Republike Slovenije v zadevah Evropske unije</i>	101
PRAVOSODNI SISTEM	105
<i>Opredelitev nalog posameznega pravosodnega organa</i>	105
<i>Organizacija sodstva v Republiki Sloveniji</i>	109
DRUGI DRŽAVNI ORGANI IN ODNOSI MED NJIMI	115
<i>Predsednik Republike Slovenije</i>	115
<i>Ustavno sodišče Republike Slovenije</i>	117
REGIONALNA IN LOKALNA SAMOUPRAVA	120
<i>Razvoj in ponovna uvedba slovenske lokalne samouprave</i>	124
<i>Evropska unija in regionalizacija</i>	127
<i>Regionalizacija Slovenije</i>	130
ČETRTO POGLAVJE	
DINAMIČNI POGLED NA SLOVENSKO DEMOKRACIJO ..	137
POLITIČNA PARTICIPACIJA NA NACIONALNI	
RAVNI OBLASTI	138
<i>Uvod</i>	138
<i>Aktivno državljanstvo</i>	140
<i>Članstvo v političnih strankah</i>	147
<i>Volitve v Državni zbor Republike Slovenije</i>	149
<i>Predsedniške volitve</i>	155
<i>Volitve v Evropski parlament</i>	156
<i>Referendum in ljudska iniciativa</i>	158
<i>Referendum v ustavnorevidizijskem postopku</i>	162
POLITIČNA PARTICIPACIJA NA SUBNACIONALNI	
RAVNI OBLASTI: LOKALNA DEMOKRACIJA	165
<i>Uvod</i>	165
<i>Lokalne volitve</i>	169
<i>Procesi odločanja, participacija državljanov in</i>	
<i>politična kultura na lokalni ravni v Sloveniji</i>	172
<i>Sklep</i>	175
POLITIČNE STRANKE IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE	
V SLOVENIJI	176
<i>Razvoj političnih strank v Sloveniji</i>	176
<i>Normativni okvir</i>	179
<i>Koalicijsko povezovanje v Sloveniji</i>	
<i>od osamosvojitve do danes</i>	183

MANJŠINSKA PROBLEMATIKA	193
CIVILNA DRUŽBA IN NEVLADNE ORGANIZACIJE	197
<i>Pojem civilne družbe in izkušnje v demokratizaciji</i>	197
<i>Tematika civilne družbe v Sloveniji v osemdesetih letih</i>	
20. stoletja	199
<i>Civilna družba v Sloveniji po osamosvojitvi</i>	201
<i>Kazalci razvitosti civilne družbe v Sloveniji</i>	203
<i>Problematika nevladnih organizacij</i>	206
PETO POGLAVJE	
URESNIČEVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN	209
ČLOVEKOVE PRAVICE IN KULTURNA RAZNOLIKOST ZA 21. STOLETJE	210
INDIVIDUALNA IN SISTEMSKA AVTONOMIJA	214
USTAVNO KODIFICIRANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V SLOVENIJI	216
URESNIČEVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN V TRANZICIJI – DEVETDESETA LETA	222
URESNIČLJIVOST ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN	224
ŠESTO POGLAVJE	
DEMOKRACIJA IN POLITIČNA KULTURA	227
KAKŠNO POLITIČNO-KULTURNO DEDIŠČINO IMAMO?	228
POLITIČNA KULTURA DANES	233
VZGOJA, IZOBRAŽEVANJE IN DEMOKRATIČNA KULTURA	235
SKLEP	
IN JUTRI? PARADOKSI IN TENZIJE DEMOKRACIJE V GLOBALNI DIMENZiji	241
POTREBA PO PONOVI REDEFINICIJI DEMOKRACIJE?	244
TEŽAVE DEMOKRACIJE V NJENI GLOBALNI DIMENZiji	246
BIBLIOGRAFIJA	255
OPIS AVTORJEV	269
INDEKS	271

UVOD

Po raziskavah organizacije Freedom House je Slovenija obravnavana kot svobodna in demokratična država z dokaj visoko stopnjo demokratičnosti nacionalnih in lokalnih oblasti, a z nekaterimi težavami (sodni sistem, korupcija). Četudi take raziskave nikoli niso povsem objektivne, pa jih večina uvršča Slovenijo med najuspešnejše tranzicijske države. Za politično stabilnost je treba poleg utrjene demokracije upoštevati tudi inkluzivnost, sposobnost vključevanja državljanov v proces odločanja, ter učinkovitost političnega sistema, tj. sposobnost in zmožnost političnega sistema, da rešuje probleme, sprejema odločitve in jih izvaja. Predpostavki politične učinkovitosti sta uveljavljeni postopek in zaokroženi pravni sistem; obstoj delujoče pravne države je tako eden ključnih elementov stabilne demokracije. Slovenija je od svoje osamosvojitve leta 1991 v polnosti vzpostavila vse demokratične institucije državne organizacije, večinoma izvedla glavne kapitalske preureditve (privatizacija, liberalizacija, denacionalizacija) in dosegla oba izhodiščna cilja nove mednarodne vključenosti, pa tudi izpolnila njune kriterije (vstop v EU in NATO), 1. januarja 2007 pa je kot prva in do sedaj edina med nekdanjimi socialističnimi državami prevzela skupno evropsko valuto ter le leto kasneje prva med novimi članicami tudi – po prevladujočih ocenah dokaj uspešno – predsedovala Svetu Evropske unije. V obdobju demokratičnega prehoda je oblikovanje institucionalnega okvira sledilo, skupaj z institucionalnimi reformami in kredibilnostjo politik, stabilizacijskim in destabilizacijskim pričakovanjem kot dediščini nekdanjih sistemov, koordinaciji med privatizacijo in prestrukturiranjem ter vplivom mednarodnih in regionalnih integracij na nacionalno politiko.

Slovenija ima kot sodobna demokratična država kompleksno institucionalno strukturo s kar nekaj posebnimi značilnostmi. Poleg tega se je morala prilagoditi strukturnim pogojem sodobnega vladanja tako na notranje – kot tudi na zunanjepolitičnem področju. Razviti je bilo treba nekatere strukture za uspešno izvajanje vseh oblastnih funkcij. Konceptija ukoreninjene demokracije je povezana s predpostavko, da so stabilne ustavne demokracije ukoreninjene na dva načina: navznoter specifična soodvisnost ali neodvisnost različnih delnih režimov (volitve, udeležba, svoboščine itd.) demokracije zagotavlja njen normativni in funkcionalni obstoj; navzven pa ti delni režimi temeljijo na različnih okoliščinah, ki omogočajo demokracijo in jo ščitijo pred zunanjimi in notranjimi procesi ter destabilizirajočimi učinki. Dejansko se delovanje teh institucij in dosežena raven prestrukturiranja ocenjujeta zelo različno; najbrž ni dvoma o merljivih rezultatih izpolnitve kriterijev, danih od zunaj, ki so bili preverjani od vložitve prošnje po članstvu v evropski integraciji. Ključni pogoji

za razvoj demokracije so visoka raven družbenoekonomskega razvoja, vključitev v demokratično usmerjene mednarodne odnose in vibrantna civilna družba. Slednja ni del demokratične politične strukture, ampak način organiziranja nedržavnih krogov posameznikov in skupin glede zaščite pravic posameznika, pravne države, politične socializacije in institucionalizacije javnosti kot posrednika demokratične samorefleksije. Civilna družba vključuje kombinacijo posameznikov, vrednostnih sistemov in odnosov. Ni nemogoče razumeti, da je potencial civilne družbe med demokratičnim prehodom prepustil nekaj dela državi in strankarski politiki, oz. s sedanjega položaja oceniti, da je bilo to napačno. Očitno se razprava o civilni družbi razvema, četudi tokrat uporablja izrazje nevladnega sektorja ali nevladne sfere. Ponovno moramo oceniti položaj civilne družbe danes in dejanski odnos državljanov do države, upoštevati pa moramo nove možnosti za njun tesnejši soobstoj, kot so tiste, ki jih napoveduje razvoj sodobnih demokratičnih družb na drugih področjih, pa tudi tiste, ki jih spodbujajo novo komuniciranje in informacije. Najpomembnejše je zavedanje, da demokracija ne more trajati dolgo, če državljeni ne pomagajo oblikovati politične kulture, ki podpira demokratične ideale in njihovo uresničitev. Da bi razumeli značaj in duh slovenske demokracije, se moramo ozreti v zgodovino, posebej še k razvoju in izgradnji slovenskega političnega prostora. Prepoznamo lahko dva ključna dejavnika, ki sta kot politična stalnica določala razvoj in pomembno determinirala slovensko politično kulturo. Prvi je ideološka izključevalnost kot izraz velikih razlik v idejah, drugi pa je kolektivistični korporativizem, ki je s svojo težnjo po enotnosti izražal ne le odpor do političnih konfliktov, ampak tudi odpor do razlik in konkurence, ker bi to dvojje lahko škodovalo socialni harmoniji. Od tod tudi močna težnja, da bi z oblikovanjem velikih koalicij presegali delitve političnega prostora. Težnjo k takšni *kvazi* konsenzualni vladavini lahko razumemo v kontekstu prevladujoče slovenske politične kulture, ki jo je pred drugo svetovno vojno sprva zaznamovala katoliška, po njej pa nato komunistična tradicija. Obema je bilo skupno negativno dojemanje političnih konfliktov tudi tedaj, ko so bili institucionalizirani z jasno določenimi pravili igre, kot jih vključuje parlamentarna demokracija. Posledica je bila hegemonija ene politične opcije na temelju potrebe po enotnosti. Leta 2004 se je ta praksa spremenila v bolj tekmovalno in konfliktno obliko politike, ki vzpostavlja razlikovanje med oblastjo in opozicijo. Tako pa različni načini oženja možnosti izražanja in soočanja nasprotujočih si mnenj in stališč ne koristijo razvoju parlamentarne demokracije. Toda deloma se ujemajo s težnjo po zožitvi možnosti za neposredno demokracijo in po razvrednotenju instituta referenduma. Spregledati pa ne smemo niti oživitve populističnih ritualov in ideologije, saj to zadržuje razvoj liberalnih značilnosti sodobne demokracije.

Vprašanje razdelitve nalog in pristojnosti med različne organe in organizacije je predvsem politično vprašanje, ki ga različne države zelo raz-

lično rešujejo. V politoloških in ustavnopravnih pristopih k proučevanju ustavnopolitičnih institucij in odnosov med njimi se vprašanje organizacije in delitve oblasti pojavlja dokaj pogosto. S pojmom *organizacija oblasti* označujemo ustavno določene in dejanske odnose med različnimi organi (zakonodajnimi, izvršnimi, upravnimi in sodnimi), tako na ravni države kot celote ter tudi na ravni lokalnih skupnosti, v primeru federativnih držav pa tudi na ravni federalnih enot. Pri tem gre za horizontalne odnose med državnimi organi na enaki ravni opravljanja državnih funkcij oziroma izvajanja državne oblasti ter vertikalne odnose med njimi. Delo »Organizacija oblasti v Sloveniji« umeščamo v posebej zanimiv čas. Na parlamentarnih volitvah 2008 so lahko prvič volili tisti, ki ob prvih demokratičnih volitvah aprila 1990 niso bili niti rojeni. Novodobna slovenska demokracija je torej skupaj z njimi dosegla svojo polnoletnost. Knjiga prav tako izhaja v času obeleževanja 60. obletnice sprejetja Splošne deklaracije o človekovih pravicah in svoboščinah, ki je postala globalni fenomen in je položila temelje za human razvoj človeštva po drugi svetovni vojni.

K pisanju te knjige nas je spodbudilo spoznanje, da je vedno več zahtev po raziskovanju, ki naj analizira dejansko vedenje demokratičnih institucij državne regulacije, ugotovi njihova medsebojna razmerja in odprtost do državljanov ter njihovih pobud ter ne nazadnje preveri možnosti za to, da civilna družba (so)oblikuje javne politike. Zavedamo se, da je težko upoštevati vse vidike, ki vplivajo na vedenje demokratičnih institucij, hkrati pa smo poskusili obravnavati kolikor le mogoče veliko vidikov uresničevanja demokracije v Sloveniji. Iskali smo odgovore na različna vprašanja, npr. na tisto o stopnji, s katero se je Sloveniji uspelo približati idealnemu modelu demokratične ureditve (kot je opredeljen v slovenski ustavni materiji). Opis demokratičnega razvoja države poudarja šibke točke oziroma demokratični primanjkljaj in se loteva možnosti nadaljnjega razvoja slovenske demokracije. Monografija je namenjena zlasti domači javnosti, avtorji pa upamo, da bo zbudila čim več zanimanja za raziskovanje in proučevanje slovenskega političnega sistema.

PRVO POGlavJE
IDEJA IN PRAKSA
DEMOKRACIJE V SLOVENIJI –
KRATEK ZGODOVINSKI POGLED

Ko razpravljamo o tem, kako se je z osamosvojitvijo Slovenije oblikovala demokratična oblast, je prav, da pogledamo tudi idejno tradicijo slovenske demokracije, ki se je na ideološki in političnokonceptualni ravni začela razvijati s krajšim zamikom za drugimi narodi v Evropi že konec 19. stoletja.

1. Začnimo ta kratki oris s prikazom katoliške politične misli, ki je bila na Slovenskem dominantna vse do druge svetovne vojne in ki ji lahko pripišemo prvenstvo v prizadevanjih za demokracijo. Na oblikovanje klasične katoliške socialne in politične misli na Slovenskem so vplivali vidnejši predstavniki katoliške socialne in politične misli, še pomembnejši vpliv nanjo pa je imela uradna cerkvena socialna in politična doktrina, predvsem tri papeške enciklike: *Rerum novarum* (1891) in *Graves de communi* (1901) Leona XIII. ter *Quadragesimo anno* (1931) Pija XI. (Zver, 2002a).

Razprava o demokraciji se je v katoliškem taboru na Slovenskem v začetku vezala na koncept krščanske demokracije. Pojem se je pojavil v laičnem delu katoliškega dela Evrope konec 19. stoletja, ko so spremenjene družbene razmere, zlasti vse večji demokratični pritiski civilne družbe, vplivale na to, da ni mogel ostati prezrt v katoliški socialni in politični doktrini. Že v okrožnici *Immortale Dei* (1885) je Leon XIII. pisal, da je »lahko tudi« demokracija upravičena vladavina, čeprav je bila včasih tvorba revolucije. Trditev je temeljila na spoznanju, da lahko demokracija omogoči katoličanom večji vpliv v političnem življenju. Težnje po svobodi so po Leonu upravičene, če niso v nasprotju z »resnično socialno blaginjo«, zato je »dovoljeno samo po sebi stremeti za demokratično ustavo« (Ušeničnik, 1910: 186). Anton Mahnič je v razpravi *U znaku krščanske demokracije* prenesel besede Pija X., ki je dejal, da si mora krščanska demokracija prizadevati za reševanje delavskega vprašanja tako, da zbližuje sloje kapitalistov in revežev (Mahnič, 1905: 72). Janez Evangelist Krek je bil eden redkih, ki demokracije ni sprejel po sili razmer, ampak kot nekaj, kar lahko privede do vsestranske uveljavitve človeka. »Demokratizem je živ, republikansko življenje se širi, ideje, ki so upravičene, je treba voditi naprej ... boljša je najradikalnejša demokracija nego trinoški absolutizem« (Ušeničnik, 1925: 105). Že v Črnih bukvah kmečkega stanu je Krek (1895) zapisal za tisti čas zelo demokratične zahteve: participacijo delavcev v tovarnah, svobodo shodov in zborovanja ter družbenega in političnega organiziranja, svobodo tiska, volilno pravico (celo kot dolžnost), proporcionalno obdavčitev, znižanje obresti za kreditiranje življenja delavcev, zahteval je prenos funkcij države na samoupravne organe v zadrukah, nastopal je proti otroškemu in nočnemu delu žensk ter zahteval še druge delavske pravice, kot so osemurni delavnik, zavarovanje, reševanje stanovanjske problematike ipd. (Krek, 1895: 247–255).

Razprava o demokraciji je v katoliških vrstah oživila zlasti v času med obema vojnama. V tem času sta se oblikovali dve vidnejši usmeritvi. Tradicionalistična (desna) je izhajala iz stanovsko-solidarističnega pojmo-

vanja družbe in sledila uradni cerkveni doktrini, krščansko socialistična (leva) usmeritev pa je prisegala celo na razredno strukturo družbe. Seveda se odnos katoliškega političnega tabora do demokracije ne izčrpa le s tema dvema idejnima usmeritvama. Težko bi tudi dejali, da sta omenjeni usmeritvi, ki sta bili obe, zlasti v 30. letih, v svojih političnih izhodiščih in zahtevah dokaj radikalni, prevladujoči v stvarnem političnem življenju. Ne nazadnje je bila katoliška politična stranka (SLS) nosilka predvojnega demokratičnega gibanja. Pragmatizem, ki je bil nujen, je predpostavljaval zmernejše poglede na demokracijo.

Čeprav analiziranih sporočil v tisku ne moremo imeti za nekakšne artikulirane koncepte, pa se v njih že jasno izražajo nekatere značilne posebnosti obeh pogledov. Pri solidaristični usmeritvi se nagibajo k stanovsko-korporativnem »utelešanju« demokracije, krščanski socialisti pa so v ospredje razprav postavljali delavski razredni interes. Obe pojmovanji bi iz današnjega zornega kota lahko ocenili kot skrajni, saj sta predvidevali temeljito družbeno in državno preobrazbo, vendar z vidika svobode še zdaleč ne tako avtoritarno in totalitarno, kot je bilo pri komunistih, ki so bili neposredno na protidemokratskih pozicijah.

2. Slovenska klasična socialdemokratska (socialistična) socialna in politična misel je bila močno pod vplivom avstrijske, zlasti Otta Bauerja, Karla Rennerja in Maxa Adlerja. Renner, najbolj prepričljiv zagovornik demokracije pri predvojni socialistih, je menil, da je demokracija v vseh družbenih sistemih »kategorična zahteva moderne kulture« (Renner, 1946). Bauer, ki je vplival zlasti na Prepeluha, je demokracijo razumel kot simetrično porazdelitev družbene in politične moči, Adler pa je navdihoval marksiste in skrajno levo usmerjene mislece. Najplodnejši pisec o demokraciji je bil Albin Prepeluh - Abditus. Vprašanje svobode je po Prepeluhu neločljivo povezano z avtonomijo, ta pa z demokracijo. Brez avtonomije (civilne) družbe ni mogoče govoriti o svobodi: »Svoboda in demokracija sta v avtonomiji« (Zver, 2002a). Bil je tudi prvi, ki je demokracijo povezal z ustrezno kulturo. Menil je, da demokracija lahko uspeva le v zahodni kulturni usmeritvi.

Prepeluh pojma demokracije ni nikoli povezoval le s politično sfero, s strankarsko parlamentarnim in večinski volilnim sistemom, kajti šele tam, »kjer se uveljavi ekonomska demokracija, ni misliti na predprave posameznih stanov ali slojev, tam se mora vse gospodarstvo urediti tako, da je v korist vedno večji socialni blaginji vsega ljudstva«. Demokracija, kot »udeležba vseh pri izvrševanju oblasti«, mora biti dosledno in povesod navzoča.

Henrik Tuma je bil predstavnik razredne zamisli demokracije. Sledil je idejam radikalne leve v socialdemokratskem gibanju, zlasti Rosi Luxemburg in Maxu Adlerju. Tako Tuma kot Adler sta razlikovala med politično in socialno obliko. O demokraciji je Tuma razpravljaval v polemiki s skupino »mladinov«. V razpravi Demokracija in demokratizacija jo je

definiral kot »obliko državne tvorbe«. Meščanska politična demokracija naj bi bila »... mogoča le v sporazumu med stanovi vezane državne enote s priznavanjem predpravil posedujočih stanov in nujnost(jo) mezdnega razmerja podrejenega delavstva« (Zver, 2002a). Presodil je, da je meščanska demokracija le »delna«, ker temelji na političnem sporazumu (!). Zanja sta torej značilna ravnotežje in kompromis vseh političnih sil okoli omenjenih pravil oziroma sistemskih pogojev (»priznavanje predpravil«). Takšni sporazumi so značilni le za posamezna zgodovinska obdobja meščanske družbe, ko demokratična ideja prešine vse politične sile v državi, kakor je prešinila v času prevratne dobe vse slovenske. Takšno »demokratično« stanje je Tuma imenoval ravnotežje sil. Podobno tezo zasledimo pri Bauerju, ki je nastala dve leti za Tumovo. Razlika med njima pa je v tem, da pri Bauerju demokracija, ki temelji na ravnotežju razrednih sil, ni sredstvo dominacije, pri Tumi pa gre prav za to, je vladavina »ljudstva-producenta«.

Socialdemokrati so »uradna« strankina stališča, ki so bila kozmopolitska in internacionalistična, zapisovali v svojem časopisju. V 20. in 30. letih prejšnjega stoletja je bila to Delavska pravica in svoboda. Razprave o demokraciji v socialdemokratskem tisku so bile v tem obdobju omejene le na koncept politične demokracije. Druga značilnost razprave o demokraciji pa je kritika nedemokratičnih koncepcij, se pravi fašističnega in katoliškega korporativizma (»desna diktatura«) na eni in boljševizma-komunizma (»leva diktatura«) na drugi strani. Temeljne značilnosti uradnega strankinega pojmovanja demokracije so bile, da narodno vprašanje ni bistven element demokracije, da demokracija temelji na svobodi posameznika – državljana, da socializem predpostavlja politično parlamentarno demokracijo, da parlamentarna demokracija edina omogoča sintezo nasprotujočih si interesov in s tem družbeni mir in kompromis ter da ni demokracije brez socialne države (Zver, 2002a). Socialdemokrati so bili res pod velikim idejnim vplivom avstrijske socialdemokracije. Vendar so na podobnost slovenske in avstrijske tematizacije demokracije vplivale tedaj tudi skupne kulturno-politične razmere zgodovinsko oblikovanega srednjeevropskega prostora, kot so srednja raven gospodarske razvitosti, izrazita segmentacija na mestno in podeželsko prebivalstvo, izrazita politično-ideološka diferenciacija, prevladujoča katoliška kultura in močna vloga Cerkve v javnem življenju.

3. Slovenski liberalci niso zapustili kakšnega posebnega pečata v razpravi o demokraciji pred drugo svetovno vojno. Ne le zato, ker v njej niso dosegli idejne in teoretske »globine«, ampak so tudi po obsegu in frekvenci tovrstnih sporočil zaostajali za socialisti (socialdemokrati) in krščanskimi socialci. V evropskem kontinentalnem in anglo-ameriškem liberalizmu so sicer razčiščevali tipična vprašanja moderne družbe, kot so demokracija, parlamentarizem, pravice in svobode, vendar bolj na akademski kot politični (publicistični) ravni. Pomanjkanje demokratične

»imaginacije« pa ima racionalno razlago v tem, da niso težili h koncipiranju novega družbenopolitičnega reda.

V zgodnjem obdobju je bil pri liberalcih zelo prisoten strah pred uvedbo demokracije. Ta se izraža zlasti v času pred uveljavitvijo splošne in enake volilne pravice v monarhiji (1907), saj so se bali, da jo bo izkoristila Cerkev, za katero so ugotavljali, da se spreminja v odločilni politični dejavnik. Imela je neprimerno večji vpliv na oblikovanje javnega mnenja kot liberalci.

Skoraj vsa zgodnja razprava v zvezi z demokracijo se je v liberalnih vrstah najprej vrtela okoli volilne reforme, ki je bila poldrugo desetletje osrednje politično vprašanje v monarhiji. Prav v odnosu do tega vprašanja lahko pri liberalcih utemeljimo trditev o »skepticizmu«, ki se je kazal pri njihovem odnosu do demokracije. Pomembnejši je bil strah pred izgubo političnega vpliva na domači politični sceni. Zato so poudarjali nujno višjo politično zrelost. V Slovenskem narodu so 1900 zapisali, da priznavajo »iz polnega srca enakopravnost in enakoveljavnost vseh stanov, vseh slojev prebivalstva in zategadelj pozdravili bomo radostno splošno volilno pravico tedaj, ko bo naš narod dosegel ono duševno emancipacijo, ki je neizogibni predpogoj svobodnemu prepričanju prave ljudske volje« (Bergant, 2000: 103). Za nekatere je bil demokratični volilni sistem trojanski konj, z družbo naj opravljajo le tisti, ki plačujejo davke (Triler). Več kot očiten je strah pred t.i. majorizacijo.

Tako kot večina slovenske politike so bili tudi liberalci mnenja, da se demokracija lahko razvija tudi v monarhiji. 7. julija 1919 je Slovenski narod zapisal: »Mi, ki smo sprejeli monarhijo srbsko, smo dosegli tudi to, da je dana vsa garancija, da bo ta država tudi res demokratična in da bo kralj samo izvrševatelj ljudske volje. Kralj je po našem mnenju ne po božji milosti, ampak po volji naroda, narod naj bo nositelj suverenosti.«

Leta 1918 so v ime stranke dodali besedo demokratska. Še naprej so kot prvo načelo ohranili narodno načelo, ki pa je bilo poslej razširjeno in ni bilo zamejeno na slovenski narod. V program JDS (Jugoslovanske demokratske stranke) so k političnim načelom zapisali, da so demokratska stranka, da se zavzemajo za enakopravnost državljanov, stanov, za svobodo, za demokratično volilno pravico, državno upravo in sodstvo ipd. (Bergant, 2000: 198–205).

Poslej so liberalci poudarjali bolj individualizem, predvsem zaradi prepričanja, da zaradi verskih, etničnih, gospodarskih, političnih in kulturnih razlik lahko nova jugoslovanska država temelji edino na konceptu državljana. Vse druge posebnosti pa je treba zabrisati, še posebej etnične (»le s centralistično organizacijo podremo provincializem«).

Novo, sodobnejše razmišljanje je v liberalno razpravo vnesel Lojze Ude, ki je v 30. letih videl izhod iz krize liberalizma in demokracije v Roosevelt-Keynesovi formuli in ki je liberalizem nekoliko socializiral. Kljub nastopu mladih liberalcev, ki so v 30. letih poživilo idejno in politično sceno na Slovenskem, se liberalizem ni mogel izvleči iz globoke krize.

Osrednje teorije o demokraciji pred drugo svetovno vojno

Doslej smo na kratko predstavili razpravo, ki je bolj odmevala v dnevnem in revijalnem tisku. Seveda ne bi bila zadostna, če ne bi predstavili tudi nekaterih teoretskih refleksij o demokraciji, ki so prav gotovo imele določen vpliv na oblikovanje javnega mnenja. Predvsem pa nam kaže svojevrstno vpetost slovenske družboslovne misli v svetovne teoretske trende. Aleš Ušeničnik je svoj koncept demokracije predstavil v delu Sociologija (1910). Zanj demokracija ni niti idealna niti najboljša oblika vladavine, saj se lahko sprevrže v svoje nasprotje. Boljša je »krščanska demokracija«, ki naj skrbi za »blagor ljudstva«, da se odpravijo privilegiji stanov, uveljavijo državljanske pravice in da se »da avtonomije občinam in drugim socialnim organizmom« (Ušeničnik, 1910: 185).

Andrej Gosar je pisal razprave o »samoupravni demokraciji«, ki naj bi dopolnjevala parlamentarno. Klasično pojmovanje demokracije je treba dopolniti zaradi nekaterih preživelih sistemskih rešitev parlamentarne demokracije, še posebej »demokratskega volilnega reda«, ki ne zagotavlja ustreznega reševanja modernih gospodarskih in socialnih vprašanj (Gosar, 1932: 145). »Stremljenje po osamosvojitvi, stremljenje po tem, da vsak posameznik, da vsaka družabna skupina ali enota sama odloča o svojih zadevah, to je osnovna smer vsega modernega družabnega gibanja in razvoja« (Gosar, 1932: 159).

Gorazd Kušej je 1933 napisal študijo Sodobna demokracija. Pod vtisom vsesplošnega pesimizma v zvezi z demokracijo, ki je pripeljalo do teze o krizi demokracije, je iskal normativne rešitve osrednjega problema, tj. napetosti med individualnim in kolektivnim načelom, ki ga različne praktične oblike demokracije različno rešujejo. Liberalna demokracija, ki sloni na individualizmu, ga ne razrešuje dobro, saj je podvržena nestabilnosti. Nacionalna in razredna oblika demokracija bolje zagotavljata »družiči« element. In kakšen naj bi bil položaj posameznika v kolektivni obliki demokracije: »On /posameznik – op. a./ skupnostne prisilnosti sploh ne doživlja, ker je njene sankcije kot same po sebi umevne sprejel; zato je svoboden in v tej svobodi popolna, neokrnjena osebnost« (Kušej, 1933: 66).

Albin Ogris z delom Politične stranke (1926) vpelje zanimiv način politisociološke razlage. Izhaja iz elementarnega družbenega odnosa, ki se izraža v boju skupin za moč (za »močanski položaj«). Stranke so sredstvo tega boja. Pod vplivom Webrove teorije racionalnega delovanja idealnotipsko razdeli tudi demokracijo na njeno formalno in stvarno obliko. Prva je idealnotipska predstava svobodnega spopada za oblast na podlagi »razpoložljivih smotrov-sredstev-dejanj«, druga pa je oplemenitena z večjo »socialno rentabilnostjo« oz. pravičnostjo. Pogoj zanjo je »solidnejša politična kultura« (Ogris, 1926: 209).

Treba je poudariti, da se teoretska debata o demokraciji s temi avtorji ne konča. O demokraciji so pisali tudi drugi vidnejši predstavniki takratne družboslovne misli na Slovenskem, npr. Pitamic, Veber, Ahčin, Žebot, Aleksič, Jeraj idr.

Koncept »ljudske« demokracije in zaton demokratične misli in prakse

Po koncu svetovne in državljanske vojne na slovenskih tleh ter s prevzemom oblasti s strani komunistične stranke, je razprava o demokraciji zamrla. Uveljavil se je nov družbeni sistem, socializem, kasneje v različici socialističnega samoupravljanja. Ideologi sistema so na novo legitimirali nov sistem, z močnim, na marksizmu temelječim, ideološkim nabojem. Tako je nastal tudi koncept ljudske demokracije, ki je bil dejansko negacija vseh elementov demokratičnega sistema. Po zmagi revolucije je bila sistematično uničena politična opozicija. Po podatkih tajne politične policije je bilo za to potrebnih pet let. Načini so bili različni. Nekatere so izvensodno pobili, nekateri so se uspeli rešiti tako, da so emigrirali, mnogi so bili obsojeni na montiranih političnih procesih, zaprti na Golem otoku ali vključeni v posebne oblike t.i. družbeno koristnega dela. Mnogi so v strahu popustili in postali celo sodelavci tajne službe komunističnega režima. Močno je bilo ohromljeno delo rimskokatoliške cerkve. V takih razmerah se demokracija ne kot ideja ne kot praksa ni mogla uveljaviti. Nekaj del na to temo, nastalih izpod peresa glavnega ideologa socialističnega samoupravljanja Edvarda Kardelja, ni moglo zabrisati dejstva, da je demokracija nekompatibilen pojav z novo družbeno ureditvijo. Kardelj je sicer pisal dela in razvijal koncepte »demokracije množic« in »demokracije svetov« (v 50. letih), »socialistične samoupravne demokracije« (v 70. letih), katerih glavni prednosti pred t.i. meščansko demokracijo naj bi bili njihova »neposrednost« in »avtentičnost« zastopstev. Dejstvo je, da je bila tudi na idejni in teoretski ravni razprava o demokraciji do 80. let votla in v primerjavi s poglobljeno in široko razpravo pred drugo svetovno vojno dokaj siromašna.

Šele 80. leta so ponovno oživila razpravo o demokraciji, človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter o suverenosti slovenskega naroda. Socializem je postajal vse bolj predmet odkritih kritik in s tem se je sproščal prostor po desetletjih prave, odprte in svobodne javne razprave. Komunistični režim se je branil na vse mogoče načine, uprizarjal procese (najodmevnejši proti Janši, Borštnerju, Tasiču, Zavrlu), a zatreti demokratičnega potenciala novo nastajajoče civilne družbe v 80. letih ni več mogel. Demokracija je z vsemi atributi – z demokratičnimi volitvami, političnimi strankami, človekovimi pravicami in svoboščinami itd. – postala splošno sprejemljiva vrednota.

DRUGO POGlavJE
**PROCESI DEMOKRATICNEGA PREHODA
IN UTRJEVANJA DEMOKRACIJE**

ZGODOVINSKA ZAPUŠČINA IN PRIDOBITEV NEODVISNOSTI

Slovenija je poseben primer demokratičnega prehoda. Vzroki za globoko socialno in nacionalno krizo ter dinamiko so bili v Sloveniji predvsem jugoslovanske, notranje narave. Ves čas so se poudarjali le notranji razlogi krize in le zelo malo se je jugoslovanska in slovenska problematika povezovala s celotnim srednje- ali vzhodnoevropskim socialističnim kompleksom. Danes, skoraj dvajset let po tem, lahko nekoliko z distance ugotovljamo posebnosti slovenske problematike v kontekstu socialističnega kompleksa. Jugoslovanski in z njim slovenski komunistični sistem je bil kljub velikim posebnostim razvoja izvirno leninističen in je do konca (v nekaterih elementih in državah naslednicah tudi po formalnem koncu) ohranjal nekatere leninistične sovjetske prvine, kot so enopartijskost in v partiji načelo demokratičnega centralizma, idejna hegemonija marksizma in voluntaristično družbenopolitično načelo primata politike nad vsemi področji družbenega življenja (Prunk, 2002: 156). V vsakdanjem življenju pa so ljudje v Jugoslaviji, tudi večina izobražencev, ocenjevali jugoslovanski samoupravni socializem kot bistveno drugačen sistem od sovjetskega, saj so uživali večjo politično osebno in družbeno svobodo ter neprimerno višji materialni standard. Tudi mednacionalni odnosi v večnacionalni Jugoslaviji so bili kljub pomanjkljivosti mnogo bolj enakopravni kot v Sovjetski zvezi. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, nekaj let po smrti predsednika Tita, se je začel hiter razvoj slovenske civilne družbe. Jugoslavija je bila v hudi politični in ekonomski krizi, ki jo je še zaostriło gibanje za Veliko Srbijo, ki se je zavzemalo za transformacijo federalne republike v centralizirano državo.

Začetek intenzivnega tranzicijskega procesa bi lahko v Sloveniji postavili v začetek leta 1989. Proces demokratizacije je nastajal ob ustanavljanju prvih postsocialističnih političnih strank (Kmečka stranka, Slovenska demokratska zveza, Slovenski krščanski demokrati itd.) in ob reformnem procesu, ki je potekal znotraj tedaj vladajoče Zveze komunistov Slovenije. Osmega maja 1989 so opozicijske politične stranke, ki jih je podpirala že Zveza socialistične mladine, organizirale množično zborovanje na Kongresnem trgu v Ljubljani, na katerem so prebrale majniško deklaracijo. V njej so se zavzele za suvereno slovensko državo in njeno svobodno odločanje o zunanjih povezavah (evropska konfederacija), za spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter za takšno družbeno ureditev, ki bo zagotavljala delovno in gmotno blaginjo v skladu s človekovimi zmožnostmi državljanov Slovenije. Zveza komunistov Slovenije se je spomladi in poleti še obotavljala privoliti v zahteve majniške deklaracije in je ponujala nekakšen nejasen neživiljenjski »asociacijski pluralizem« v okviru Socialistične zveze in asimetrično federacijo.

Izvedbo prvih demokratičnih in svobodnih volitev v Sloveniji je omo-

gočil sprejem amandmajev k ustavi, ki jih je takratna skupščina sprejela konec septembra 1989. V tistem času je že bila formirana nestransarska opozicija; Demokratična opozicija Slovenije (DEMOS) in ostale politične stranke (Socialistična stranka ipd.) so bile formalno ustanovljene po 27. decembru 1989, ko sta bila sprejeta Zakon o političnem združevanju in Zakon o volitvah v skupščino (Uradni list RS, št. 42/89). DEMOS je postal najpomembnejše opozicijsko gibanje; sestavljalo ga je šest političnih strank (Slovenska demokratska zveza, Socialdemokratska zveza Slovenije, Slovenski krščanski demokrati, Slovenska kmečka zveza, Zeleni Slovenije in Liberalna stranka). V letu 1990 so sledile prve demokratične volitve po vseh republikah tedanje Jugoslavije, kar je prineslo daljnosežne politične posledice; le v Srbiji je dotedanjim vodilnim političnim silam uspelo obdržati oblast. Prve večstrankarske volitve v Sloveniji so bile 8. aprila 1990; na ta dan so Slovenci izvolili predsednika Predsedstva Slovenije (štirje kandidati), štiri člane Predsedstva Slovenije (dvanajst kandidatov), poslance v Družbenopolitični zbor in Zbor občin slovenske skupščine (kandidate je predlagalo štirinajst političnih strank) ter poslance v Zbor združenega dela. Poleg volitev predsednika Predsedstva, kjer je v drugem krogu 58,6 % vseh glasov prejel Milan Kučan, so bile najbolj nepredvidljive volitve v Družbenopolitični zbor. Volitev se je udeležilo 1.241.000 volivcev; koalicija DEMOS je skupaj prejela 55 % glasov, preostanek glasov pa se je porazdelil med tri politične stranke, ki so izšle še iz prejšnjega režima (Zveza komunistov je dobila 17 % glasov; Zveza socialistične mladine, ki se je novembra 1990¹ preimenovala v Liberalno demokratsko stranko, 14 % glasov, Socialistična stranka, ki je izšla iz nekdanje Socialistične zveze delovnega ljudstva (SZDL), pa 5 % glasov). DEMOS je od 240 poslancev v vseh treh zborih slovenske skupščine zasedel 126 poslanskih mest in oblikoval vlado (imenovano Izvršni svet RS); predsednik vlade je po dogovoru postal predsednik najuspešnejše stranke znotraj koalicije, kar je presenetljivo postala Slovenska krščanska demokracija.² Na prvem zasedanju slovenskega parlamenta (skupščine) je njegov predsednik dr. France Bučar v uvodnem govoru izjavil, da je z zmago demokratičnih sil na demokratičnih volitvah v Sloveniji konec državljanske vojne, ki je trajala pol stoletja, in da Slovenija postaja normalna demokratična družba. Prehod iz enega družbenopolitičnega sistema v drugega je bil narejen na miren, zakonit reformni način, najbolj mirno v vsej srednji Evropi.

Po uvedbi demokratičnega sistema so bili pred Slovenijo trije ključni problemi: a) sprejeti in začeti izvrševati novo demokratično zakonodajo, b) uveljaviti liberalno gospodarstvo s svobodno pobudo in c) doseči nacionalno suverenost, izkazano v samostojni državi. Problemi so se inten-

¹ Vir: Zgodovinski arhiv Ljubljana, Družbeno-politične organizacije, dostopno na: http://www.zal-lj.si/Vodnik/o_ustvarjalcih/Vodnik_druzbeno.htm (september 2008).

² Predsednik Slovenskih krščanskih demokratov je bil v času prvih demokratičnih večstrankarskih volitev Lojze Peterle, ki je danes poslanec Evropskega parlamenta.

zavno prepletali in za njihovo reševanje je bila potrebna zadostna politična večina, ki je bila poldrugo leto bolj ali manj soglasna. Sprva je slovenska politika poskušala doseči narodno suverenost in slovensko državnost s projektom nove ustave. Toda ideološki spor med liberalno in katoliško strujo slovenske politike glede utemeljitve človekovega dostojanstva je zavrl sprejetje ustave in politika je morala uporabiti drugačne poti (Prunk, 2002: 180–183). Novoizvoljeni voditelji jugoslovanskih republik so začeli razpravljati o dolgoročni prihodnosti skupne države. Do konca pomladi 1990 so se vse parlamentarne politične stranke v novoizvoljenem demokratičnem predstavniškem telesu strinjale o platformi nacionalne in upravne neodvisnosti Slovenije znotraj jugoslovanske konfederacije, hkrati pa so bile odločene odnose Slovenije z ostalimi deli federacije reševati mirno in demokratično.

Vendar ne osrednja vlada v Beogradu, ne predsedstvo Jugoslavije, ne zvezna skupščina niso bili pripravljeni na resne pogovore. Počasi je postajalo jasno, da večina republik vidi neodvisnost in razpustitev federalne države kot najboljši možni rešitvi. Državljeni Slovenije so z veliko večino podprli odločitev za lastno državnost 23. decembra 1990 na plebiscitu. Kljub pritiskom in svarilom iz Beograda, Evropske skupnosti in še zlasti ZDA je bilo javno mnenje v Sloveniji odločno za uveljavitev plebiscitne odločitve; 25. junija 1991 je nova država, Republika Slovenija, slovesno in uradno razglasila svojo neodvisnost. Svečana razglasitev neodvisnosti je bila pred velikansko množico, kakršne še ni bilo v Ljubljani, dan pozneje. Zvezna vlada je v naslednji noči poslala na mejo Republike Slovenije jugoslovansko armado, ki naj bi Slovenijo odrezala od sveta in izničila odločitev slovenske skupščine. Slovenska oblast je to dejanje razglasila za agresijo na Republiko Slovenijo in ukazala oboroženo akcijo slovenske teritorialne obrambe. Akcijo slovenske oblasti je spontano množično podprlo prebivalstvo Slovenije. Začela se je t.i. desetdnevna vojna, v kateri so enote slovenske teritorialne obrambe vedno znova odbile napade jugoslovanske ljudske armade. Tretji dan vojne je že posredovala misija Evropske skupnosti in po nekaj dneh je bilo doseženo premirje. Deseti dan vojne pa sta slovensko vodstvo in zvezna vlada s posredovanjem delegacije Evropske skupnosti podpisala mirovni sporazum, ki je določal, da se jugoslovanska armada vrne v vojašnice, kontrolo na meji zadrži slovenska oblast, ta pa se obveže, da tri mesece ne bo izvajala nobenih novih osamosvojitvenih dejanj. Dejansko je bila to zmaga slovenske samoodločbe. Zvezno predsedstvo je čez nekaj dni sporočilo sklep o umiku jugoslovanske armade iz Slovenije. Kmalu je potekel tudi moratorij na osamosvojitve, in ker ni bilo v tem času nobenih novih sporazumnih dejanj, je Slovenija dejansko postala samostojna (Prunk, 2002: 202–204). 15. januarja 1992 je Slovenijo priznala Evropska skupnost, ki so ji 7. aprila 1992 sledile Združene države Amerike. Slovenija je bila uradno sprejeta v Združene narode maja 1992 in sanje naših prednikov so se uresničile (Peterle, 2002: 2).

V Sloveniji so po uvedbi demokratičnega sistema notranjepolitične in socioekonomske spremembe povzročale veliko dinamiko. Demosova vlada je ubrala politiko zadrževanja plač in splošne porabe, kar je bilo dobro za gospodarski razvoj. V parlamentu in v samem Demosu se je že pred osamosvojitvijo zapletlo pri zakonu o privatizaciji podjetij. Predlog predsednika vlade Peterleta je zagovarjal idejo o začasnem vsesplošnem poddržavljanju in poznejši realni prodaji zasebnikom. Gospodarski minister in podpredsednik vlade Mencinger pa se ni navduševal nad lastniško vlogo države in je predlagal malo popravljen zakon, ki je ohranjal *status quo* in postopno realno odprodajo. Zaradi nesporazumov je odstopil in lastninski zakon je moral počakati na jesen 1992, ko je bila izvedena privatizacija podjetij z razdelitvijo lastninskih certifikatov vsem takratnim državljanom. Takoj po osamosvojitveni vojni so se nesporazumi o lastninjenju in vodenju vlade nadaljevali in še stopnjevali. Hkrati se je v začetku novembra razcepila najstarejša in po lastnem mnenju najpomembnejša stranka Demosa – Slovenska demokratska zveza, in sicer na bolj liberalno Demokratsko stranko in bolj konservativno Narodno demokratsko stranko. Večina voditeljev dotedanje Slovenske demokratske zveze se je priključila liberalnejši struji,³ ki je imela mesec dni kasneje ključno vlogo v razpadu koalicije Demos, ki je zaradi ideoloških razhajanj razpadla konec decembra 1991, le nekaj dni po sprejetju nove slovenske ustave. Sprejetje nove ustave je bilo zadnje skupno delo Demosa kot politične koalicije. Slovenska ustava, sprejeta decembra 1991, je institucionalizirala parlamentarno obliko vladavine. Ustava določa neposredno voljenega predsednika, ki pa ima bolj ali manj simbolične pristojnosti; relativno močan, 90-članski spodnji dom parlamenta (Državni zbor); precej manj močan zgornji dom parlamenta, 40-članski Državni svet; in devetčlansko ustavno sodišče. Politično dogajanje je bilo v prvih 17 letih samostojnosti in lastne državnosti bolj ali manj zaznamovano z vladavino le peščice političnih strank, ki so – predvsem zavoljo proporcionalnega volilnega sistema – pogosto oblikovale različne tipe večinoma ideološko precej sorodnih koalicij.

S sprejetjem ustave se je sprostila pot tistih sil v Demosu, ki so menile, da je s tem njihova naloga po dveh letih izpolnjena in da se mora politično življenje v Sloveniji strukturirati v nove in drugačne politične povezave (Prunk, 2002a: 142). Demosovi vladi je bila aprila 1992 v tretjem poskusu izrečena nezaupnica. Tri stranke nekdanjega Demosa – Demokrati, Zeleni Slovenije in Socialdemokratska stranka Slovenije – so, ne zavedajoč se daljnosežnosti in pomembnosti svojega dejanja, podprle izvolitev novega mandatarja dr. Janeza Drnovška, ki je le nekaj tednov prej postal novi predsednik Liberalno demokratske stranke in s

³ Z izjemo Janeza Janše, ki se ni priključil nobeni ob nastalih struj, pač pa je nekoliko kasneje vstopil v Socialdemokratsko stranko Slovenije. Je predsednik te stranke, ki se sicer sedaj imenuje Slovenska demokratska stranka, in predsednik Vlade RS v obdobju 2004–2008.

tem pomagal prebroditi njeno notranjo vodstveno krizo. Novi mandatar je vlado sestavil iz nekaterih nekdanjih Demosovih strank in iz strank kontinuitete; dr. Janez Drnovšek je nato vodil različne vlade naslednjih deset let. Nova vlada je pomenila zasuk v levo sredino, k liberalno-demokracičnemu sekularnemu režimu, kar je pokazala s prvim priljubljenim, a nespametnim ukrepom – zvišanjem plač v javnem sektorju za približno tretjino. Dr. Janezu Drnovšku je uspelo v nekaj mesecih preobraziti Liberalno demokratsko stranko (LDS) iz nekdanjega socialističnega podmladka in iz stranke, katere vidni posamezniki so odkrito nasprotovali osamosvojitvi Slovenije, v sodobne liberalne demokrate z vsemi »evropskimi« značilnostmi takšne usmeritve. Kljub temu pa je nova vlada predstavljala le začasno vlado, saj so napornim pogajanjem o novem volilnem zakonu za nov parlament že decembra 1992 sledile nove volitve, ki so prinesle zmago Liberalno demokratske stranke, ki je znala najbolje unovčiti svojo udeležbo v prehodni vladi. Hudi poraženci volitev pa so bili vsi Demosovi prestopniki v Drnovškovo vlado, saj so demokrati dobili le 5 odstotkov, zeleni 3,7 odstotka in socialdemokrati le 3,4 odstotka glasov in komaj presegli volilni prag. To je bilo jasno znamenje, da sta se obdobje Demosa in obdobje zmagovalcev osamosvojitvene vojne zagotovo končali (Prunk, 2000a: 143).

Kljub potencialno veliki krhkosti so tako vlade kot tudi politika ostale relativno stabilne. Dominantno vlogo sta v obdobju 1992–2004 igrali levosredinska Liberalna demokracija Slovenije pod vodstvom Janeza Drnovška in kasneje Antona Ropa ter desnosredinska Slovenska demokratska stranka Janeza Janše. Pred državnozborskimi volitvami jeseni 2004 so se – v glavnem iz prostora desno od sredine političnega spektra – pojavljale zahteve po koncu dvanajstletne vladavine levosredinskih koalicij pod vodstvom Liberalne demokracije Slovenije. Zahteve so bile podkrepjene s ponavljajočimi se – in kot se je zdelo, tudi vsaj deloma upravičenimi – obtožbami o klientelizmu, korupciji, zlorabah oblasti ter kontinuiranem procesu centralizacije oblasti.

Še zlasti vztrajne so bile zahteve po temeljiti decentralizaciji, saj vladi pod vodstvom Liberalne demokracije ni uspelo uresničiti nekaterih pomembnih reform; tako ji med drugim ni uspelo začeti procesa regionalizacije,⁴ ni se mogla (ali hotela) odločiti, kaj narediti z vprašanjem eno-ali dvodomnosti parlamenta, ni rešila vprašanja upravne decentralizacije,

⁴ Slovenija ima še vedno zgolj enotirno ureditev sistema lokalne samouprave, saj kljub številnih poskusom Državnemu zboru RS do danes ni uspelo ustanoviti širših lokalnih samoupravnih skupnosti (pokrajini). V obdobju 1991–2006 je glavno oviro začetku procesa regionalizacije pomenila kar ustava sama, saj je v 143. členu določala prostovoljno združevanje občin v širše lokalne samoupravne skupnosti. Občine pa se seveda predvsem zavoljo strahu pred izgubo dela že tako skopo odmerjenih finančnih virov in pristojnosti niso želele ustanavljati regij. Leta 2006 je bil omenjeni člen ustave po nekaj neuspešnih poskusih spremenjen; 143. člen sedaj določa obvezno ustanovitev širših lokalnih samoupravnih skupnosti z zakonom, ki pa zahteva dvotretjinsko podporo v Državnem zboru, kar se je pokazalo kot nova ovira na poti ustanavljanja regij.

plač znotraj uslužbenskega sistema itd. Morda pa so bili klici takratne opozicije po decentralizaciji le primerno politično orodje, s katerim je opoziciji uspelo načeti vpliv in položaj dolgo časa vladajoče in prevladujoče Liberalne demokracije. Dejansko gre pri vprašanju (ne)uspehlih reform za paradokсно situacijo, saj je Liberalna demokracija v dvanajstih letih vladanja (skupaj z različnimi koalicijskimi partnerji) v parlamentu imela tudi dvotretjinsko večino,⁵ ki je potrebna za sprejem nekaterih najtežjih odločitev in za spremembo Ustave.

Po državnozbornskih volitvah 3. oktobra 2004 je vlado sestavila desnosedinska koalicija pod vodstvom Slovenske demokratske stranke (SDS). Vladna koalicija je poleg omenjene stranke vključevala še Slovensko ljudsko stranko (SLS), Novo Slovenijo (NSi) in Demokratsko stranko upokojencev Slovenije (DeSUS); v parlamentu je imela 49 poslancev. Predsednik vlade je postal predsednik največje koalicijske stranke (SDS) Janez Janša.

PROCESI DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE

Z razpadom socialističnega družbenega sistema so se države srednje in vzhodne Evrope⁶ podale na pot korenitih družbenih sprememb, ki naj bi privedle do konstituiranja institucionalnega sistema po zgledu zahodnih družb. Treba je namreč vedeti, da se te družbe večinoma prištevajo v zahodni kulturno-civilizacijski krog, saj jih z zahodnimi državami spajajo številne zgodovinske, kulturne in ekonomske povezave. Zato je bila splošna razvojna vizija teh družb usmerjena v družbeno modernizacijo v smislu vzpostavitve družbenega sistema, katerega glavni institucionalni karakteristiki sta nedvomno tržno gospodarstvo in parlamentarna demokracija (Tomšič, 2002: 125).

Kako pravzaprav razumemo pojma družbena in politična modernizacija? Družbena modernizacija vključuje spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja in dejavnosti. Njeni različni vidiki, kot so na primer gospodarski napredek, urbanizacija, razvoj šolstva in sredstev množičnega obveščanja, so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije, vendar je oblikovanje demokratičnih političnih institucij pogosto zaostajalo za splošnim razvojem (Zajc, 2000: 13). Politično modernizacijo bomo za potrebe tega dela opredelili kot racionalizacijo oblasti (odpravo

⁵ Koalicija pod vodstvom Liberalne demokracije je imela na primer v mandatu 2000–2004 kar devetinpetdeset od skupno devetdesetih sedežev v Državnem zboru RS, poleg tega pa še poseben sporazum o sodelovanju s Stranko mladih Slovenije, ki je v Državnem zboru imela štiri poslance.

⁶ Te države so ponavadi v mednarodni terminologiji označene kot CEE-države (Central and Eastern-European countries).

različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih in verskih avtoritet ter njihovo zamenjavo s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo), utrditev suverenosti nacionalne države tako nasproti zunanjim vplivom kot glede notranje regionalne in lokalne oblasti, predpostavlja tudi delitev oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast in določitev razmerij med njimi ter razvoj in osamosvojitve posebnih strokovnih področij (pravno, vojaško in upravno od političnega). Končno pomeni politična modernizacija tudi vse večjo politično participacijo ljudi oziroma državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar lahko pomembno zmanjša državni nadzor ali nadzor različnih neformalnih centrov moči nad njimi (Huntington, 1993).

Koncept politične modernizacije je tako po definiciji kot tudi zgodovinsko povezan s pridobivanjem politične samostojnosti. Pravica do osvoboditve in samostojnega razvoja izvira iz pravice do upora proti tuji ali nepravični oblasti (»ius resistendi«) in pomeni, da lahko ljudstvo kot »organ za zaščito svojih pravic« spremeni vlado, jo napravi sebi odgovorno oziroma postavi svojo vlado (Pitamic v Zajc, 2000: 16–17). Pravica do upora in samoodločbe je omogočala nastanek ne le novih, ampak tudi bolj demokratičnih držav glede na prejšnje državne tvorbe.⁷

Različni avtorji ugotavljajo, da so si bili vzroki za politično modernizacijo v državah srednje in vzhodne Evrope, kljub različni stopnji družbene in gospodarske razvitosti, precej podobni. Prva skupna značilnost je kriza legitimnosti. Monistični sistemi srednje in vzhodne Evrope so vse do konca osemdesetih let svojo legitimnost utemeljevali na izrazito ideoloških predpostavkah o nekonfliktni družbi in na utrjenem prepričanju o zgodovinski upravičenosti ter poznavanju zakonitosti družbenega razvoja. Demokratična alternativa za legitimiranje oblasti se je v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez omejitev, nadzora in odgovornosti volivcev (Linz in Stepan, 1996: 17). Druga značilnost je bilo sistematično omejevanje človekovih pravic. Totalitarni in avtoritarni sistemi so tako teoretično kot v praksi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku oziroma upošteva njegove »naravne« in neodtujljive politične in druge pravice, ki mu gredo kot človeku in državljanu. Zlasti svoboda misli in javnega izražanja, ki je pogoj za avtonomnost civilne družbe, je bila pod udarom avtoritarnih struktur. Prav tako je bila povsem omejena pravica do zbiranja in svobodnega združevanja, s čimer so bile dejansko ustvarjene razmere za mono-

⁷ Pridobitev politične samostojnosti od Velike Britanije konec 18. stoletja, ki jo Američani imenujejo tudi »ameriška revolucija«, je ameriškim državam omogočila oblikovanje povsem nove republikanske demokratične družbene ureditve, v kateri je oblast prvič volilo in nadzorovalo ljudstvo. V nadaljnjem razvoju se je pravica do samoodločbe povezovala z zorenjem nacionalne zavesti – to je spodbudilo osvobodilne težnje evropskih krščanskih narodov, ki so živeli v turškem imperiju (Grkov, Srbov, Črnogorcev itd.). Prav tako so privedle do osamosvojitve vrste narodov iz okvira avstro-ogrske monarhije po prvi svetovni vojni (Slovencev, Hrvatov in Srbov, Čehov itd.) (Zajc, 2000: 16).

polizacijo oblasti in nastanek avtoritarnih enostrankarskih sistemov (Bavcon, 1995: 137–143). Tretja značilnost je bila splošna neučinkovitost socialističnih sistemov, ki se je navznoter kazala predvsem v nesposobnosti uresničiti materialna pričakovanja članov družbe in obvladati vse bolj nakopičene težave. Socialistični sistemi so vedno bolj izgubljali tekmo z demokratično urejenimi kompetitivnimi družbami, ki so svoja gospodarstva uravnavale z dopuščanjem konkurence in tržnimi zakonitostmi, in zaostajali v razvoju. Četrta značilnost so visoki stroški represije. Nedemokratični sistemi običajno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti same, ki jo načrtno oblikujejo in privzgapajo. 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 samostojno načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si tako poslabšali položaj – ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije. Vendar obstaja tudi v nedemokratičnih sistemih neko razmerje med toleranco 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 tekmovalni politični sistem (Dahl, 1990).

Ključni razlog za politično modernizacijo in demokratizacijo srednje- in vzhodnoevropskih držav je bil predvsem v dejstvu, da je komunistična oblast omejevala družbeni razvoj. Tako bi lahko proces družbenih sprememb v teh državah imenovali neorganska modernizacija, dirigirana od zgoraj, saj je temeljila na viziji homogene in disciplinirane družbe in je zato dušila svoboden razvoj različnih družbenih potencialov. Komunistična oblast je dopuščala spremembe le do tiste stopnje, na kateri še ni bil ogrožen njen lastni legitimizacijski monopol, temelječ na projektu gradnje brezrazredne družbe. Iz tega je izhajala nesposobnost sistema za zagotavljanje kontinuiranega razvoja in samoreprodukcije, za absorpcijo stalnih družbenih sprememb in za prilagajanje kompleksnejšemu okolju (Tomšič, 2002: 126).

Politična modernizacija pomeni tudi prehod od politično monističnih totalitarnih in avtoritarnih političnih sistemov k demokratičnim parlamentarnim sistemom, ki ustrezajo modernim demokratičnim merilom. Demokratizacija je torej del obsežnega sklopa procesov družbene modernizacije. Pri tem gre za korenite spremembe na vseh treh ključnih ravneh politike: institucionalni, akcijski in kulturno-vrednostni. Osrednjo točko demokratizacije pomeni vzpostavitev vloge posameznika kot avtonomnega in odgovornega subjekta, sposobnega igrati aktivno vlogo v javnem življenju. Njen temelj je liberalno pojmovanje človeka kot svobodnega bitja, ki mu kot takemu pripadajo določene neodtujljive pravice, nadgrajeno z demokratičnim pojmovanjem ljudi kot v načelu enakopravnih posameznikov, ki so sposobni sami najbolje zagovarjati in uveljaviti svoje interese. Ko govorimo o demokratizaciji, je treba povedati, da ne gre za enkratno dejanje, ampak za dolgotrajen proces, v katerem se narava,

obseg in tempo uvajanja sprememb razlikujejo glede na posamezno fazo procesa. V literaturi lahko zasledimo, da raziskovalci demokratizacije opredeljujejo različno število teh faz, kot pravi Tomšič, pa lahko v splošnem govorimo o treh fazah demokratizacije: demokratični prehod, demokratična konsolidacija ter demokratična stabilizacija (Tomšič, 2002: 129).

Pojem demokratični prehod se nanaša na proces odprave avtoritarnega režima, vzpostavitve ustavne ureditve, oblikovanja proceduralnih pravil političnega tekmovanja in razpustitve avtoritarnih organizacij ter odpravo zakonov, neskladnih z demokratično politiko. Proces prehoda iz avtoritarnega v demokratični sistem običajno poteka po evolutivni poti. Pred uvedbo formalne demokracije je tako potrebna liberalizacija, kar pomeni, da v okviru starega režima pride do uveljavitve oziroma razširitve določenih pravic, ki pomenijo zaščito tako posameznikov kot družbenih skupin pred arbitrarnimi posegi oblasti. To omogoča organiziranje opozicijskih sil ter artikulacijo in popularizacijo njihovih idej, posledica pa je povečanje aktivne podpore javnosti (Tomšič, 2002: 130).

Vzpostavitev ustreznega institucionalnega okvira je prvi pogoj za utrditev demokracije. Po Schmitterju pomeni konsolidacija »proces transformacije naključnih dogovorov, preudarnih norm in bolj ali manj slučajnih rešitev, ki so se oblikovale med tranzicijo, v splošno znane in redno prakticirane odnose kooperacije in tekmovanja, ki jih prostovoljno sprejemajo vsi posamezniki in skupine (tako politiki kot državljani), ki so udeleženi pri demokratičnem izvajanju oblasti« (Schmitter v Tomšič, 2002: 130). Rečemo lahko torej, da je proces demokratične konsolidacije končan takrat, ko ostane demokracija edini sprejemljivi princip političnega delovanja, se pravi, da ko noben relevanten akter ne vidi svoje politične eksistence izven okvira obstoječih demokratičnih institucij (Tomšič, 2002: 131). Ali drugače, demokracija je utrjena takrat, ko tudi »poraženci poskušajo doseči uspeh le skozi demokratične institucije« (Przeworski v Tomšič, 2002: 131).

Kot poudarja Zajc, pa je pri presojanju nove ali ponovno vzpostavljene demokracije treba ločiti med vprašanjem njene utrjenosti in vprašanjem učinkovitosti pri reševanju temeljnih problemov (Zajc, 2000: 25). Utrjena demokracija seveda ni nujno tudi učinkovita. Učinkovita demokracija potrebuje učinkovit državni aparat, temelječ na racionalni organizaciji in zavezan demokratičnim pravilom. Konsolidirana demokracija (obstojna demokracija) pomeni temelj za nadaljnji razvoj v smeri stabilizacije demokracije, tj. poglobljanja demokratičnih standardov (participacija državljanov, kompeticija idej, argumentiran javni dialog) in krepitev potencialov za soočenje sistema z izzivi iz okolja.

PROCES UTRJEVANJA SLOVENSKE DEMOKRACIJE

Preden sploh lahko govorimo o demokratični konsolidaciji, morajo biti izpolnjeni vsaj trije minimalni pogoji. Prvi govori o nujnosti obstoja države, saj v nasprotnem primeru ne moremo govoriti o svobodnih volitvah in človekovih pravicah. Drugi pogoj pravi, da demokracija ne more biti konsolidirana vse dotelej, dokler ni končan proces demokratične tranzicije. Nujen, a ne tudi zadosten pogoj za dokončanje demokratične tranzicije so svobodne, splošne in demokratične volitve. V mnogih primerih svobodnih, splošnih in demokratičnih volitev se je namreč pokazalo, da je vladi *de facto* manjkala resnična moč odločanja, ki je kljub institutu demokratičnih volitev ostala trdno v rokah nekdanjih oblastnikov ali drugih sil. Tretji pogoj zato govori o nujnosti vladanja na demokratičen način. Če demokratično izvoljeni oblastniki kršijo ustavo, posegajo v človekove pravice in se vtikajo v delo formalno neodvisnih vej oblasti in tako nikakor ne vladajo znotraj meja, ki jih postavlja pravna država, ne moremo govoriti o demokratičnosti takih režimov. Zato lahko sklenemo, da so lahko le demokracije tudi konsolidirane demokracije (Linz in Stepan, 1996). Če želimo govoriti o konsolidirani demokraciji, pa morajo biti poleg navedenih izpolnjeni še nekateri drugi pogoji. Linz in Stepan naštevata kar pet medsebojno povezanih pogojev: ekonomska konsolidacija, vladavina prava, obstoj organizirane civilne družbe, učinkovitost državne birokracije in relativna avtonomnost politične družbe (Linz in Stepan, 1996: 14–33).

Za Slovenijo bi lahko rekli, da je bila v obdobju enopartijskega sistema dvakratno drugačna od ostalih srednje- in vzhodnoevropskih držav, ki so v devetdesetih letih prejšnjega stoletja šle skozi tranzicijske procese: kot republika jugoslovanske federalne države je bila drugačna od ostalih socialističnih držav, bila pa je drugačna tudi od ostalih jugoslovanskih republik (Miheljak in Toš, 2002: 5). Razlike so se v procesih prehoda in utrjevanja demokracije v glavnem izkazale kot primerjalna prednost, le redko kot pomanjkljivost. Slovenija je država z nizko državno kontinuiteto oziroma je sploh brez nje (von Beyme, 1994: 144). Razen pomanjkljive državotvorne tradicije pa so bile značilnosti Slovenije kot države na prehodu ugodne. Tako je imela Slovenija po Miheljaku in Tošu (2002: 5–12) tri velike primerljive prednosti pred ostalimi državami v prehodu. Prva velika prednost je bila v tem, da je bila edina republika znotraj nekdanje Jugoslavije z visoko narodno homogenostjo,⁸ kar ji je glede na dogajanje v drugih nekdanjih republikah (Hrvaška, Bosna in Hercegovina, Makedonija) gotovo olajšalo prehod v samostojnost in demokracijo. Narodnostna homogenost je eden pomembnejših indikatorjev možnosti mirnega prehoda v neodvisnost. Procesu osamosvajanja in demokratizacije so bili naj-

⁸ Offe (1994: 140) kot homogene nacionalne države navaja tiste, v katerih odstotek državljanov, ki ne pripadajo dominantnemu narodu, ne presega 10 odstotkov.

pogostejši v nekdanjih republikah Sovjetske zveze in Jugoslavije, kjer so nove državne entitete pogosto zbirale svoj akcijski potencial na t.i. etnifikaciji politike ter s tem pogosto zanemarjale procese demokratizacije (Offe v Miheljak in Toš, 2002: 6). Visoka narodna homogenost v Sloveniji je zmanjševala učinek in tudi potrebo po etnifikaciji. Druga velika prednost Slovenije so bile za vzhodnoevropske razmere visoka gospodarska razvitost, ugodna industrijska sestava in povezanost z zahodnoevropskim trgov. Slovenija je imela v jugoslovanskem prostoru ogromen in razmerno nezahteven trg za tisto presežno proizvodnjo, ki je ni mogla spraviti na zahodnoevropske trge. Tako je Slovenija vseskozi svoj ekonomski naskok⁹ pred ostalimi jugoslovanskimi republikami le povečevala, čeprav je jugoslovanska federacija ves čas precej t.i. solidarnostnega denarja vlagala v manj razvita območja. Tretja izjemno pomembna prednost Slovenije pa je bila ta, da je ob popolnoma odprtih mejah živela v sosesčini dveh zahodnoevropskih držav (Italije na zahodu in Avstrije na vzhodu). To je Sloveniji omogočalo izjemno visoko mobilnost ter posledično informacijsko in tehnološko modernost. Zaradi tako specifičnega položaja je Slovenija svoj prehod v novo družbeno ureditev izvedla v precej drugačnih okoliščinah, kot se je dogajalo v drugih republikah nekdanje Jugoslavije in drugih postsocialističnih državah. Demokratične spremembe državljanom Slovenije niso na novo odprle meja in jim prinesle prvi pogled na novi, do takrat v glavnem neznani svet. Na tej manifestni ravni se s spremembo sistema prav veliko ni spremenilo. Slovenski primer procesa tranzicije in kasneje konsolidacije demokracije je vsekakor zelo netipičen, saj se je pomembno dogajanje tranzicije sistema počasi odvijalo že skozi vsa osemdeseta leta prejšnjega stoletja, ko se je počasi vzpostavljala odpor do tistih prevladujočih tendenc v nekdanji skupni državi, ki so zavirale sproščanje demokratičnih potencialov (Miheljak in Toš, 2002: 12).

Najpogostejše uspešnost demokratičnega prehoda in utrjevanja demokracije merimo s t.i. sestavljenimi indeksi, ki združujejo več ekonomskih in tudi drugih (socialnih, demografskih,...) indikatorjev. Eden najbolj znanih tovrstnih indeksov je indeks človeške razvitosti (skrajšano HDI).¹⁰ Indeks beleži stopnjo razvitosti neke družbe, in to veliko bolj kakovostno, kot lahko to razsežnost zajame katerikoli kompozitni indeks ali statistični indikator. Tako indeks človeške razvitosti kaže nekatere osnovne dosežke znotraj družbe – dolžino življenja, pridobivanje znanja, ekonomsko razvitost in uživanje določene stopnje življenjskega standarda. Indeks človeške razvitosti je veliko temeljitejši indikator kot npr. dohodek na prebivalca, saj je dohodek na prebivalca le eno od sredstev človeškega razvoja, ne pa njegov končni rezultat. Tabela 1 prikazuje vrednosti indeksa v štirih različnih časovnih obdobjih od leta 1995 do vključno 2005; poleg same

⁹ Indeksno razmerje BDP po republikah in pokrajinah v letu 1987: Jugoslavija kot celota (100), Bosna in Hercegovina (68), Črna gora (75), Hrvaška (127), Makedonija (67), Slovenija (202), Srbija (99), Kosovo (27) in Vojvodina (118).

¹⁰ Human Development Index.

vrednosti indeksa pa daje še dvoje informacij. Prva je informacija o stopnji razvoja, ki ga je določena država dosegla, druga pa informacija o uvrstitvi države na svetovni lestvici. Rezultati so popolnoma v skladu s pogosto objavljanimi ekonomskimi indikatorji, saj Slovenija v vseh časovnih obdobjih (od leta 1995 do leta 2005) trdno zaseda prvo mesto v skupini nekdanjih socialističnih držav; v obdobju po letu 2003 je celo prehitela staro članico Evropske unije Portugalsko ter se močno približala Grčiji. Znotraj skupine nekdanjih socialističnih držav so v obdobju 1995–2005 skoraj vse države napredovale na svetovni lestvici držav; izjema je Slovaška, ki v merjenem obdobju ostaja na 42. mestu. Izmed držav, ki beležijo pozitiven trend, posebej izstopata Estonija, ki je v osmih letih (1995–2003) pridobila kar 39 mest na svetovni lestvici in se med nekdanjimi socialističnimi državami prebila z enajstega na peto mesto (a nato do leta 2005 nekoliko popustila in zdrsnila na sedmo mesto), in Litva, ki je v času od leta 1995 do 2005 na svetovni lestvici pridobila 36 mest in se prebila z dvanajstega na šesto mesto v skupini nekdanjih socialističnih držav. Izrazito negativno rast v primerjavi z ostalimi nekdanjimi socialističnimi državami sta v raziskovanem obdobju zabeležili Rusija in Belorusija, ki sta izgubili po pet mest znotraj skupine nekdanjih socialističnih držav, ter Bolgarija, ki je izgubila štiri mesta.

Tabela 1: Indeks človeške razvitosti (HDI)* v državah srednje in vzhodne Evrope v letih 1995, 2000, 2003 in 2005

DRŽAVA	Leto 1995**	Leto 2000**	Leto 2003**	Leto 2005**	Uvrstitev 1995***	Uvrstitev 2003***	Uvrstitev 2005***
SLOVENIJA	0.887; HD-37	0.884	0.904; HD-26	0.917; HD-27	1.	1.	1.
HRVAŠKA	0.759; MD-76	0.826	0.841; HD-45	0.850; HD-47	10.	8.	9.
ROMUNIJA	0.767; MD-74	0.773	0.792; MD-64	0.813; HD-60	9.	12.	11.
BOLGARIJA	0.789; MD-67	0.795	0.808; HD-55	0.824; HD-53	6.	10.	10.
MADŽARSKA	0.857; HD-47	0.843	0.862; HD-35	0.874; HD-36	4.	3.	3.
ČEŠKA	0.884; HD-39	0.857	0.874; HD-31	0.891; HD-32	2.	2.	2.
SLOVAŠKA	0.875; HD-42	-	0.849; HD-42	0.863; HD-42	3.	7.	5.
POLJSKA	0.851; HD-52	0.845	0.862; HD-36	0.870; HD-37	5.	4.	4.
LITVA	0.750; MD-79	0.828	0.852; HD-39	0.862; HD-43	12.	6.	6.
LATVIJA	0.704; MD-92	0.812	0.836; HD-48	0.855; HD-45	13.	9.	8.
ESTONIJA	0.758; MD-77	0.833	0.853; HD-38	0.860; HD-44	11.	5.	7.
UKRAJINA	0.665; MD-102	0.754	0.766; MD-78	0.788; MD-76	14.	14.	14.
RUSIJA	0.769; MD-72	-	0.795; MD-62	0.802; HD-67	8.	11.	13.
BELORUSIJA	0.783; MD-68	0.774	0.786; MD-67	0.804; HD-64	7.	13.	12.
AVSTRIJA	0.933; HD-13	0.933	0.936; HD-17	0.948; HD-15			
ITALIJA	0.922; HD-21	0.921	0.934; HD-18	0.941; HD-20			
NEMČIJA	0.925; HD-17	0.927	0.930; HD-20	0.935; HD-22			
GRČIJA	0.924; HD-20	0.895	0.912; HD-24	0.926; HD-24			
PORTUGALSKA	0.892; HD-33	0.898	0.904; HD-27	0.897; HF-29			

* Indeks človeške razvitosti se meri na intervalu od 0 do 1, pri čemer 1 pomeni najvišjo možno razvitost, 0 pa najnižjo možno razvitost.

** Države so razvrščene tudi v tri skupine, in sicer visoko stopnjo razvitosti (high human development; oznaka v tabeli HD), srednjo stopnjo razvitosti (medium human development; MD) in nizko stopnjo razvitosti (low human development; LD). Zraven oznake skupine držav (HD, MD ali LD) je tudi podatek o mestu države na lestvici razvitosti.

*** Uvrstitev med nekdanjimi socialističnimi državami.

Vir: Human Development Report 2006; <http://www.undp.org/hdro/HDI.html>; https://hdr.undp.org/reports/global/2005/HDR05_complete.pdf; september 2006; Human development report 2007/2008, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf, september 2008.

Indeksu človeške razvitosti je podoben indeks demokracije (*Democracy index*), ki ga vsako leto izmeri organizacija Freedom House v posebnem poročilu z naslovom *Nations in Transit*. Indeks demokracije je sestavljen iz sedem ocenjevanih indikatorjev, in sicer volilni proces, civilna družba, neodvisni mediji, demokratičnost vladavine na nacionalni in na lokalni ravni, (neodvisno) sodstvo ter pojavnost korupcije. Vsak ocenjevani indikator se ocenjuje na lestvici od 1 do 7, pri čemer najnižja vrednost (1) pomeni najvišjo stopnjo demokratičnega procesa, najvišja vrednost (7) pa pomeni najnižjo možno stopnjo demokratičnega procesa. V raziskavo so zajete vse nekdanje socialistične države, med njimi tudi vse naslednice nekdanje Sovjetske zveze. Glede na rezultat na omenjeni lestvici so države razdeljene v pet skupin. V najvišji skupini so države z najboljšim indeksom demokracije, to so utrjene demokracije. V najnovejšem poročilu iz leta 2007¹¹ se v to skupino uvrščajo Slovenija, Estonija, Latvija, Madžarska, Češka republika, Litva, Slovaška, Poljska in Bolgarija.¹²

Tabela 2: Indeks demokratičnosti za leti 2006 in 2008

UTRJE NE DEMOKRACIJE (2006/2008)	
Slovenija	1,75/1,86
Estonija	1,96/1,93
Slovaška	1,96/2,29
Madžarska	2,00/2,14
Latvija	2,07/2,07
Poljska	2,14/2,39
Litva	2,21/2,25
Češka republika	2,25/2,14
Bolgarija	2,93/2,86
POLUTRJE NE DEMOKRACIJE (2006/2008)	
Romunija	3,39/3,36
Hrvaška	3,71/3,64
Srbija	3,71/3,79
Albanija	3,79/3,82
Makedonija	3,82/3,86
Črna gora	3,89/3,79

¹¹ Vir: Freedom House, dosegljivo na <http://www.freedomhouse.org> (dostop september 2008).

¹² Države so navedene po uspešnosti v letu 2008.

DEMOKRACIJE V PREHODU OZ. HIBRIDNI REŽIMI (2006/2008)	
Bosna	4,07/4,11
Ukrajina	4,21/4,25
Gruzija	4,86/4,79
Moldavija	4,96/--
POLUTRJENI AVTORITARNI REŽIMI (2006/2008)	
Moldavija	--/5,00
Armenija	5,14/5,21
Kosovo	5,36/5,21
Kirgizija	5,64/5,93
Rusija	5,75/5,96
Tadžikistan	5,93/--
Azerbajdžan	5,93/--
UTRJENI AVTORITARNI REŽIMI (2006/2008)	
Azerbajdžan	--/6,00
Tadžikistan	--/6,07
Kazahstan	6,39/6,39
Belorusija	6,71/6,71
Uzbekistan	6,82/6,86
Turkmenistan	6,96/6,93

Vir: Freedom House, Nations in Transit; <http://www.freedomhouse.org> (september 2008).

*Freedom house*¹³ dokaj natančno opredeljuje značilnost vsakega od navedenih tipov oblasti. Tako so za konsolidirane demokracije, ki prejmejo najvišje ocene (od 1,00 do 1,99)¹⁴ med drugim značilne naslednje lastnosti:

- Avtoriteta oblasti izvira iz splošne in enake volilne pravice, ki se izkazuje skozi redne, svobodne in poštene volitve s tajnim glasovanjem. Volitve imajo tekmovalno naravo, politična moč pa rotira med različnimi političnimi strankami.
- Civilna družba je neodvisna, živahna in vzdržljiva. Pravica do zbiranja in združenja je zagotovljena in ni podvržena pritiskom države.
- Mediji so neodvisni, raznoliki in imajo trajno naravo. Pravica do izražanja je zagotovljena in varovana; močni politični in ekonomski interesi ne skušajo vplivati na novinarje.
- Nacionalni in lokalni sistemi oblasti so stabilni, demokratični in odgovorni ljudstvu; hkrati pa podvrženi učinkovitemu sistemu nadzora. Lokalne oblasti izvajajo svojo oblast avtonomno in svobodno, neodvisno od centralne oblasti.

¹³ Freedom House, Nations in Transit; <http://www.freedomhouse.org> (dostop september 2008).

¹⁴ Države, ki prejmejo oceno od 2,00 do 2,99, Freedom House še vedno uvršča med utrjene demokracije, saj tesno sledijo najboljšim politikam in praksi liberalne demokracije, vendar izzivi, povezani zlasti z vprašanjem korupcije, prispevajo k njihovi nižji skupni oceni. Politična oblast, ekonomski podsistem in civilna družba so v glavnem vedno manj izpostavljeni koruptivnosti, implementacija učinkovitih protikorupcijskih programov pa je pogosto počasna, in tudi odkritja primerov korupcije na najvišjih položajih so vedno manj pogosta. Kot problematičen se v tej skupini držav posebej izpostavlja tudi problem izvrševanja sodnih odločitev, zlasti časovna dimenzija le-tega.

- Sodstvo je neodvisno, nepristransko; sodnih zaostankov v glavnem ni; sodstvo je sposobno braniti osnovne človeške, politične in državljske pravice. Sodne odločitve se izvršujejo, pred zakonom so vsi državljani enaki.
- V politični oblasti, ekonomiji in civilni družbi ni zaznani večjih primerov korupcije. Zakonski okvir, ki vključuje močno zaščito pred konfliktom interesov, deluje; novinarji in drugi državljani lahko svobodno raziskujejo vse sume korupcije in jih (če so sumi potrjeni) tudi preganjajo.

Tabela 3: **Ocena posameznih indikatorjev in skupen indeks demokracije v skupini konsolidiranih demokracij (Nations in transit) za leto 2008**

Država	EP	CS	IM	NGOV	LGOV	JFI	CO	Indeks demokracije
Slovenija	1,50	2,00	2,25	2,00	1,50	1,50	2,25	1,86
Estonija	1,50	1,75	1,50	2,25	2,50	1,50	2,50	1,93
Latvija	2,00	1,75	1,75	2,00	2,25	1,75	3,00	2,07
Madžarska	1,75	1,50	2,50	2,25	2,25	1,75	3,00	2,14
Češka R.	1,75	1,25	2,25	2,75	1,75	2,00	3,25	2,14
Litva	1,75	1,75	1,75	2,50	2,50	1,75	3,75	2,25
Slovaška	1,50	1,50	2,50	2,50	2,25	2,50	3,25	2,29
Poljska	2,00	1,25	2,25	3,50	2,25	2,50	3,00	2,39
Bolgarija	1,75	2,50	3,50	3,00	3,00	2,75	3,50	2,86

Indeks demokracije je povprečje ocen za volilni proces (Electoral Process – EP); civilno družbo (Civil Society – CS); neodvisnosti medijev (Independent Media – IM); demokratičnosti centralne oblasti (National Democratic Governance – NGOV); demokratičnosti lokalnih oblasti (Local Democratic Governance – LGOV); ocene sodnega sistema in njegove neodvisnosti (Judicial Framework and Independence – JFI) in ocene stopnje korupcije (Corruption – CO). Vir: Freedom House, Nations in Transit; <http://www.freedomhouse.org>.

Kot lahko vidimo v tabeli 3, je Slovenija znotraj skupine konsolidiranih demokracij po ocenah posameznih indikatorjev najboljša pri oceni volilnega procesa, sodnega sistema in njegove neodvisnosti, stopnje korupcije ter pri oceni demokratičnosti vladavine na lokalni ravni oblasti, za nekaterimi nekdanjimi socialističnimi državami pa po oceni *Freedom House* precej izrazito zaostaja na področju civilne družbe in neodvisnosti medijev; posebej pa zbuja skrb to, da se je ta razlika v zadnjih letih celo malenkostno povečala. Poročilo o napredku držav za leto 2008 pri Sloveniji po eni strani izpostavlja ekonomske uspehe (zlasti proračunski presežek, visoko gospodarsko rast in nizko stopnjo brezposelnosti), po drugi strani pa omenja tudi nekatere ekonomske (vpliv oblasti na gospodarstvo je še vedno dokaj velik in neposreden, dokaj visoka stopnja inflacije, dokaj nizka stopnja tujih investicij) in druge (problematika človekovih pravic, zlasti poročilo izpostavlja izbrisane in romsko manjšino; problematika neodvisnosti medijev in vpliva – tako vladne kot tudi opozicijske – politike nanje) neuspehe oziroma zadržke.

INSTITUCIONALNA IZBIRA OBLIK DEMOKRATIČNE VLADAVINE

Prizadevanja za konsolidacijo novih demokracij – zlasti tistih v Vzhodni Evropi, Latinski Ameriki in Aziji – so spodbudila široko razpravo o težavnih izbiri, ki zadeva gospodarsko obnovo, ekonomske institucije in tržno gospodarstvo. Podobna razprava se nanaša na demokratične politične institucije in politični trg. Tovrstna literatura je sprožila provokativne hipoteze glede učinkov institucij na demokracijo. Nastala je v okviru primerjalne politike kot sestavni del »novega institucionalizma«, pristopa, ki ugotavlja, da »politična demokracija ni odvisna samo od gospodarskih in družbenih razmer, pač pa tudi od oblikovanja političnih institucij« (March in Olsen, 1984: 738). Kljub nekaterim novim delom o političnih institucijah pa je to področje v primerjavi z ekonomskim delom še vedno precej nerazvito. Tako rekoč vsi so prepričani, da so institucije pomembne, toda natančno kako pomembne so in kako bi jih bilo treba izbrati, ostaja še vedno do neke mere uganka. Poglejmo samo problem, ki je brez dvoma stalno v središču institucionalne pozornosti, odkar je demokracija prvič postala prevladujoča v zahodnem svetu: ali je boljši sistem ločitve oblasti (predsedniški sistem) ali parlamentarni sistem? Zgodovinsko sta to vsekakor najsplošnejši obliki, ki ju predpostavlja demokracija, in tvorita izhodišče za razmišljanje ustavotvorcev o izbiri vrste demokracije. Strokovna podlaga te izbire mora biti osredotočena prav na to, kako te institucije vplivajo na strukturo in izvrševanje oblasti. Ko se je evforija demokracije in svobode podela, so prišla v ospredje bolj praktična vprašanja. Pri tem pa so bila v primerjavi z ekonomskimi daljnosežnejša vprašanja demokratizacije in demokracije zapostavljena: Kakšna naj bo demokratična oblast? Katere institucije bolje delujejo? Ali obstajajo razlike med sistemi organizacije oblasti glede utrditve in stabilnosti demokracije? Vpliv različnih ustavnih temeljev na demokratično utrditev je eno osrednjih politično-institucionalnih vprašanj, ki se nanaša na pravila odločanja in opredeljuje oblikovanje oblasti. Sodobna ustavna teorija izbire glede problema delitve oblasti (in njenega odnosa z modernimi oblikami demokratičnih držav) postavlja zlasti tri pomembna vprašanja, na katera bomo poskušali v nadaljevanju podpoglavja odgovoriti:

1. Ali je preskriptivna doktrina organizacije oblasti, ki je povezana s pojmom delitve oblasti in ki se je razvila v 17. in 18. stoletju, univerzalno veljavna?
2. Ali se doktrina manifestira v glavnih oblikah moderne predstavniške demokracije in ali imajo njeni učinki dobre ali slabe rezultate?
3. Kako na uveljavljanje doktrine vplivajo izvenustavni dejavniki, zlasti politične stranke?

V drugem delu tega podpoglavja pa se bomo lotili posledic, ki jih ima izbira nekega institucionalnega sistema delitve oblasti za vse sestavne dele demokratične vladavine, razvojne preobrazbe delitve oblasti in pomena demokratične institucionalizacije v novo nastalih demokracijah.

Delitev oblasti kot operativno ustavno načelo

(Ne)univerzalnost preskriptivne doktrine organizacije oblasti. Nauk o delitvi oblasti je celota organizacijskih načel, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši političnopравни pisci na Zahodu, v njih pa videli nujna sredstva, s katerimi je mogoče doseči ali zavarovati pomembne vrednosti. Intelktualna tradicija konstitucionalizma je širok tok, ki ne zadeva samo načel organizacije oblasti, ampak tudi celo vrsto družbenih, kulturnih in ekonomskih predpostavk, katerih izpolnitev je nujna za uspeh celotnega projekta. V pozitivnem smislu se je cilj konstitucionalizma zgodovinsko oblikoval kot »svoboda«, »javni interes«, »skupno dobro« ali »vladavina prava«. ¹⁵ V negativnem smislu je bil cilj konstitucionalizma preprečevanje »tiranije« oziroma velikih zlorab državne oblasti, ko upravljavci (države) svoje zasebne interese postavijo nad vse interese upravljanih. Cilj konstitucionalistov je bila ureditev političnih institucij in razširjanje tistega duha, po katerem se upravljavci in upravljani ravnaajo po splošnih zakonih. Glavno sredstvo, ki so ga imeli na voljo konstitucionalisti, je bilo varstvo zakonov. Tako upravljavci kot upravljani so podvrženi pravnim predpisom (zakonom), s katerimi je zagotovljen ne samo splošni interes, ampak tudi svoboda. Zakone sprejema predstavniško telo, ki ga je izvolilo ljudstvo. Toda tudi če so zakoni v splošnem interesu, še vedno ostaja vprašanje, ali bodo hoteli spoštovati zakone tudi tisti, ki upravljajo z državo? Rešitev je bila najdena v anglosaškem konstitucionalizmu 17. in 18. stoletja s pravico legislative na *impeachment*. Locke, Montesquieu, pa tudi Madison in Hamilton vidijo v napetosti, ki izvira iz možnosti medsebojnega zoperstavljanja nosilcev glavnih funkcij države – zakonodaje, izvrševanja zakonov, upravljanja oziroma vodenja državne politike, vzdrževanja meddržavnih odnosov, sojenja, pa tudi personalnih zadev in nadzora – končno odkrito metodo zaščite svobode posameznika v politični ureditvi. To zoperstavljanje imenujejo »ločevanje oblasti« (*separation of powers*) in odtlej načelo delitve oblasti sprejemajo vse ustave, ki željo zagotoviti demokracijo v politiki. Nauk o delitvi oblasti je mogoče

¹⁵ Konstitucionalizem je pretežno politični in doktrinarni pojem, ustavnost pa pravni in funkcionalni pojem. Konstitucionalizem jo ima za gibanje in za doktrino, ki se zavzema za institucionaliziran demokratični pravni red, kot nasprotje absolutizmu in samovolji oblasti. Ustavnost pa je formalnopravni izraz konstitucionalizma kot gibanja in pomeni načelo politične ureditve družbe, ki zagotavlja institucionalizirano oblast ter svoboščine in pravice posameznika in skupin.

razumeti samo v luči te kratko orisane konstitucionalne tradicije. Nauk je bil prvikrat izoblikovan sredi 17. stoletja v Angliji, stoletje kasneje pa je imel že nekaj izoblikovanih sistemskih različic. Štiri so se nanašale na uveljavljanje svobode in splošnega interesa, peta pa se je zavzemala za učinkovitost države.

1. *Vladavina prava*. Eno od zagotovil vladavine prava je, da tisti, ki »ustvarjajo« pravo, ne sodijo in ne kaznujejo kršitev prava. Vendar pa načelo vladavine prava, kot ga je npr. razumel Locke, eden od prvih teoretikov delitve oblasti, ne zahteva, da uslužbenci izvršne oblasti nimajo nikakršnih diskrecijskih pooblastil oziroma pooblastil, da tudi sami ustvarjajo pravne predpise. Zahteva je le, da so ti ukrepi in pravila postavljeni znotraj meja splošnih zakonov, ki jih je prejela legislativa.
2. *Odgovornost*. Ta verzija je povezana z vprašanjem odgovornosti državnih uslužbencev. V vseh sodobnih oblikah demokracije izvoljena zakonodajna skupščina sodeluje tudi pri tej funkciji, kot to počno tudi sodišča, ponekod ombudsman, drugje pa tudi samo volilno telo.
3. *Splošni interes*. V začetku je veljalo, da člani parlamenta zagovarjajo predvsem svoje posebne in ne splošne interese. Vendar danes odločitve parlamenta izhajajo iz pogajanja in kompromisov med skupinami s konfliktnimi interesi, ki jih pluralisti najpogosteje vidijo vgrajene v splošne interese. Ta verzija je danes univerzalno veljavna.
4. *Ravnotežje*. Ta različica delitve oblasti, ki je nastala iz angleške teorije mešane (*mixed*) ustave,¹⁶ predpostavlja, da imajo legislativa, eksekutiva in (medtem že vzpostavljena) sodna veja oblasti pooblastila nadzorovati izvrševanje primarne funkcije drugih oblasti. Danes večina ljudi kot delitev oblasti razume prav to verzijo. Največji vpliv na njeno oblikovanje so imeli utemeljitelji ameriške ustavnosti z idejo o izvolitvi vodje eksekutive in njegovo pravico, da z vetom nadzoruje legislativo.
5. *Učinkovitost*. V 19. stoletju je bila kritika delitve oblasti najpogosteje usmerjena v zoževanje učinkovitosti države, v 17. in 18. stoletju pa se je menilo ravno nasprotno. Ta verzija je bila zgrajena na predpostavki, da je mogoče zahtevo po ohranitvi svobode in javnega interesa izpolniti samo, če zakone sprejema ena velika predstavniška skupščina; ker pa zaradi svoje velikosti ne more izvrševati zakonov z »nujno tajnostjo in hitrostjo«, je potrebna neka manjša organizacija, ki bi opravljala izvršno funkcijo.

¹⁶ Že Tukidid v Zgodovini peloponeške vojne ugotavlja, da je pravičnost argument samo, kadar obstaja ravnotežje moči. Ideja ravnotežja je sploh osrednja pri razmišljanjih tistega časa o najboljši ureditvi države. Platon, Aristotel in Cicero so videli optimum v mešani vladavini, kjer so različne metode vladanja – monarhija, aristokratska oligarhija, demokracija – v medsebojnem ravnotežju. O sodobnih vidikih mešane ustave gl. Walker (1994).

Doktrina delitve oblasti v glavnih oblikah predstavniške demokracije. Že več kot dve desetletji trajajo intenzivne razprave o tem, katera institucionalna ureditev najbolj ustreza postulatu o delitvi oblasti. V pravni in politični znanosti so mnogi avtorji prišli do sklepa, da je ameriški predsedniški sistem (ločitve oblasti) najpopolnejši izraz tega nauka. Parlamentarni sistem, najprej vzpostavljen v Veliki Britaniji, je najpogosteje opisan kot sistem fuzije oziroma koncentracije oblasti, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti. Tudi druge oblike predstavniške vladavine so bolj ali manj povezane z načelom delitve oblasti.

V razpravi o sodobnem pomenu delitve oblasti Gwyn (1986) opozarja, da vsi obstoječi predstavniški sistemi oblasti ne pomenijo nujno oblike predsedniškega ali parlamentarnega sistema oblasti. Obstajajo sistemi, ki ne sodijo v ti kategoriji, pač pa so hibridni; najpogostejši so v državah tretjega sveta in tudi v postsocialističnih državah, čeprav imajo svoje vzore v državah klasične predstavniške demokracije (npr. institucije pete francoske republike). Še vedno primanjkuje znanstvenih izsledkov o tem posebnem tipu režima, ki se imenuje tudi »polpredsedniški sistem«.

Politična znanost se je skoraj izključno omejevala na dve vrsti demokratske vladavine – na ameriški tip predsedniške demokracije in na tip parlamentarne vlade kontinentalnih evropskih držav – ter je vse mešane oblike povezovala bodisi z eno ali drugo obliko. Največ težav je z opredelitvijo parlamentarnega sistema, ne nazadnje zaradi njegovih razvojnih faz od omejene monarhije, orleanskega ali izrazito dualističnega parlamentarizma do parlamentarizmov porušenega ravnotežja v korist legislative ali eksekutive. Če parlamentarni sistem opredelimo po zgledu angleškega, potem so iz opredelitve izključeni vsi drugi parlamentarni sistemi. Pogosto se npr. opozarja, da morajo biti v parlamentarnem sistemu člani kabineta tudi člani legislative, kar velja za Anglijo, vendar pa je to prepovedano v ustavah Nizozemske, Norveške, Luksemburga itd. Najmanj sporov glede klasifikacije sistemov je, če pozornost osredotočimo samo na eno razsežnost, namreč na odnos med izvoljenim predstavnim telesom in prvakom (v ednini ali množini) izvršne oblasti.

Po letu 1787 ni bilo sporno, da z Ustavo ZDA kodificirani predsedniški sistem izpolnjuje zahteve doktrine delitve oblasti bolje kot katerikoli drug sistem oblasti. V tem sistemu sta zakonodajna in izvršna oblast bolj neodvisni druga od druge kot pa v parlamentarnem sistemu. Niti predsednik kot vodja eksekutive niti legislativa ne moreta določati izbire drugega. Obe veji oblasti sta izvoljeni na (ne)posreden način za določen čas trajanja mandata. V tem sistemu določena oseba (funkcionar) ne more biti hkrati član ene in druge veje oblasti.

V nasprotju s predsedniškim sistemom za parlamentarni sistem pogosto srečamo oceno, da ne temelji na delitvi (točneje: ločitvi) oblasti. Vsak parlamentarni sistem ima naslednje tri značilnosti:

1. člani eksekutive ostanejo na oblasti, vse dokler uživajo podporo ali zaupanje večine članov parlamenta;

2. če vlada izgubi zaupanje, mora odstopiti ali razpustiti parlament, da bi se videlo, ali parlament (še) predstavlja volilno telo;
3. če vlada pri (ne)zaupnici oziroma po razpustitvi ne dobi večine v parlamentu, nima druge izbire kot odstopiti in dopustiti oblikovanje nove vlade, ki ima zaupanje večine v parlamentu.

Široko sprejeto merilo za razlikovanje parlamentarnih od predsedniških modelov demokracije tako predstavljajo tri osnovne značilnosti. Prvič, v parlamentarnih sistemih je šef vlade (in kabineta) odvisen od zaupanja poslancev (legislative) in je lahko zamenjan na podlagi glasovanja o zaupnici. Nasprotno v predsedniških sistemih šef vlade (predsednik) deluje v okviru trajnega mandatnega obstoja in ne more biti prisiljen k umiku (razen z ustavno obtožbo). Drugič, predsednik se voli neposredno na splošnih volitvah, parlamentarno vlado pa selekcionira zakonodajni organ po volitvah. Tretjič, parlamentarni sistemi imajo kolektivno vlado, predsedniški sistem pa vlada s pomočjo nekolegijske eksekutive, utelešene v eni osebi.

Za parlamentarni sistem se pogosto trdi, da zavrača delitev oblasti v korist fuzije oziroma koncentracije zakonodajne in izvršne oblasti. Čeprav ta sistem oblasti implicira stališče, da politična eksekutiva in večina članov legislative ne moreta biti dalj časa v hudem nesporazumu, pa tu ne gre za fuzijo v eno enotno entiteto, ki bi izvajala tako eno kot drugo oblast. Tudi tu sta zakonodajno telo in vlada ločena in vsak od njiju bodisi z vprašanjem o zaupnici bodisi s pravico do razpustitve lahko nadzira delovanje drugega. Tako tudi v tem tipu predstavniške oblasti obstaja delitev oblasti, ki se včasih zaradi natančnosti označuje kot delitev funkcij.¹⁷

Temeljna značilnost polpredsedniškega sistema je dvojna eksekutiva, ki jo sestavljata predsednik in premier vlade. Prvi je izvoljen na splošnih volitvah za stalno mandatno obdobje, vlada pa je odvisna od stalnega zaupanja parlamenta, tako da se pojavlja problem dvojne legitimnosti eksekutive. Predsednik nima samo reprezentativne ali simbolične vloge, pač pa tudi določena konkurenčna zakonodajna pooblastila, ki so opredeljena z ustavo (Duverger, 1980: 166).

Tako predsedniški kot polpredsedniški in parlamentarni sistem izpolnjujejo temeljne zahteve preskriptivne doktrine organizacije oblasti, čeprav je lahko vzajemna neodvisnost med tremi vejami oblasti v konkretnih primerih ogrožena zaradi delovanja drugih institucij, kot so na primer politične stranke ali vojska.

Strankarski vplivi na uresničevanje doktrine delitve oblasti. Vsak primer sistema oblasti nam nekaj pove o svojih ustavnih pravilih, po inerciji pa

¹⁷ Pojem država se sploh pogosto enači s pojmom državna oblast. Vendar je točneje reči, da se državna oblast izvaja prek različnih funkcij države. V tem okviru je treba državno funkcijo razumeti kot skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države.

pogosto ostanejo skriti ostali vidiki političnega sistema, na primer značaj in narava sodstva, civilne in vojaške birokracije, odnos teritorialnih enot oblasti, volilni sistem, politične stranke in politična kultura določene družbe. Kako bodo delovale različne oblike predstavniškega sistema demokracije, je odvisno prav od teh dejavnikov. Predsedniški sistem oblasti na primer najpogosteje kritizirajo zato, ker neodvisnost zakonodajne in izvršne oblasti onemogoča uresničevanje državne politike. V Latinski Ameriki personalizem znotraj strank omogoča predsedniku, da na lahek način prevlada tudi nad legislativo in nad sodstvom. Guillermo O'Donnel (1991) opisuje ta pojav kot delegacijsko demokracijo. Njene ključne značilnosti so, da je predsednik »nad« strankami; institucije (predstavniško telo, sodstvo) so »moteče«, sicer pa odgovorne predsedniku, ki je s svojim osebjem alfa in omega politike in je izoliran od večine obstoječih političnih institucij in povezav. Te značilnosti delegacijske demokracije so predvidljiva patologija, ki jo povzroča večstranska logika predsedniškega režima (z marginalizacijo organiziranih skupin). Logika parlamentarizma je vsekakor v nasprotju s tovrstno demokracijo in deluje proti njej. Ko gre za parlamentarni sistem, na njegovo delovanje najbolj vplivajo različne vrste pluralističnega strankarskega sistema in legislativna strankarska kohezija. Po drugi svetovni vojni je prevladalo stališče, da je parlamentarni sistem učinkovit samo, če je povezan z dvostrankarskim sistemom (Velika Britanija). Nasprotno naj bi večstrankarski sistem prinašal koalicijske vlade, za katere je značilna velika nestabilnost (Italija, Francija). Novejše izkušnje so pokazale, da zmerno večstrankarski sistem z notranje kohezivnimi strankami lahko pripelje do stabilnih in učinkovitih vlad. Teoretično razlikuje King (1976) pet vzorcev (načinov) odnosov med ministri in parlamentarci: nestrankarski (dualistični) model; znotrajstrankarski model; medstrankarski model, opozicijski model in navzkrižno strankarski model, ki predstavljajo različen institucionalni okvir (z različno konfiguracijo moči in vlog).

Calise (1994: 444) celo meni, da pomeni partitokracija posebno obliko oblasti (vladanja), kjer imajo stranke monopolistični nadzor nad procesom vladanja, podobno kot naj bi to imel predsednik ali parlament v svojih režimih vladanja. V partitokratskem sistemu je izbira šefa vlade v veliki meri »zunajvolilna zadeva« in poteka skozi znotrajstrankarsko proceduro. Tako zakonodaja kot eksekutiva sta odvisni od strankarske organizacije zaradi volilne podpore in rekrutiranja političnega razreda (strankarska izbira). Stranka je torej mesto, kjer se odvija fuzija zakonodajne in izvršne oblasti. Za partitokracijo je tudi značilno kolegijsko vodenje; individualno vodstvo je grožnja za strankarsko kohezijo. Partitokracija je močno povezana z neomenjenim sistemom plena (*spoil system*), s čimer je povezan tudi prehod od odgovorne k odzivni vladi (Sartori, 1976: 22). Značilnost partitokracije pa je še podtalno, nezakonito delovanje.

Demokratično vladanje in politika strukturne izbire

Celovitost politike strukturne izbire. Primerjave med predsedniškim sistemom (ločitve oblasti) in parlamentarnim sistemom (fuzije oblasti) so zapletena tema politične znanosti, tako po metodi kot po substanci. Substancialni rezultati so pičli, kljub ponavljajočim se poskusom skiciranja razlik na različnih temeljih. Razočaranje je še večje, če upoštevamo metodo, ki se ponavadi uporablja pri tem, to je pravni formalizem po svojih temeljnih premisah. Še več, pri obravnavi višjih stopenj procesov vladanja politična znanost prevzema preveč ugotovitev od svojih formalističnih predhodnikov.

To ne pomeni, da bi morali predsedniški in parlamentarni sistem obravnavati kot prazno školjko. Možno je oblikovati nekatere uporabne analitične distinkcije in nekaj sklepov smo tudi že povzeli. Vendar pa obstaja omejitev: kljub ogromnim spremembam, ki jih je prinesel vzpon demokratičnih oblik vladavine v zadnjih petdesetih letih, razlika med predsedniškimi in parlamentarnimi sistemi še vedno ostaja trdno zasidrana v ustavni tradiciji 19. stoletja. Pravni formalizem je tako oslavljen še s historicistično pristranskostjo. Najpogosteje citirani analizi Woodrowa Wilsona *Congressional Government* (1885) in Walterja Bagehota *The English Constitution* (1873) sta stari že več kot stoletje. V teh dveh klasičnih delih se avtorja pritožujeta glede razdrobljenosti, neučinkovitosti in parohialnosti v (predsedniškem) sistemu ločitve oblasti in trdita, da parlamentarni sistem s sprejemanjem zakonodaje in izvršilne oblasti v rokah enotne vodstvene skupine prispeva k učinkovitosti in odgovorni vladi.

Sodobna literatura povzema iste teme, vendar je bolj razvejana, ne pa tudi dovolj empirično utemeljena. Novejši pogledi ugotavljajo, da imata oba sistema svoje prednosti in pomanjkljivosti. Pogoste so trditve, da se sistem ločitve oblasti res srečuje s problemi, ki sta jih opisala Wilson in Bagehot, vendar pa je najbrž tudi stabilnejši (ker ima eksekutiva stalen mandat), bolj demokratičen (ker je eksekutiva neposredno izvoljena) in bolj ščiti interese manjšine (ker je vlada omejena). Parlamentarni sistem pa ima lahko tudi podobne probleme, kot se pripisujejo ločitvi oblasti; soočeni s številnimi strankami lahko razvijajo koalicijske ureditve, ki povzročajo podobne zastoje in nepovezanosti.

F. W. Rub (1993) označuje t.i. polpredsedniške sisteme za nestabilne, ker dopuščajo preveč divergentnih političnih iger, lahko ustvarjajo nevarne politične situacije v razmerah kohabitacije, težijo k povečevanju predsedniških pooblastil izven ustave, v političnih krizah pa ne spodbujajo kompromisa političnih sil, zato niso ustrezni za konsolidacijo demokracije. Alfred Stepan in Cindy Skach (1993: 22) menita, da je »čisti« parlamentarni sistem ustrežnejši okvir za konsolidacijo demokracije kot »čisti« predsedniški sistem zaradi večje nagnjenosti k oblikovanju večinske vlade, ki lažje uresničuje svoje programe, večje sposobnosti vladanja

v večstrankarskem okolju, manjše nagnjenosti eksekutive k vladanju na robu ustave in večjih možnosti odstranitve šefa eksekutive, ki to počne, manjše dovzetnosti za vojaški udar in končno večjih možnosti zagotavljanja daljše strankarsko-vladne kariere, kar zagotavlja dodatno lojalnost in izkušenosť v politični družbi.

Malo je znanega o tem, kakšne so poteze demokratične vladavine v predsedniškem ali parlamentarnem sistemu oziroma v kakšni vmesni različici (Weaver in Rockman, 1993). Vzemimo na primer birokracijo (upravo). Ali bo parlamentarni sistem sprožil nastanek bistveno različne birokracije po strukturi, izvajanju in odgovornosti, kot bi jo našli v sistemu ločitvene oblasti? Če je tako, ali bi bilo mogoče enako reči tudi za druge značilnosti vladanja, tako da začetna izbira institucionalne oblike dejansko določa cel niz sistemskih lastnosti, ki se zdijo na prvi pogled neodvisno izbrane?

Po našem mnenju se dejansko dogaja ravno to. Izbira institucionalne oblike ima globoke in daljnosežne posledice za vse sestavne dele (*building block*) demokratične vladavine. Ko ustanovitelji izberejo predsedniško ali parlamentarno obliko, izberejo celoten sistem, katerega različne lastnosti rastejo endogeno – če to želimo ali ne – iz politične dinamike, ki jo sprejeta oblika sproža. »Privlačne« strukture oblasti so lahko nedosegljive, »neprivlačnim« se je težko izogniti. Predsedniški in parlamentarni sistemi prihajajo s svojo lastno prtljago: *They are package deals* (Moe, 1990). Vendar pa je še vedno močno zapostavljeno in pomanjkljivo analizirano vprašanje, kaj točno vključujejo različne oblike delitve oblasti v smislu institucionalne ureditve in kako takšna institucionalna ureditev deluje proti zlorabi oblasti in v zaščito interesov državljanov.

Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik organizacije oblasti. Ponovno odkritje pomena institucij za politično analizo je (bil) eden najpomembnejših korakov v političnih vedah zadnjih 25 let. Za Roberta Elgieja celo najpomembnejši korak naprej, ki ga je politična znanost naredila »kadar koli« (Elgie, 2004a). Še vedno sicer traja akademska razprava (in spori) o natančnem pomenu institucij kot stabilizirajočih elementov za inherentno nestabilne politične procese, tako na splošno kot v posamičnih primerih. Drugače sicer sporni vzorci in načini institucionalizma pa ne pomenijo ovire za tako rekoč soglasno prepričanje, da moramo institucije obravnavati kot najosnovnejšo eksplanatorno spremenljivko politične analize (Elgie, 2004a).

Temeljna predpostavka, da je institucionalno načrtovanje zelo pomembno, se kaže v dveh oblikah, ali kot »upstream« problem izbire, tj., zakaj države izberejo določeno obliko organizacije oblasti (predsedniški, parlamentarni ali mešani sistem), ali pa kot »downstream« problematiko posledic institucionalne izbire. Dobro znana razprava o relativnih prednostih in pomanjkljivostih oblik organizacije oblasti (predsedniških ali parlamentarnih) povezuje oba pristopa (»empirični institucionalizem«). S padcem komunizma in procesi tranzicije v 90. letih so se pojavili nova

kontekstualna razmišljanja in dodatne spodbude za argumente, da je »prava« izbira institucij najpomembnejša za vzpostavljanje in konsolidacijo demokracije.¹⁸ Najbolj so v proučevanju predsedniškega in parlamentarnega sistema po letu 1990 prevladovale razprave o prednostih in pomanjkljivostih obeh glavnih oblik delitve oblasti. Razprava se je začela s člankoma Juana Linza (1990), v katerih je označil temeljne strukturne nevarnosti predsedniškega sistema ter očitne sistemske prednosti parlamentarizma. Razprava o razlikah med parlamentarnim in predsedniškim sistemom ter njihovih učinkih na demokracijo je vključila številne znane znanstvenike na tem področju in s tem pripeljala ključne koncepte organizacije oblasti v ospredje mednarodne politike in ustavne analize. Predsedniško-parlamentarne študije so po letu 1990 potekale v treh valovih: prvi je bil osredotočen na eno eksplanatarno/neodvisno spremenljivko (obliko) in eno odvisno spremenljivko (uspešnost demokratične konsolidacije); drugi val je vključil več pojasnjevalnih spremenljivk (tudi volilni in strankarski sistem, vodenje, družbenoekonomske probleme) ter odvisno spremenljivko (dobro vladavino nasproti demokratični konsolidaciji); tretji val pa označuje celovit pristop, ki sooča prednosti in pomanjkljivosti predsedniškega in parlamentarnega sistema ter uvaja nove spremenljivke (npr. veto igralce), ki niso nujno povezane z značilnostmi obeh sistemov.

Prednosti in pomanjkljivosti različnih oblik organizacije oblasti (državne ureditve) pa so v najsplošnejšem smislu naslednje:

- Predsedniški sistem. Prednosti: stabilna izvršna oblast; demokratična izbira v primerjavi z izbiro predsednika vlade; plebiscitarna legitimnost predsednika; predsedniki zastopajo celoto družbe in ljudstva, parlamentarni zastopniki pa le fragmente volilnega telesa; sistem je dober, če ima večinsko podporo v parlamentu. Pomanjkljivosti: paraliza v odnosu izvršne in zakonodajne oblasti; pomanjkanje institucionalnega mehanizma za odpravo te paralize; omejeni mandat in nefleksibilnost za prilagoditve družbenim in globalnim spremembam, demokratična igra z ničelnim rezultatom (zmagovalcu pripada vse); neinkluzivna oblast; možnost preobrazbe v avtoritarnost in diktaturo.
- Polpredsedniški sistem. Prednosti: kombinira dobre značilnosti predsedniškega in parlamentarnega sistema; povezuje prednosti neposrednih demokratičnih volitev in stabilnosti s fleksibilnostjo parlamentarne vlade in premiera; večje so možnosti koalicij kot v predsedniškem sistemu; imamo »dvojno vodstvo; predsednik se lahko pojavi kot izvenstrankarski arbiter. Pomanjkljivost: dvig nad vlogo

¹⁸ Za nekatere avtorje, ki so se ukvarjali s tranzicijo, pa izkušnje institucionalne izgradnje v postkomunističnih državah Vzhodne Evrope dajejo dovolj prepričljivo empirično podlago za razlago, da so institucije v tem primeru odvisne ne od objektivnih značilnosti, pač pa od nacionalnega konteksta; v tem primeru so institucije odvisna spremenljivka.

- vlade in šefa vlade; preobrazba v čisti predsedniški sistem; potiskanje parlamenta v senco.
- Parlamentarni sistem. Prednosti: najobširnejši sistem oblasti; zmogovalec deli oblast (pluralni značaj oblasti); koalicijske vlade, pomembne v vseh demokratičnih sistemih; enakomernejša in bolj uravnotežena vloga, moč in pooblastila; navkljub nestabilnosti parlamentarnega sistema je njegova prednost v fleksibilnosti sistema; vlade se lahko hitreje spreminjajo, če to zahtevajo okoliščine. Pomanjkljivosti: nestabilnost izvršne oblasti; šef vlade ni izbran na neposrednih volitvah; padec vlade v primeru izglasovanja nezaupnice oz. izguba večinske podpore v parlamentu; odvisnost vlade od zaupnice parlamenta vodi k nestabilnosti; izbira članov vlade je posredna; nezdržljivost zakonodajne oblasti in »podpiranja vlade«; možnost izsiljevanja; parlamentarni zastopniki predstavljajo fragmente volilnega telesa.

Preobrazba delitev oblasti v delitev dela. Tako predsedniški kot parlamentarni sistem sta se razvila v obdobju političnega razvoja, ko sta organizacija in legitimacija zadevali omejeno število ljudi. Zato so bila pravila igre enostavnejša in nekoliko bolj predvidljiva. Oblika vladavine naj bi po pričakovanjih delovala čim bolj v skladu z ustavno opredelitvijo. Ustavna načela v organizaciji oblasti niso bila abstraktne norme, pač pa stvarno delujoči postopki, ker naj bi jih bilo mogoče enostavno uveljaviti in težje kršiti. V obdobju množične politike pa so odnosi med ustavo – bodisi njeno predsedniško ali parlamentarno organizacijo – in njenim delovanjem postali precej bolj protislovni. Množična politika je vpeljala nove subjekte v vladno (oblastno) areno s specifičnimi povezavami s procesom legitimacije in z izvršno organizacijo oblasti. V državnem aparatu se razvijajo dejavnosti, ki niso odvisne od tradicionalnega državnega monopola organizirane fizične sile, t.i. javne službe, vse do solidarnega prevzemanja odgovornosti države za minimum socialne varnosti državljanov. Po drugi strani sta možni mobilizacija množic s političnimi smotri in uporaba države za uresničevanje ideološko zamišljenih političnih ciljev. Nastajanje funkcionalno diferencirane globalne družbe se kaže tudi v zmanjševanju vloge države. Režimi s popolno prevlado države doživljajo neuspehe, krepijo se težnje po pluralizmu, državo v splošno koristnih zadevah zamenjuje javni sektor, v katerem poleg države sodelujejo tudi nedržavne organizacije. Z vidika načela delitve oblasti imajo te spremembe celo vrsto posledic.

Na eni strani je razvejan sistem javnega sektorja zmanjšal vlogo in pomen delitve oblasti v primerjavi s političnimi razmišljanji v preteklih stoletjih. Problem oblasti in njenega omejevanja seveda ni postal manj aktualen, pač pa je razvil veliko bogatejši instrumentarij za njegovo reševanje: tekmovanje političnih strank, razslojeni pravni sistem, ki deluje na državo in znotraj države na različnih ravneh, človekove pravice kot pravna in moralna zahteva, ki prodira v zavest vse večjega števila ljudi,

prodiranje medijev (tudi) zunaj državnega nadzora v vsakodnevno življenje ljudi ter njihova kritika državnega aparata in oblasti. Kakovost dejavnosti na funkcionalnih področjih od znanosti do gospodarstva in kakovost življenja v družbi sta odvisni prav od funkcionalne avtonomije teh dejavnosti. Medsebojno zoperstavljanje nosilcev državnih funkcij kot normalna oblika njihovega delovanja je postalo sestavni del pričakovani državljani glede politične ureditve. Posamezne institucije znotraj tega sistema so se tako specializirale po nalogah (funkcijah), po strukturi, po metodah dela in po osebnosti v njih, da si je težko zamisliti, da bi lahko ena prevzela funkcijo druge: delitev oblasti se je učvrstila kot delitev dela, tako da je zoperstavljanje med njimi prej naravna posledica teh razlik kot pa izraz izrecno postavljenega ustavnega načela delitve oblasti.

To pa ne pomeni, da je delitev oblasti izgubila svoj pomen, kar še posebej velja za države, ki so z razvojnimi zaostankom krenile na pot ustvarjanja omejene oblasti in civilizirane države. Kaotična institucionalna struktura brez jasne delitve dela (oblasti) ne samo otežuje učinkovito delovanje oblasti (vlade), pač pa sproža tudi konflikte in spodjeda legitimnost oblasti (vlade). Če institucionalna struktura ni stabilna in posamezne institucije niso avtonomne in koherentne, demokracija na more delovati (Zielonka, 1994: 87). V postkomunističnih državah je celoten institucionalni okvir v nenehnem spreminjanju, kar povzroča kaotičnost, trenje in neučinkovitost. Državne institucije prevzemajo nove vloge in pristojnosti v razmerah intenzivnih političnih bojev, hitrih družbenih sprememb in pravne zmede. Institucije težko dobijo javno podporo in ustrezno profesionalno usposobljeno osebje (ne da bi omenjali notranjo koherentnost in adaptabilnost), kar potrebujejo za reševanje zapletenih problemov, s katerimi se srečujejo. Pogosto se med seboj še spopadajo glede prestiža, avtoritete in postopkov. Problem je (bil) še posebej akuten v Rusiji, kjer je institucionalno rivalstvo pripeljalo do skrajnega nasilja oktobra 1993 in ogrozilo demokracijo. Tankovski spopad parlamenta in predsednika v Moskvi je bil po svoji naravi identičen z oboroženim konfliktom med parlamentom in monarhom v Angliji v 17. stoletju.

Čim bolj zapleteni so zakoni, ki opredeljujejo pristojnosti glavnih institucij, tem bolj razburljiv in razkrojevalen je institucionalni boj za oblast. Problem postkomunizma ni toliko v tem, ali je posamezna država izbrala predsedniški ali parlamentarni sistem, pač pa, da države večinoma sploh nimajo stalnega modela. Institucije so – v nasprotju z družbo, ekonomijo ali kulturo – dovezetne za »politični inženiring« novih elit in zato njihov primarni cilj. Brez močnih strank in lojalnega volilnega telesa pomenijo državne institucije edino zanesljivo politično nagrado. Prevzemanje nadzora nad posameznimi institucijami in širitev njihovih formalnih pooblastil sta postali novi obliki političnega boja v konsolidiranju demokracij.

Delitev oblasti je sploh precej zamegljen predmet obravnave v teh državah, formalna oblast parlamenta pa je ostala (razen v Rusiji) dokaj močna; vlade so nekompetentne in šibke. Kljub razsežni formalni oblasti

parlamentov (kot »dediščina« prejšnje socialistične ureditve z enotnostjo oblasti) pa so parlamenti zelo slabo pripravljeni za izvajanje svojih številnih funkcij ter obremenjeni s strankarstvom in frakcionaštvom, proceduralno neučinkovitostjo ter propagando in zgrešenim predstavnilstvom. Izvršna oblast zato igra resnično veliko vlogo pri konsolidiranju postkomunističnih demokracij, uvaja centralizacijo, vendar ima težave z uskladitvijo. Problem je predvsem neučinkovita uporaba oblasti s strani eksekutive. Predsedniki (v številnih polpredsedniških sistemih) so razpeti med učinkovitim izvrševanjem oblasti in tekmovalno strankarsko politiko. Prekrivajoče se pristojnosti, vzporedno odločanje in vladna paraliza so značilni za te sisteme. Jasna pravila institucionalne igre in spoštovanje načela delitve oblasti so zato najboljša rešitev za postkomunistične demokracije.

Institucionalne posledice politike strukturne izbire. V vseh demokracijah formalna struktura oblasti izvira iz politike, prav tako tudi javne zadeve. Ne obstaja praktična pot za njihovo ločevanje, kajti vsi politični akterji vedo, da je struktura sredstvo, s katerim se uresničujejo ali sprevrčajo javne zadeve, in da imajo lahko različne strukture izjemno različne posledice. Zato je posledično neizbežna »politika strukturne izbire«, v kateri različni akterji z različnimi interesi poskušajo uporabiti javno avtoriteto za (pre)oblikovanje organizacije oblasti, ker ima za seboj moč prisile. V vseh demokracijah boj za izvrševanje in nadzor med javno avtoriteto povzroča politično negotovost, zahteva politične kompromise in sproža bojazen pred državo, kar vse opredeljuje strategije vseh glavnih igralcev v politiki strukturne izbire. Vsaka institucionalna oblika demokracije zato generira svojo lastno politično dinamiko – svojo lastno politiko strukturne izbire – ki posledično proizvaja temeljne strukture in napolnjuje (pre)ostalo oblast.¹⁹

Vsaka institucionalna oblika je po svojem ustroju razvit sistem. V sebi nosi nekakšen genetični kod, ki programira vrsto birokracije, vodstvene strukture, personalno ureditev in druge značilnosti, ki bodo tvorile oblast. Ko je ta oblika enkrat sprejeta, ji ostale značilnosti sledijo. Resda jih izberejo udeleženci s svojo politiko strukture izbire, vendar je ta izbira predvidljiva in močno omejena. Značilnosti delovanja institucionalnega okvira demokracije so zlasti v tem, da institucije vključujejo in izključujejo posamezne subjekte (selektivno merilo), določajo oz. usmerjajo verjetno razdelitev posledic, težijo k povezovanju in stabiliziranju ravni delovanja teh organizacij in subjektov delovanja (merilo učinkovitosti), vpeljujejo vzorce predstavnilstva in »okrepijo« predstavnike in njihova pričakovanja glede ravnanja ter širijo časovni horizont delovanja predstavnikov

¹⁹ »Politika strukturne izbire« je lahko tudi zelo idealistična (npr. Moe in Caldwell, 1994). V sistemu ločitve oblasti naj bi tako formalizacija zelo dobro ščitila politične interese, v parlamentarnem sistemu pa je ta skrb prepuščena večinski stranki in močnemu vodstvu. Proučevanje vpliva institucij na demokratično vladanje je še posebej z empiričnega vidika šele na začetku.

glede na predvidljivost ravnanja med njimi. Takšna institucionalizacija je temelj »kompetitivne kooperacije«, ki je značilna za institucionalizirane demokracije.

Institucionalizacija je sredstvo za doseg ciljev in ne sama sebi namen. Posredniška, tj. institucionalna raven pomembno vpliva na načine organiziranja družbe, ko podeljuje predstavnštvo določenim udeležencem in izključuje druge iz političnih procesov. Politične institucije so namreč razmeroma trajen, s pravnimi pravili urejen odnos med ljudmi, ki imajo prepoznavno, neposredno povezano z glavno temo politike – oblikovanjem in sprejemanjem odločitev na podlagi pooblastil ter kanalov vplivanja in dostopnosti do mest odločanja ter predstavljanja interesov. V instituciji je posameznik izpostavljen dodatnemu pritisku pričakovani in ravnanja drugih; drugi so zanj objektivno okolje, ki se mu mora prilagoditi. Glavno vprašanje pa je seveda, kako delujejo: ali so res pomembne odločevalne točke v pretoku vpliva, moči in politik, in če (ni)so, kakšne so posledice za politične procese.

Družbena oziroma politična stabilnost ni možna brez institucij, torej na podlagi »svobodnega« spopadanja interesov. Potrebni so gravitacijski centri institucij, da se ravnanja ljudi povežejo (z normami, navadami in sankcijami) v predvidljive oblike, neodvisno od njihove neposredne motivacije. Vzpostavljanje institucionaliziranega, utrjenega, še posebej pa stabilnega demokratičnega režima pa je pogosto dolgotrajen in zapleten proces, zlasti če ni tradicije in izkušenj institucionalnega razreševanja konfliktov, če so posredniške politične strukture in interesne organizacije pomanjkljive in šibke ter obstaja velik vpliv političnega radikalizma med političnimi elitami in v volilnem telesu, vlada in uprava nista učinkoviti itd. Nove demokracije zato lahko tudi nazadujejo k avtoritarni vlada-vini ali pa se ustavijo v jalovem, nedoločenem in negotovem položaju, brez dokončnega odprtja poti k institucionaliziranim oblikam demokracije. Temeljno institucionalno vprašanje za demokratični sistem je torej, katere demokratične institucije so bolj primerne, da prisilijo politike in birokracijo k upoštevanju preferenc državljanov in ne lastnih partikularnih interesov.

Sklep

Eno bistvenih vprašanj sodobne politične teorije in primerjalne politike je način oblikovanja oz. institucionaliziranje demokracije, zlasti v razmerah globalizacije in tranzicije. Uvedba demokratičnih struktur še ne pomeni tudi njihove »institucionalizacije«. Te strukture so institucionalizirane šele, ko proizvedejo situacijsko primerne učinke za ureditev in upravljanje na eni strani in širši »simbolično integrativni vpliv« (Fehr, 1994: 344) na delovanje elit in obrazce vedenja prebivalstva na drugi strani. Doseganje

obeh učinkov je odvisno tako od konkretnih konstitucionalnih aranžmajev kot tudi od vrste in načina, kako akterji (vlade, predsedniki, stranke itd.) interpretirajo in sprejemajo institucionalno opredeljene prostore delovanja. Stabilnost političnega sistema je precej odvisna od zavesti o legitimnosti političnih in družbenih elit. Če nosilci oblasti nimajo zavesti o legitimnosti nove demokratične oblike vladavine, je ta »smrtno ogrožena«. Zato se uvodno poudarjena postavka *polity first* mora obravnavati v dejavni povezavi z drugo, tj. politics. To je torej skupna igra strukture sistema in delovanja elit, ki odločujoče vpliva na legitimnost še nekonso-lidirane demokracije.

Vendar pa politična demokracija (kot ugotavlja »novi institucionalizem«) ni odvisna samo od ekonomskih in družbenih razmer, temveč tudi od oblikovanja političnih institucij. Ustave so pri tem bistveni »institucionalni okvir« za delovanje demokracije. Izhodišče procesa vzpostavitve stabilne demokracije predpostavlja oblikovanje ustreznega institucionalnega okvira, se pravi tistih političnih institucij, brez katerih demokratično življenje ni mogoče. Ustavna izbira, ki je interesne in teoretične narave, je zagotovo pomemben element političnih odnosov v novih vzhodnoevropskih demokracijah. Glede na dolgoletne izkušnje teh dežel s totalitarnimi in avtoritarnimi ureditvami, v katerih je bila politična moč izrazito skoncentrirana v rokah določene politične skupine ali posameznega voditelja, se zdi primernejša parlamentarna ureditev, saj uspešneje zavira oligarhične težnje kakor predsedniška ureditev, pri kateri je oblast zbrana v rokah enega človeka, kar ob šibkosti drugih institucionalnih akterjev (političnih strank, civilne družbe) pomeni nevarnost zlorabe moči in s tem razmaha nedemokratičnih teženj.

Odločitev o izbiri organizacije demokracije (oblasti) v obliki predsedniškega, polpredsedniškega in parlamentarnega sistema je v veliki meri v »rokah« ustavnih in politoloških strokovnjakov. Njihovi dvomi in nesoglasja so (lahko) veliki, vsak sistem ima svoje prednosti in pomanjkljivosti, zato se pojavljajo različni tabori. Izbira enega od teh sistemov je utemeljena na različnih spremenljivkah, ki so se izkristalizirale v politoloških razpravah, v katerih so poudarjene razlike, prednosti in pomanjkljivosti teh oblik organizacije oblasti oziroma njihovi vzroki in izvori, ki so povezani s politično kulturo, tradicijo in razmerjem sil in odnosov v neki družbi, strankarskim in volilnim sistemom ter kulturnimi in gospodarskimi razmerami, pri čemer je kultura zelo pomembna spremenljivka pri izbiri sistemov. Relativne prednosti in pomanjkljivosti teh različnih oblik organizacije oblasti (državne ureditve) kažejo, kako različni modeli vplivajo na glavna demokratična načela vladavine. Pri tem bi morali upoštevati vsaj dva posebna problema, in sicer a) krizo predstavništva v novih demokracijah ter b) učinke različnih oblik vladavine na oblikovanje nacionalnih politik.

TRETJE POGLAVJE
**INSTITUCIONALIZACIJA SLOVENSKE
DEMOKRACIJE**

USTAVA IN DELITEV OBLASTI

Nastanek in pomen nove slovenske ustave

Ustava sodobne države je v pravnem smislu najvišji splošni pravni akt v državi, v političnem smislu postavlja ustava temelje demokracije, v splošnem družbenem (sociološkem) smislu pa ustava spada med homeostatične mehanizme, ki zagotavljajo družbeno stabilnost. Tako ustava najprej zadovoljuje človekovo potrebo po varnosti, saj omogoča predvidljivost v ravnanju pravnih subjektov in s tem v naprej določen red v družbenih odnosih (Igličar, 2004: 459). Če politiko upravljanje družbe s pomočjo države in s tem pravom razumemo kot organizirana pravila za eksistenčno pomembne odnose, potem je ustava najpomembnejše stičišče politike in prava. Na tem stičišču ustava nastopa kot najbolj politični element v pravu in najbolj pravni element v politiki.

Proces nastajanja in uveljavljanja nove slovenske ustave, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, je bil neločljivo povezan s procesom demokratizacije in političnega osamosvajanja Slovenije. Proces demokratizacije konec 80. in na začetku 90. let je bil pogoj in temeljni okvir za prehod v novo ustavno ureditev, državno osamosvajanje pa je pomenilo enega od najpomembnejših ciljev te ureditve (Cerar, 2001: 10). Vendar pa je proces osamosvajanja kasneje »prehitel« sprejem nove ustave (ustava je bila sprejeta približno pol leta po razglasitvi slovenske neodvisnosti), kar je bila posledica številnih težav pri iskanju političnega konsenza glede novih ustavnih rešitev.

Sprejem nove ustave in leto zatem volitve novih organov državne oblasti (predsednik republike, Državni zbor, Državni svet) so zaokrožili prav in najbolj dramatično fazo slovenske tranzicije (ne gre pozabiti, da sta razglasitvi slovenske osamosvojitve sledili desetdnevna vojna in nekajmesečna delna mednarodna izolacija Slovenije). Začetki slovenske ustavnosti v današnjem pomenu segajo torej v čas demokratičnega gibanja ob koncu osemdesetih let v prejšnjem stoletju, ko so alternativne in opozicijske družbene skupine in organizacije vse odločnejše zahtevale dosledno uveljavitev slovenske državnosti in uvedbo demokratične ureditve v Sloveniji. Prav programsko zaokroženo zahtevo po odločnejši uveljavitvi slovenske državnosti so predložili pisci Prispevkov za slovenski nacionalni program v Novi reviji leta 1987, prvo ustavno besedilo v procesu oblikovanja Slovenije kot nacionalne države z demokratičnim pravnim redom pa je pripravila v organizaciji Društva slovenskih pisateljev in Slovenskega sociološkega društva skupina pisateljev in družboslovcev leta 1988 in ga objavila v Časopisu za kritiko znanosti (tako imenovana »Pisateljska ustava«).²⁰ Na pobudo, ki je bila predložena na

²⁰ To je bilo gradivo za slovensko ustavo, v katerem so zavzemale posebno mesto teze za ustavo Republike Slovenije, ki so predstavljale povzetek in dograditev idej, ki so bile

javni predstavitvi »Pisateljske ustave«, so tedanje opozicijske organizacije (zveze, združenja, društva) v začetku leta 1989 ustanovile Zbor za ustavo, ki je po eni strani s svojimi pobudami in predlogi vplival na spreminjanje in dopolnjevanje tedanje republiške ustave, po drugi strani pa je po njegovem naročilu posebna strokovna skupina pripravila delovni osnutek nove slovenske ustave, ki ga je Zbor za ustavo sprejel v začetku leta 1990 (»Demosova ustava«), objavljen v začetku leta 1990 v časopisu Demokracija z naslovom »Delovni osnutek nove slovenske ustave«. Ta je v 164. členih ponujal natančneje izdelano in izpopolnjeno formulacijo zasnove nove ustave.²¹

Aprilske volitve 1990 so dotedanji opoziciji odprle »vstop iz ilegale v parlament« (Jambrek, 1992: 284). Že konec junija je Skupščina Republike Slovenije, v kateri je imela predvolilna opozicija večino, ustanovila Komisijo za ustavna vprašanja, sredi julija pa je skupščina na predlog Predsedstva Republike Slovenije začela postopek za sprejem nove ustave. Posebna strokovna skupina je že avgusta pripravila delovni osnutek nove ustave in ga predložila ustavni komisiji (»Podvinska ustava«). Po vsebinski zasnovi je osnutek izhajal iz »Pisateljske ustave«, po notranji normativni strukturi pa iz »Demosove ustave«. Pri svojem delu se je skupina strokovnjakov oprla na uveljavljene mednarodnopravne dokumente, na ustave nekaterih drugih držav ter na specifične slovenske razmere oziroma potrebe. Po predložitvi osnutka ustave v javno razpravo je Ustavna komisija ustanovila skupine za posamezna ustavna področja. Komisija je v sodelovanju s temi skupinami in ob upoštevanju pripomb, predlogov in stališč do osnutka ustave v začetku decembra 1991 pripravila tudi predlog nove ustave. Na koncu je pretežno večstrankarska Skupščina Republike Slovenije 23. decembra 1991 sprejela novo ustavo, ki so jo podprle tako politične stranke, ki so se izoblikovale in bile ustanovljene iz odpora zoper politično oblast pred volitvami leta 1990, kot tudi politične stranke, ki so se razvile iz nekdanjih družbenopolitičnih organizacij (Kocjančič, 2003: 187).

Prvotni namen precejšnjega dela vladajoče politične koalicije, naj se slovenska država pravno konstituira z novo slovensko ustavo, se proti koncu leta 1990 torej ni uresničil, zaradi česar je Demos privolil v »alternativno« rešitev, to je plebiscit. Ta je bil izpeljan 23. decembra 1990, ko je ob 93,2-odstotni udeležbi 88,2% upravičencev glasovalo »za« samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Takšen izid plebiscita je dokazal,

leto poprej objavljene v nacionalnem programu. Oblikovane so bile kot nekakšna okvirna zasnova ustavnega besedila, njihov glavni namen pa je bil izražen v težnji po odpravi ideoloških načel in ustave, po odpravi ustavnih določil o vodilni vlogi Zveze komunistov v težnji po začetku procesa za vzpostavitev svobodnega in demokratičnega ustavnega reda v Sloveniji, ki naj bi se oblikovala kot država.

²¹ Čeprav po stopnji razčlenjenosti ni presegel oznake iz svojega naslova. Delovni osnutek je bil razdeljen na naslednja poglavja: 1. Temeljna načela, 2. Pravice človeka in državljana, 3. Državna ureditev, 4. Samouprava, 5. Ustavno varstvo.

da je politična usmeritev v izgradnjo suverene slovenske države nesporno legitimna. Slovenija se je dokončno oblikovala kot država s sprejetjem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, hkrati pa je sprejela tudi Deklaracijo o neodvisnosti.²² Prva dva akta sta bila ustavnopravne narave, deklaracija pa je politični akt. Temeljna ustavna listina je ustavni akt *sui generis* (to je akt posebne vrste), ki opredeljuje Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo, ki prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ Jugoslavije prenesene na organe SFRJ, ter prevzema tudi njihovo izvrševanje; ob tem so določene tudi (mednarodne) meje slovenske države, posebej pa je določeno, da Republika Slovenija zagotavlja varstvo temeljnih pravic in svoboščin vsem osebam na svojem državnem ozemlju ter da zagotavlja italijanski in madžarski narodni skupnosti in njenim pripadnikom v Sloveniji pravno varstvo na temelju ustave iz leta 1974.

Veljavna slovenska ustava iz leta 1991 je bila sicer sprejeta v rednem zakonodajnem telesu (tridomni Skupščini Republike Slovenije) po ustavnorevizijskem postopku, ki ga je predvidela prejšnja ustava (točneje ustavni amandmaji) za svojo spremembo. Ustvarjen pa je bil lok, ki je vodil od novega ustavnega besedila prek Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije do plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti. Zato se preambula Ustave Republike Slovenije začinja z besedami: »Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije«, ta pa se začinja z besedami: »Izhajajoč iz volje slovenskega naroda in prebivalcev Republike Slovenije, izražene na plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije dne 23. 12. 1990.« Legitimnost veljavne ustave je torej naslonjena na izid ljudskega glasovanja (plebiscita), ki je bil pravzaprav nadomestilo za ustavodajni referendum (Jambrek, 1992: 215). To daje demokratično osnovo za novo ustavo, kot izraz splošne volje, ki je bila empirično ugotovljena v družbeni stvarnosti. Plebiscit in na njegovi podlagi sprejeta ustava sta imela pri mednarodnem priznavanju Slovenije močan spodbujevalni vpliv na pojmovanje legitimnosti državne oblasti.

Splošne značilnosti slovenske ustave

Z novo ustavo so bile institucionalizirane vrednote sodobne ustavne demokracije od suverenosti ljudstva, človekovih pravic in pravice naroda do samoodločbe, prek lastniškega in političnega pluralizma podjetniške svobode, do svobodnih volitev in delitve oblasti. S tem se je Slovenija na

²² Vsi trije dokumenti so bili sprejeti 25. junija 1991.

dejanski in normativni ravni vključevala v velike politične spremembe konec 20. stoletja s prehodi enopartijskih režimov v politični pluralizem in prevzemom vrednot zahodnoevropske civilizacije v ustavna besedila tako imenovanih tranzicijskih držav. Seveda pa je za slovenski narod ustava institucionalizirala tudi vrednoto samostojne in neodvisne nacionalne države (Brezovšek, 2000: 233). Referendumsko odločanje in ustavna opredelitev omenjenih vrednot zagotavlja njihov simbolni, legitimizacijski ter stabilizacijski pomen (Rupnik, Cijan in Grafenauer, 1996: 18). S tem dobi ustava naravo »družbene pogodbe« in s tem postane tudi sama pravna vrednota ter simbol legitimnosti in dejavnik stabilnosti.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je po svoji zasnovi moderna ustava, ki je osredotočena predvsem na klasično tvarino ustave. V tej zasnovi se radikalno razlikuje od prejšnjih slovenskih (in jugoslovanskih) ustav iz let 1963 in 1974, ki so bile »temeljne družbene listine« oziroma »temeljne listine samoupravljanja«. Te niso urejale le temeljev državne ureditve, ampak so podrobno opredeljevale tudi položaj in vlogo delovnega človeka in občana v ožjih in širših samoupravnih skupnostih. S to zamislijo je bila povezana tudi programska narava teh slovenskih (in jugoslovanskih) ustav, ki so jim poseben pečat dajala »vizionska načela« oziroma vizija političnega sistema socialističnega samoupravljanja. Nova slovenska ustava je v nasprotju s tem klasična realistična ustava (Pavčnik, 1993: 890), ki skoraj nima programskih pravnih določil.²³ Nova slovenska ustava odmerja posebej pomembno mesto temeljnim pravicam in temeljnim svoboščinam (v nadaljevanju temeljnim pravicam), ki so sedaj opredeljene kot izhodišče sistema, v prejšnjih ustavah pa so bile »utopljene« v podrobno izdelano vizijo samoupravno organizirane družbe in države.

Prejšnje ustave so nasprotovale enakopravnosti državljanov, privilegirale ena in zapostavljale druga prepričanja; vodilna vloga Zveze komunistov je nasprotovala enaki pravici vseh državljanov do svobode združevanja za realizacijo političnih ciljev, obstajala je monopolna vloga Socialistične zveze delovnega ljudstva pri kandidiranju na volitvah in podobno. Za tako vzpostavljen sistem je bilo značilno, da je sprejemal tezo o pluralizmu samoupravnih interesov, ni pa bil pripravljen tega pluralizma tudi ustrezno pravno in politično institucionalizirati. Glede na to ni tako pomembno, da so bile temeljne pravice navedene šele v poglavju, ki sledi podrobnemu opisu družbenoekonomske in družbenopolitične ureditve. Pomembneje in celo odločilno je to, da temeljnih pravic ni spremljal ustrezen pravno-institucionalni mehanizem, ki šele omogoča, da je temeljne pravice mogoče uresničevati. K temu instrumentariju

²³ Nekatere »programske norme« so zlasti v poglavju o temeljnih gospodarskih in socialnih razmerjih (npr. v določilu, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo, ali pa v določilu, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje). Ta določila ustvarjajo le politično obveznost države, da jih bo kar najbolj dosledno uresničevala, ne pa pravne obveznosti, ki bi jo bilo mogoče tudi prisilno udejanjiti.

sodijo vsaj politični pluralizem, sistem zavor in ravnotežij (načelo delitve oblasti) in mehanizem pravne države (vladavina prava, pravno varstvo temeljnih pravic).

Slovenska ustava (1991, 2006) pa ta pravno-institucionalni mehanizem sprejema in ga vgrajuje v svojo državno ureditev. V primerjavi s prejšnjo državno-pravno ureditvijo je kakovosten premik zlasti v tem, da nova ureditev temelji na ekonomskem in političnem pluralizmu, ki je neločljivo povezan z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti. Odnos med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti je zasnovan v skladu s parlamentarnim sistemom (v različici sistema konstruktivne nezaupnice), sama zasnova državne ureditve pa kot celota ustreza načelu »zavor in ravnotežij«. Načelo zavor in ravnotežij ni pomembno le v odnosu med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, njegov pomen izpričujeta tudi takšna sestava in način dela posameznih državnih organov, da je tudi znotraj njih samih omogočeno uravnoteženo delovanje (na primer Državni zbor in Državni svet v postopku sprejemanja zakonov). Logična posledica te ureditve in teh načel je, da dobiva tudi sodna veja oblasti nov položaj in novo kakovost (neodvisnost sodnikov, tajnost sodniške funkcije, itd.). S tem smo vstopili v območje deljene, legitimne in časovno omejene oblasti.

Ustava Republike Slovenije temelji sicer predvsem na liberalno-demokratskih načelih, vendar pa vsebuje tudi elemente političnih doktrin pluralizma, socializma in korporativizma (Lukšič, 1992: 305). Slovenska ustava je vpeta zlasti v paradigmo kontinentalne evropske ustavnosti, pri čemer ni mogoče tajiti, da se je zgledovala po nekaterih določbah italijanske in nemške ustave, vendar kljub temu lahko govorimo o prvinah izvirnosti slovenske ustave iz leta 1991. Nova ustava ni samo zbir pravnih pravil, pač pa je tudi izraz stanja kulturnega razvoja slovenskega naroda, sredstvo za prikaz njegove kulture, zrcalo njegove kulturne dediščine in temelj njegovih upanj. Ustava Republike Slovenije je nastala v tem pomenu v pluralističnem postopku, vključno z vsemi posledicami dogovora in kompromisov med slovenskimi političnimi strankami in subjekti, ki so sodelovali v tem procesu. To ne pomeni, da je bila samo formalno sprejeta v nastajajočem slovenskem parlamentu. Prav tako je treba znova povedati, da je nastala na pravno korektnih strokovnih podlagah, ne glede na številne kompromise med političnimi elitami.

Med odprta vprašanja v okviru nastajanja nove slovenske ustave so spadala zlasti področja ustavne opredelitve nacionalnega temelja slovenske države, lastninska pravica tujcev, obseg varovanja socialnih in ekonomskih pravic, status narodnih manjšin, socialna funkcija lastnine, pravica delavcev do samoupravljanja, pravice v zvezi s spočetjem in rojstvom otroka, eno- ali dvodomna sestava parlamenta, zastopanost regij ter socialnih, kulturnih in ekonomskih interesov, pristojnosti predsednika republike, vprašanja vojske, razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo, imenovanje in sestava Sodnega sveta, vprašanje

ustavnega referendumu ali plebiscitu o samoodločbi naroda in druga (Cerar, 2001: 17). Nekatera od teh vprašanj so se razrešila sama v tistem času (ustavni referendumi), druga pa so vsaj latentno prisotna še danes, nekatera so tudi predmet ustavnih sprememb.

Kratka predstavitev odprtih vprašanj in njihovih (kompromisnih) ustavnih rešitev pokaže predvsem področje, kjer je ustava najbolj občutljiva. Najprej naj omenimo razlike in opredelitve konstitutivnega elementa države – ali je to slovenski narod (narodna suverenost) ali pa državljani Slovenije (ljudska suverenost). Prepričljivo je sicer prevladalo drugo stališče, to je stališče do »državljske suverenosti«, vendar pa ustava kljub temu v 3. členu izrecno določa, da je le slovenski narod edini subjekt pravice do samoodločbe v Sloveniji. Glede posamičnih človekovih pravic, ki jih ureja ustava, so bile posebne pozornosti deležne predvsem pravica delavcev do samoupravljanja, lastninska pravica tujcev ter pravica do svobodnega odločanja o rojstvih otrok. Glede državne ureditve pa so se zastavljala zlasti vprašanja, kakšen naj bo položaj predsednika republike,²⁴ posebnost slovenske ustave, da ministre imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika vlade, vzpostavitev Državnega sveta kot kompromisa med zagovorniki enodomnosti in dvodomnosti ter nova koncepcija lokalne samouprave, kjer so zmagali zagovorniki »centralizma«.

Zgradba (sestavine) slovenske ustave

Za uspešno usmerjanje družbenih sprememb s pomočjo splošnih pravnih norm mora obstajati najprej temeljno politično soglasje o ciljnih zelenih sprememb in o sredstvih za doseganje teh ciljev. Šele potem je mogoče oblikovati javne formulacije v ustavi in zakonskih aktih. Če v nacionalni politiki ni dosežena enotnost z vidika skupnega oziroma splošnega interesa, bo ustava, ki naj institucionalizira določene politične cilje, nujno pomanjkljiva in nejasna. Cilji nove slovenske ustave so bili: konstituiranje bistvenih prvin slovenske državnosti, zagotovitev demokratičnega političnega sistema s parlamentarno obliko državne oblasti, varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter posebno varstvo italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji, zagotovitev temeljnih sistemskih okvirov gospodarskih in socialnih razmerij ter zagotovitev lokalne

²⁴ Strokovna skupina je kot pripomoček izdelala dva normativna modela. Po prvem naj bi bil sistem oblasti parlamentaren, v katerem bi imel parlament prevladujoč vpliv na oblikovanje vlade. Po drugem modelu, ki bi ga lahko imenovali polpredsedniški ali predsedniško-parlamentarni model, pa bi imel prevladujoč vpliv na formiranje vlade neposredno izvoljeni predsednik republike (Jambrek, 1991; Krivic, 1991). Že na samem začetku ustavne razprave je prevladalo stališče, da se vzpostavi parlamentarni sistem po prvem modelu.

samouprave kot temeljne pravnopolitične oblike organiziranja lokalnih skupnosti.

Ti cilji bolj ali manj predpostavljajo številna pomembna načela in pravila, ki jih vsebuje nova ustava, kot na primer načelo ljudske oblasti, načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, načelo pravne in socialne države, načelo ustavnosti in zakonitosti, pluralnost lastninskih oblik, svobodo gospodarske pobude ter pluralizem na področju političnega in drugega združevanja. Na tej podlagi je posredno izpeljana tudi zgradba oziroma sistematika nove ustave. Ustava Republike Slovenije vsebuje preambulo (uvodni del) in normativni del (osrednji del), ki je bil že nekajkrat dopolnjen. Normativni del ustave je razdeljen v tako imenovane problemske sklope. To so: splošne določbe, temeljne človekove pravice in svoboščine ter državna ureditev. Normativni del obsega 174 členov, razvrščenih v deset poglavij, in je v nasprotju s prejšnjo slovensko ustavo, ki je imela 443 členov, bistveno krajša.

Kulturološko pojmovanje ustave je v prvi vrsti potrjeno v preambuli; ta je kratka, vsebinsko nesporna, elegantna in modra. Preambula k slovenski ustavi dovolj trdno in jedrnato predstavi samostojnost in neodvisnost Slovenije, temeljne človekove pravice in svoboščine, temeljno in trajno pravico slovenskega naroda do samoodločbe, večstoletni boj za narodno osvoboditev, v katerem je zorela in se končno tudi oblikovala narodna samobitnost. Ta je tudi vodila do tega, kar si zrel narod ne samo želi, ampak tudi zasluži: do uveljavitve njegove državnosti. Čeprav preambula ni del ustavnega besedila in torej nima pomena ustavnopravne norme, so ta nesporna dejstva, ki jih navaja, in tisti dogodki, ki jih želi po tej poti ohraniti in »uskладиščiti« v kolektivni zgodovinski spomin Slovencev, tako pomembni in determinirajoči, da pomenijo nedotakljivo izhodišče. Preambula je tako zavezujoča celo bolj kot sama ustava, kajti zavezuje dejansko. Dejstva iz preambule so temelj za razumevanje funkcije ustave ter splošna podlaga za razumevanje posameznih ustavnih celot.

Prvi sklop predstavljajo splošne določbe (in ne več temeljna načela), ki opredeljujejo obliko (slovenske) države.²⁵ Kot takšne so pravna podlaga oziroma izhodišče za ostale ustavne in druge pravne (zakonske, podzakonske) določbe, zato imajo (kot razlagalna osnova) velik pomen. Slovenija je opredeljena kot republika (oblika vladavine) s parlamentarnim sistemom (oblika državne oblasti), kot demokratična država, v kateri ima oblast ljudstvo (oblika političnega sistema), kot ozemeljsko celovita, to je enotna in nedeljiva država (unitarna oblika državne ureditve) ter kot pravna in socialna država (pravna kakovost države).

Sodobno pojmovanje ustavne demokracije vključuje v sebi tako kvantitativne (formalne) kot tudi kvalitativne (substancne) prvine. Med

²⁵ Nekatero od teh določb so tudi odraz določene ideologije, ki jo slovenska družba postopoma prevzema iz drugih, zlasti zahodnih demokratičnih okolij ter hkrati prežema s svojimi političnimi, gospodarskimi, kulturnimi in drugimi posebnostmi (npr. načelo socialne države, načelo ločitve cerkve od države in drugo).

prve sodi na primer večinsko načelo odločanja, v druge pa predvsem zagotovitev (varstvo) človekovih pravic (osebnih, političnih, ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic) ter zagotovitev drugih načel pravne države, pri čemer pomenijo kvalitativni vidiki tisto mejo, ki je formalni vidiki ne smejo prekoračiti. V ta splošni okvir spadajo še načelo samoodločbe, ljudska in državna suverenost, delitev oblasti, skrb za naravno in kulturno bogastvo ter za skladen civilizacijski razvoj Slovenije, varstvo pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti ter skrb države za Slovence po svetu, ločitve verskih skupnosti od države, skladnost notranjega prava z mednarodnim pravom ter načelo lokalne samouprave.

Drugi sklop zajema katalog (klasičnih) temeljnih pravic in svoboščin, ki v celoti ustreza mednarodnim standardom in modernim ustavam; na nekaterih mestih je mogoče celo nekoliko preobsežen (na primer v zvezi s pravicami v kazenskem postopku). V slovenski ustavi so temeljne pravice opredeljene zlasti v drugem poglavju z naslovom *Človekove pravice in temeljne svoboščine* in v tretjem poglavju, ki govori o gospodarskih in socialnih razmerjih. Razen dveh, treh pravic v tem zadnjem poglavju, ki so opredeljene programsko (možnost zaposlovanja, socialna in ekološka funkcija lastnine, primerno stanovanje), so sicer temeljne pravice zasnovane kot pravno zavarovana upravičenja (kot pravice v pravnem pomenu besede). Glede na to ustava zagotavlja sodno varstvo temeljnih pravic in pravico do odprave posledic njihove kršitve, uvaja varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ombudsman) in odmerja posebej elitno vlogo tudi Ustavnemu sodišču. Ustavno sodišče se pojavlja kot varuh temeljnih pravic bodisi tako, da odloča o skladnosti splošnih pravnih aktov s temeljnimi ustavnimi pravicami, ali pa tako, da odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti.

Sporočilna moč slovenske ustave naj bi bila tolikšna, da je temeljne pravice praviloma mogoče uresničevati na podlagi same ustave.²⁶ Ključno vprašanje je, ali ustava vsebuje dovolj meril, ki omogočajo, da jo lahko strokovno korektno razumemo in razlagamo. V logiki ustavnega urejanja temeljnih pravic je, da je v njegovem središču človek kot osebnost (človekovo dostojanstvo). Temeljno splošno normativno merilo je načelo enakosti pred zakonom. Ustava ne sprejema enumeracijskega načela temeljnih pravic. Temeljne pravice so omejene s temeljnimi pravicami drugih (prepoved zlorabe temeljnih pravic). Ustava prepoveduje, da bi pravice in dolžnosti pravnih subjektov opredeljevali tudi podzakonski akti. Izhodišče ustave je, da so temeljne, ali vsaj nekatere, pravice določene že v ustavi, sicer pa je lahko »samo« zakon tisti, ki določa pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb.

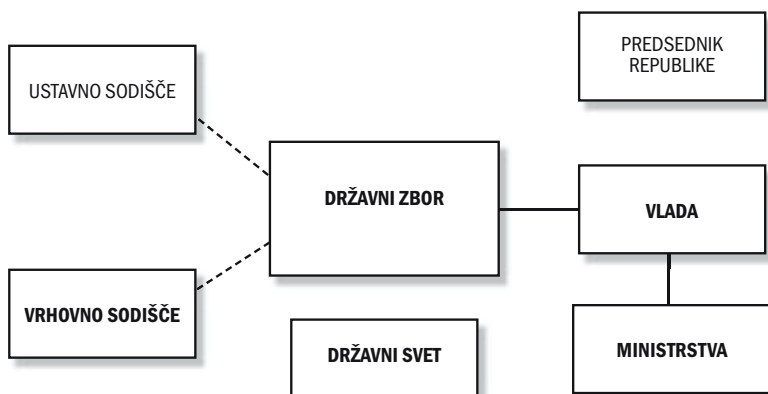
Tretji sklop ustavnih določil je končno tisti, ki se nanaša na državno

²⁶ Od tega pravila je mogoče odstopiti tedaj, ko je pri posameznih pravicah že v ustavi določeno, da zakon predpisuje način njihovega uresničevanja, kot tudi v primerih, ko je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

ureditev. Vanjo sodijo pravila o organizaciji osrednjih državnih organov (zakonodajni, izvršilno-upravni in sodni organi), o njihovih pristojnostih in razmerjih med njimi. Slovenska ustava nekoliko odstopa od klasične ureditve, ker je pri več osrednjih državnih organih zelo jedrnata, ko ureja njihovo pristojnost. V ustavi na primer ni posebnih določil o dejavnostih Državnega zbora in vlade ter o splošnih pravnih aktih, ki so v njeni domeni. Okoliščina, da ustava sprejema parlamentarni sistem z različico konstruktivne nezaupnice, narekuje, da bi moral biti ta sistem vanjo tudi dosledno in v celoti vgrajen. V ustavi bi moralo biti načeloma predvideno vsaj to, v čem je pravodajna pristojnost Državnega zbora in vlade in v kakšnem obsegu je vlada podrejena splošnim pravnim aktom zakonodajnega telesa. Ustava tudi ne izpeljuje pristojnosti Ustavnega sodišča v zvezi z ustavno pritožbo. V tem obsegu je ustava le izhodiščni pravni akt, ki nalaga, da ustavno tvarino ureja navadni zakon.

Državna ureditev po veljavni ustavi izhaja izrecno iz načela delitve oblasti (splošne določbe). Na tej podlagi je uveljavljen parlamentarni sistem, ki se zgleduje po nemški ureditvi, zlasti glede oblikovanja vlade in glede njene odgovornosti Državnemu zboru. Namen ustavodajalca je bil pri tem predvsem zagotoviti stabilnost vlade in parlamenta. Vendar pa je prišlo v ustavo tudi nekaj določb, ki so kljub javno sprejetemu načelu parlamentarnega sistema uvedle v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo vrsto elementov bivšega skupščinskega sistema. Zaradi tega naš sistem v praksi deluje bližje skupščinskemu kot pa parlamentarnemu sistemu. Ustava ne vpeljuje stroge delitve oblasti, prav tako ne vzpostavlja čistega parlamentarnega sistema, saj je predsednik države voljen neposredno in lahko razveljavi zakon po lastni presoji.²⁷

Shema 1: Organizacija državne oblasti po ustavi 1991



Vir: Grad in drugi (2001).

²⁷ V čistem parlamentarnem sistemu ustavno sodišče samo predlaga ukinitve zakona parlamentu, ko o tem samostojno odloča, prav tako pa parlament voli predsednika republike.

Iz te sheme je razvidno, da avtorji postavljajo kot najmočnejšo in osrednjo vejo oblasti zakonodajno vejo oziroma nosilca zakonodajne veje – Državni zbor. Z vzpostavitvijo parlamentarnega sistema v Sloveniji je Državni zbor dobil klasično vlogo zakonodajnega telesa. »Konkretne ustavne rešitve uvajajo 'centralnost' Državnega zbora, v katerem je vlada še šibkejša tako formalno kot v dejanskem smislu« (Zajc, 2000: 5). Vlada je torej predstavljena kot šibkejši organ oblasti, drugi organi (predsednik republike, Državni svet) pa skoraj niso povezani z drugimi nosilci oblasti, kar kaže na njihov položaj v Sloveniji.

Ustavne spremembe

S teoretičnega stališča ni jasnega odgovora na vprašanje, kaj so prednosti in kaj pomanjkljivosti krajše ali daljše veljavnosti ustave. Prednosti slednje so predvsem stabilnost družbene in državne ureditve ter izogibanje pretresov, ki jih vsaka ustavna reforma vnaša v delovanje državnih in drugih organov. Ustava, ki velja dalj časa, vzbuja pri ljudeh ugled, na podlagi katerega se ustvarjata poseben psihološki odnos in določena pravna zavest. Na drugi strani je lahko dolga veljavnost ustave dokaz o njeni nezadostni prilagojenosti stvarnosti, tako da je bolj relikvija preteklosti kot pa življenjski pravni akt. Stabilizacijska narava slovenske ustave je poudarjena v zahtevnejšem postopku njenega spreminjanja ter kvalificirani večini, ki mora v zakonodajnem telesu glasovati za sprejem ustavne spremembe v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom.²⁸

Slovenska ustava večjih sprememb ne potrebuje, nekatere pa morda vendarle, ker zaradi časovne omejenosti ni bila do konca premišljena in v času njenega nastajanja še ni bilo pravega širokega konsenza družbe, nekatere pa so bile nujne zaradi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Do prve spremembe ustave je prišlo leta 1997, in sicer njenega 68. člena, ki je omogočila pridobitev lastninske pravice tujcev na nepremičninah, leta 2000 je prišlo do dopolnitve 80. člena ustave (sprememba volilnega sistema), leta 2003 pa je prišlo do sprejetja ustavnega zakona o spremembah evropskih členov ustave, ki ga je po dolgotrajnih razpravah in številnih polemikah pripravila ustavna komisija. Leta 2004 je prišlo do svežnja ustavnih sprememb, med njimi je bil spremenjen 14. člen ustave, s katerim je v ustavi izrecno opredeljena enakost človekovih pravic ne glede na invalidnost, nato 43. člen ustave, po katerem je določena enakopravnost moških in žensk pri kandidiranju na volitvah ter dopolnjen 50. člen ustave, v katerem je zapisano, da imajo državljani pravico do pokojnine. Leta 2006 so bile sprejete še spremembe ustave na področju

²⁸ 168. in 169. člen Ustave Republike Slovenije: Predlagatelji: 20 poslancev, vlada, 30.000 volivcev, 2/3 navzočih poslancev za začetek postopka, 2/3 vseh poslancev za sprejem ustavne spremembe.

lokalne samouprave, in sicer spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave RS. V 121. členu se je črtal prvi odstavek, ki je določal, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva; drugi odstavek pa se je spremenil tako, da so se bolj na splošno opredelili subjekti, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave ter da se ta pooblastila lahko daje ne samo neposredno z zakonom, pač pa tudi z drugim aktom na podlagi zakona. Besedilo 140. člena se je spremenilo tako, da določa, da lahko država z zakonom prenese na občine – brez njihovega predhodnega soglasja – opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, s tem, da jim mora zagotoviti potrebna sredstva. Z novim 143. členom pa se določa obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona pa mora biti zagotovljeno tudi (neobligatorno) sodelovanje občin.

Najpomembnejša od teh sprememb je bila zagotovo ustavna ureditev mednarodnega povezovanja in sodelovanja Slovenije. Novi 3. a člen Ustave je omogočil, da Slovenija na podlagi mednarodne pogodbe pristopi k mednarodnim organizacijam naddržavne narave ter nanje prenese izvrševanje dela suverenih pravic, če te organizacije temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokraciji in načelu pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo teh vrednot. Pred ratifikacijo takšnih mednarodnih pogodb lahko Državni zbor razpiše referendum. Pravni akti in odločitve, ki so sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Sprememba 47. člena ustave je omogočila, da se slovenski državljan, ob siceršnji prepovedi, izroči državi ali mednarodnemu sodišču, če tako izhaja iz mednarodne pogodbe. Ponovno spremenjeni 68. člen pa zagotavlja državljanom drugih članic možnost pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah pod enakimi pogoji kot državljanom Slovenije. S temi spremembami se je jasneje uredilo razmerje med evropskim nadnacionalnim pravnim redom in nacionalnim pravom Slovenije in na transparenten način omogočilo članstvo Slovenije v Evropski uniji in zvezi NATO.

PARLAMENT V SLOVENSKI POLITIČNI UREDITVI

Značilnosti in problematika aktualne ureditve

Z izrazom predstavniško telo navadno označujemo tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo (sprejema zakone) kot svojo najpomembnejšo funkcijo, zato se tudi imenuje zakonodajno telo. Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo pa se uporablja izraz parlament. Po prejšnji ustavni ureditvi se je predstavniško telo imenovalo skupščina in se je v marsičem pomembno razlikovalo od sedanjega predstavniškega telesa. Skupščina je bila v skladu z načelom skupščinske vladavine (enotnosti oblasti) najvišji organ državne oblasti, poleg tega pa tudi organ družbenega samoupravljanja. V skladu s tako zasnovano je bila sestavljena iz Družbenopolitičnega zbora, Zbora združenega dela in Zbora občin. Nobeden od treh zborov republiške skupščine pa ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva kot celote oziroma vseh državljanov, pač pa so bili v njih zastopani različni najpomembnejši družbeni interesi.

Ustavna ureditev ni izhajala iz sistema splošnega političnega predstavnštva in političnega pluralizma, pač pa je temeljila na zastopanju in uveljavljanju konkretnih družbenih interesov v skupščini na podlagi ideje o pluralizmu samoupravnih interesov. Temu je ustrezal tudi način oblikovanja zborov, ki so se oblikovali iz različnih družbenih struktur, in sicer na podlagi delegatskega sistema, ki je nadomestil običajni način volitev predstavniškega telesa. Položaj in vloga nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji sta v novi ustavni ureditvi bistveno drugačna kot v prejšnji in izhajata iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. V primerjavi s prejšnjo skupščino ima Državni zbor RS kot zakonodajno telo položaj splošno predstavniškega telesa in izhaja iz načela, da je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov (ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo). Zastopanje posebnih družbenih interesov je v novi ureditvi zagotovljeno v Državnem svetu RS.

V sedANJI ureditvi torej obstajata na področju zakonodajne oblasti dva organa, ki imata zelo različen položaj in pooblastila: to sta Državni zbor Republike Slovenije (predstavnik vsega ljudstva) in Državni svet Republike Slovenije (predstavnik posebnih družbenih interesov). Razmerje med njima ustavno ni povsem jasno in je predmet političnih in strokovnih razhajanj. Vprašanje, ki je pomembno, je, ali gre za dva doma slovenskega parlamenta ali pa Državni svet sploh ni del parlamenta in je nekakšen poseben državni organ, ki ne spada v nobeno vejo oblasti. Državni svet res ne more sprejemati zakonov, lahko pa posredno sodeluje (zakonodajna iniciativa, odločilni veto) pri njihovem sprejemanju.

Pristojnosti Državnega sveta jasno kažejo na njegov podrejeni položaj v primerjavi z Državnim zborom, ki lahko edini sprejema zakone. Ker pa ima Državni svet določene, čeprav zelo omejene pristojnosti pri izvajanju zakonodajne funkcije, bi lahko govorili o nepopolni dvodomnosti slovenskega parlamenta oziroma o Državnem svetu kot drugem domu parlamenta v najširšem smislu.²⁹ Pri oceni položaja nekega državnega organa je namreč treba upoštevati predvsem njegove pristojnosti (funkcionalni vidik).

Državni zbor Republike Slovenije

Sestava Državnega zbora RS

Državni zbor je po naši ustavni ureditvi (80. člen ustave) predstavniško in zakonodajno telo in je kot tak kolegijsko telo, sestavljeno iz 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. Število članov Državnega zbora je v primerjavi z drugimi parlamenti razmeroma majhno in povzroča težave pri opravljanju funkcij.³⁰ V Državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice. Državni zbor je torej predstavniško telo, kjer se prek izvoljenih predstavnikov ljudstva (poleg neposredne demokracije) izraža suverenost ljudstva.

V Državnem zboru pa so še posebej predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki imata v zboru zagotovljeno po eno poslansko mesto, ne glede na število pripadnikov. Poleg večinskega dela (88 poslancev), to je predstavnikov ljudstva, imamo torej v državnem zboru še dva poslanca, ki predstavljata posebne interese. Predstavništvo narodnih skupnosti v državnem zboru uživa posebno ustavno varstvo, kar ne bi bilo nič spornega, če bi bilo njuno delovanje omejeno samo na uveljavljanje teh interesov. Oba poslanca (predstavnik) narodnih skupnosti imata absolutni veto pri sprejemanju zakonov, ki se nanašajo na v Ustavi RS določene pravice in položaj narodnih skupnosti, sicer pa se njun položaj v ničemer ne razlikuje od položaja drugih poslancev. Njun položaj in delovanje v državnem zboru torej nista v ničemer omejena, tako sodelujeta tudi pri oblikovanju vlade in drugih aktivnostih, kar je za nekatere sporno, saj ne pride do izraza splošno politično razpoloženje volivcev.

²⁹ Ustavodajalec namreč ni izrecno opredelil Državnega sveta RS kot dela parlamenta; položaj in funkcije parlamenta pa je dodelil Državnemu zboru RS.

³⁰ Predlogi se gibljejo v smeri od 92 pa vse do 120 poslancev (tudi ob možni razpustitvi Državnega sveta).

Tabela 4: **Struktura poslank in poslancev po spolu**

Leto	Število		Odstotek	
	M	Ž	M	Ž
1996	83	7	92	8
2000	78	12	87	13
2004	79	11	88	12
2008	78	12	87	13

Vir: Podatkovne zbirke službe Mandatno-volilne komisije.

Tabela 4 prikazuje število poslank in poslancev po spolu. Na začetku mandatnega obdobja 2008 je bilo v državnem zboru 12 poslank; na začetku (in tudi na koncu) mandatnega obdobja 2004–2008 11 poslank, na začetku mandatnega obdobja 2000–2004 12 poslank (ob koncu sicer 14 poslank). V mandatnem obdobju 1996–2000 je bilo število poslank nižje – na začetku sedem, kasneje pa 11 poslank.

Tabela 5: **Starostna struktura poslancev**

	Do 30 let		30–39 let		40–49 let		50–59 let		60–69 let		70 in več let		SKUPAJ
	št.	%	št.	%	št.	%	št.	%	št.	%	št.	%	
2000	3	3	16	18	34	38	29	32	5	6	3	3	90
2004	-	-	8	9	32	36	28	32	20	22	2	2	90
2008	1	1	12	13	27	30	34	38	14	16	2	2	90

Vir: Za leti 2000 in 2004 podatkovne zbirke službe Mandatno-volilne komisije, za leto 2008 podatki Državne volilne komisije.

Iz preglednice o starostni strukturi je razvidno, da je bilo največ poslancev, ki so v mandatnih obdobjih 1996–2000 in 2000–2004 opravljali to funkcijo, starih od 40 do 49 let; v mandatnem obdobju 2008–2012 se je sestava Državnega zbora relativno »postarala«, saj je največji delež poslancev starih od 50 do 59 let, nekaj manjši delež pa 40 do 49 let. Kar 61 poslancev (68 odstotkov) aktualnega sklica Državnega zbora je starih od 40 do 59 let.

Strankarska sestava Državnega zbora se je sicer spreminjala, vendar pa je število strank relativno stabilno. Na volitvah 1992 se je v Državni zbor uvrstilo osem strank, ena manj kot na volitvah leta 1990. Na volitvah leta 1996 pa je v Državni zbor RS vstopilo sedem strank. Še več strank (osem) je prišlo v parlament po volitvah leta 2000; po volitvah 2004 in 2008 pa jih je v Državni zbor RS prišlo sedem.

Tabela 6: **Parlamentarne volitve na Slovenskem v številkah**

	1990*	1992	1996	2000	2004	2008
Število volilnih upravičencev	1.491.471	1.491.374	1.542.218	1.586.695	1.634.402	1.696.437
Število kandidatnih list	17	25	22	23	20	17
Kandidatne liste, ki so prestopile volilni prag	9	8	7	8	7	7
Volilni prag za vstop v DZ (v %)	2,5	3,3	3,3	4	4	4
Število kandidatov za poslance	851	1475	1300	1007	1395	1182
Delež kandidatk (v %)	17,9	14,9	18,6	23,4	24,9	35,0
Delež poslank v parlamentu (v %)	18,8	13,3	7,8	13,3	12,2	13,3
Volilna udeležba (v %)	83,5	85,9	73,7	70,1	60,6	63,1

* volitve v Družbenopolitični zbor Skupščine socialistične republike Slovenije. Vir: podatki Državne volilne komisije.

Tabela 7: **Rezultati volitev v Skupščino RS in Državni zbor RS (v odstotkih dobljenih glasov strank, ki so prestopile volilni prag)**

Politične stranke	1990	1992	1996	2000	2004	2008
SZD, Demokratska stranka	9,5	5,1	-	-	-	-
ZSMS - Liberalna stranka	14,5	23,4	27	36,2	22,8	5,2
LDS - Liberalna demokracija Slovenije						
ZARES - nova politika	-	-	-	-	-	9,4
SKZ, SLS - Slovenska ljudska stranka	12,6	8,6	19,3	-	6,8	5,2*
SLS-SKD - Slovenska ljudska stranka	-	-	-	9,5	-	-
SKD - Slovenski krščanski demokrati	13	14,5	9,6	-	-	-
NSi - Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka	-	-	-	8,6	9,1	3,4
SDZ, SDSS, SDS - Slovenska demokratska stranka	7,4	3,3	16,1	15,8	29,1	29,3
ZKS - Stranka demokratske prenove ZL-SDP, ZLSD - Združena lista social-demokratov Slovenije, SD - Socialdemokratska stranka	17,3	13,5	9,0	12,1	10,2	30,5
ZS - Zeleni Slovenije	8,8	3,7	-	-	-	-
DeSUS - Demokratska stranka upokojeencev	-	-	4,3	5,1	4,0	7,5
SNS - Slovenska nacionalna stranka	-	10,2	3,2	4,3	6,3	5,4
SMS - Stranka mladih Slovenije	-	-	-	4,3	-	-
LS - Liberalna stranka	2,1	-	-	-	-	-
SSS - Socialistična stranka	5,3	-	-	-	-	-
LIPA	-	-	-	-	-	1,8

* skupna lista SLS-SMS. Vir: podatki Državne volilne komisije.

Razmerje med pozicijo in opozicijo v Državnem zboru je bilo po volitvah 2004 naslednje:

	Politične stranke	Število sedežev v DZ
KOALICIJA	SDS	29
	NSi	9
	SLS	7
	DeSUS	4
	Skupaj	49
OPOZICIJA	LDS	23
	ZLSD (SD)	10
	SNS	6
	Skupaj	39
NARODNOSTI		2
SKUPAJ		90

Strankarska sestava Državnega zbora RS pa je bila ob koncu mandata 2004–2008 precej drugačna kot na začetku, saj je imela SDS (Slovenska demokratska stranka) 29 sedežev, SD (Socialni demokrati) 14 sedežev, LDS (Liberalna demokracija Slovenije) enajst sedežev,³¹ NSi (Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka) osem sedežev,³² Zares sedem sedežev, SLS (Slovenska ljudska stranka) sedem sedežev, DeSUS (Demokratska stranka upokojencev) štiri sedeže, SNS (Slovenska nacionalna stranka) tri sedeže³³ in Lipa tri sedeže.

Pristojnosti Državnega zbora RS

Državni zbor opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Kot predstavniško telo je izraz ljudske suverenosti in v njem so zastopana različna politična stališča volilnega telesa, ki so organizirana v političnih strankah. Poleg predstavniške funkcije pa kot organ državne oblasti opravlja več funkcij, ki jih v grobem lahko razdelimo na zakonodajno, volilno in nadzorno. V tem okviru in na podlagi svojih pristojnosti je pooblaščen sprejemati različne odločitve, ki pa niso zgolj pravne, zlasti ko gre za določanje politik na različnih področjih družbenega življenja. Poleg odločevalskih funkcij so to tudi funkcije ustvarjanja legitimnosti ter rekrutiranje, socializacija in izobraževanje.

³¹ Iz Liberalne demokracije Slovenije (LDS) je med mandatom izstopilo sedem poslancev, ki so ustanovili novo politično stranko Zares – nova politika ter se povezali v novo poslansko skupino Zares. Še štiri poslanci pa so iz poslanske skupine LDS prestopili k Socialnim demokratom.

³² Eden od poslancev Nove Slovenije, mag. Janez Drobnič, je proti koncu mandata izstopil iz poslanske skupine (kasneje tudi iz Nove Slovenije), v Državnem zboru RS pa imel položaj nepovezanega poslanca. Poleg omenjenega je imel položaj nepovezanega poslanca drugi del mandata tudi nekdanji poslanec LDS, Slavko Gaber.

³³ Od poslanske skupine SNS so se proti koncu mandata 2004–2008 odcepili trije poslanci in ustanovili lastno politično stranko in poslansko skupino (Lipa).

Pristojnosti Državnega zbora so posebej določene v poslovniku, razdeljene pa so na dve veliki skupini: v prvo spadajo pristojnosti, v katerih zbor sprejema v glavnem vsebinske odločitve, v drugi pa gre za postavljanje določenih oseb na pomembne politične in javne funkcije. V okviru zakonodajne funkcije Državni zbor zlasti sprejema spremembe Ustave, zakone in druge splošne akte, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum in sprejema svoj poslovnik. Državni zbor za sprejem zakona ne potrebuje več posebne ustavne podlage, ker je ta dana že v njegovem ustavnem položaju, na podlagi katerega je edini nosilec zakonodajne funkcije. Pri opravljanju zakonodajne funkcije državni zbor ni povsem samostojen in neodvisen, saj lahko Državni svet zahteva, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, ki ga je sicer že sprejel. Državni zbor lahko ponovno sprejme tak zakon, vendar z večino vseh poslancev, takšna odločitev pa je dokončna. Na zakonodajno funkcijo Državnega zbora ima neposreden vpliv zlasti referendum, pa tudi ljudska iniciativa.

V okviru volilne funkcije Državni zbor voli ter imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike Državnega zbora, sodnike Ustavnega sodišča, sodnike, pet članov Sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane Računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. Večino teh funkcionarjev voli zbor na predlog predsednika republike, v sodobnih parlamentih pa je bolj običajno, da večino nosilcev teh funkcij imenuje šef države (na predlog vlade), bodisi sam bodisi v sodelovanju s parlamentom, kar pa je redko. Državni zbor ima precej več volilnih funkcij kot drugi sodobni parlamenti, kar po vsej verjetnosti izvira iz tradicije prejšnjega skupščinskega sistema (Grad, 2000: 182; Lukšič, 2001: 16). Prav za skupščinski sistem je namreč značilno, da je vsa oblast osredotočena v zakonodajni organ, ki odloča o vsem in iz katerega izhajajo vsi ostali nosilci državnih funkcij. Tako poudarjena volilna funkcija posega že v sfero izvršilne oblasti, zapleta pa tudi razmerje med Državnim zborom in vlado. Takšen pomislek, ki govori tudi o preobremenjenosti Državnega zbora, bi bil mogoč še pri vrsti drugih pristojnosti, ko Državni zbor daje soglasje k aktom javnih zavodov, agencij, fundacij itd.

V okviru svoje nadzorne funkcije Državni zbor zlasti odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem. V okviru nadzorstvene funkcije Državnega zbora ločimo funkcijo političnega nadzora, to je nadzora nad delovanjem izvršilne oblasti, ter funkcijo splošnega družbenega nadzora, ki jo izvaja zlasti prek parlamentarne preiskave, lahko pa tudi s sprejemanjem različnih neobveznih aktov (deklaracije, stališča, sklepi in podobno). Poleg tega je pomembna tudi pristojnost Državnega zbora, da odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter uporabi obrambnih sil. Prav tako Državni zbor verificira

mandate poslancev in odloča o imuniteti ne samo poslancev, pač pa tudi sodnikov ustavnega sodišča. Državni zbor pa odloča tudi o svojem delu in poslovanju, ki ga ureja s poslovníkom, ta pa se sprejema z zahtevnejšo, to je dvotretjinsko večino navzočih poslancev.

Vodstvo Državnega zbora RS, kolegij in poslanske skupine

Parlament običajno vodi in predstavlja predsednik parlamenta. Tako je tudi pri nas, saj ustava določa, da ima Državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev. V vsakem primeru mora biti izvoljen izmed poslancev in je praviloma individualen organ, čeprav je tudi vodja parlamentarnega predsedstva. Temeljna pristojnost predsednika Državnega zbora je, da predstavlja Državni zbor in vodi njegovo delo. Predstavljanje Državnega zbora pomeni predvsem skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij z Državnim svetom, s predsednikom države, z vlado in drugimi državnimi organi. Pri vodenju dela Državnega zbora pa predsednik predvsem sklicuje in vodi seje Državnega zbora in skrbi za izvajanje njegovega poslovníka ter ima s tem v zvezi še vrsto drugih nalog. Poleg predsednika Državnega zbora je poslovník uvedel tudi podpredsednike Državnega zbora, ki so lahko največ trije. Poslovník določa, da mora biti eden izmed podpredsednikov iz največje opozicijske poslanske skupine. Tako predsednik Državnega zbora kot tudi podpredsednik je lahko razrešen, če Državni zbor ni zadovoljen z njegovim delom.

Kolegij predsednika Državnega zbora je posvetovalno telo predsednika Državnega zbora, ki ga sestavljajo predsednik in podpredsedniki Državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanci narodnih skupnosti. Odločitev kolegija je sprejeta, če jo podprejo vodje tistih poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v državnem zboru. Vendar pa v primeru, da odločitvi kolegija v petih dneh po sprejetju pisno nasprotuje najmanj ena petina poslancev, o odločitvi kolegija dokončno odloči Državni zbor brez razprave in obrazložitve glasu, vendar pa to ni možno glede odločitve o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanje posameznih točk dnevnega reda, pa tudi ne pri odločitvah o času trajanja razprav posameznih poslancev oziroma poslanskih skupin.

Kolegij predsednika odloča namreč tudi o času trajanja seje Državnega zbora, o času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, o času trajanja razprav, sprejme program dela Državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev in o nekaterih drugih vprašanjih. Kolegij odloča o tem, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini ter kateri izmed poslanskih skupin bodo pripadala vodstvena mesta posameznega delovnega telesa. Vrstnega reda obravnavanja zakonov pa ne določa kolegij, prednost ima zakon, ki je bil prvi vložen, kot drugi pa pride na vrsto vladni zakon (predlog). Kolegij pa lahko odloča o predlogu za sprejem zakona po

nujnem postopku (razen če predsednik vlade nanj veže vprašanje zaupnice), o predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku, o predlogu, da se opravi predhodna obravnava zakona in podobno. Nekatere od teh zadev so bile prej pridržane Državnemu zboru.

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, vendarle v sodobnih parlamentih igrajo odločilno vlogo politične stranke, ki so običajno organizirane znotraj parlamenta v obliki tako imenovanih poslanskih skupin. Poslanske skupine imajo pomembno vlogo pri delovanju Državnega zbora, saj vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika Državnega zbora pri organizaciji dela Državnega zbora in pri odločanju o vprašanjih iz pristojnosti kolegija. Poslanske skupine sodelujejo pri vlaganju amandmajev k predloženemu besedilu predloga zakona. Pri oblikovanju vlade se mora predsednik republike posvetovati z vodji poslanskih skupin, o kandidatih v drugem krogu volitev predsednika vlade pa lahko same predlagajo kandidate za predsednika vlade.³⁴ Poslanske skupine sestavljajo poslanci iz iste stranke, vsak poslanec je lahko član ene poslanske skupine.³⁵ Vsaka stranka lahko ustanovi samo eno poslansko skupino. Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci. Poslanca narodnih skupnosti nista vključena v nobeno poslansko skupino, temveč imata zaradi svojega posebnega položaja v Državnem zboru položaj poslanske skupine. Vprašanje je, ali imata praviloma skupen interes in ali nista privilegirana v primerjavi z drugimi poslanskimi skupinami.

Delovna telesa Državnega zbora RS

Delovna telesa so posebni organi Državnega zbora, ki jih sestavljajo poslanci, in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem strankarska sestava parlamenta. Njihova vloga je, da omogočijo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. V ta namen delovna telesa spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov Državnega zbora.³⁶ Delovna telesa Državnega zbora so odbori in komisije; odbori so praviloma stalni in ustanovljeni za enaka področja, za katera so ustanovljena v vladi ministrstva, komisije pa opravljajo nekatere posebne naloge, predvsem na področju volilne in nadzorne funkcije Državnega zbora.

³⁴ To možnost imajo poslanske skupine bodisi deset poslancev. Poslanska skupina je lahko bistveno manjša (trije poslanci). Nekateri bi povsod, kjer lahko, k desetim poslanecem dodali tudi poslanske skupine.

³⁵ Poslanci se lahko tej pravici tudi odpovejo. Poslanci, ki se ne organizirajo v poslanski skupini, pa se s tem odrečejo vrsti pravic za sodelovanje v Državnem zboru.

³⁶ Funkcije delovnih teles so: specializacija, pridobivanje pogajalskih koristi, pridobivanje informacij, medstrankarsko usklajevanje, izobraževanje in socializacija, oblikovanje politik in drugo.

Novi poslovnik (2002) daje večjo odgovornost in pristojnost delovnim telesom. Novosti se nanašajo zlasti na matičnost delovnih teles. Matično delovno telo določi za posamezni akt predsednik parlamenta, tako kot po starem poslovniku, po novem pa mora biti matično delovno telo seznanjeno tudi z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovijo državljani. Matičnost ne izključuje drugih delovnih teles, saj ta lahko določeni predlog zakona obravnavajo kot zainteresirano delovno telo. Obravnava poročil, ki so Državnemu zboru posredovana na podlagi zakonov in drugih predpisov, se opravi le na matičnem delovnem telesu, razen če matično delovno telo ne predlaga obravnave na seji Državnega zbora. Prav tako imajo delovna telesa velik pomen pri uveljavljanju »trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornosti« (Zajc, 2004: 217). Stabilnost delovanja Državnega zbora je povezana tudi s kontinuiteto v sestavi delovnih teles.

Tabela 8: Kontinuiteta v sestavi delovnih teles

Delovna telesa, komisije, odbori	Mandatno obdobje 2000–2004	Mandatno obdobje 2004–2008	Število poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih	Odstotek poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih
Mandatno-volilna komisija	23	21	7	30%
Komisija po zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo	4	...	0	0%
Komisija za poslovnik	11	7	3	27%
Komisija za narodne skupnosti	8	6	2	25%
Komisija za peticije (ter za človekove pravice in enake možnosti)	5	7	0	0%
Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb	9	7	3	33%
Komisija po Zakonu o preprečevanju korupcije	...	7	0	0%
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu	10	9	2	20%
Odbor za gospodarstvo	18	16	1	6%
Odbor za okolje (prej infrastrukturo) in prostor	27	14	2	7%
Odbor za kmetijstvo in gozdarstvo in prehrano	18	13	6	33%
Odbor za finance in monetarno politiko	18	14	2	11%
Odbor za zunanjo politiko	22	19	8	36%

Delovna telesa, komisije, odbori	Mandatno obdobje 2000–2004	Mandatno obdobje 2004–2008	Število poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih	Odstotek poslancev, ki so bili člani v obeh mandatih
Odbor za notranjo politiko (sedaj še) javno upravo in pravosodje	21	17	3	14 %
Odbor za obrambo	13	9	1	8 %
Odbor za zdravstvo (prej še za delo, družino, socialno politiko in invalide)	18*	10	2	11 %
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	18*	16	2	11 %
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	25**	17	6	24 %
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	25**	13	2	8 %
Odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ	9	6	0	0 %
Odbor za promet	...	17	0	0 %
Odbor za zadeve Evropske unije	21	16	2	10 %
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni	...	15	0	0 %
Ustavna komisija	22	22	5	23 %
Skupaj	301	298	59	20 %

... Komisija oziroma odbor v tem mandatu ne obstaja.

* Odbora za zdravstvo ter za delo družino, socialne zadeve in invalide sta bila v mandatnem obdobju 2000–2004 združena, zato uporabljam isti podatek na dveh mestih.

** Enako je z odboroma za kulturo šolstvo in šport ter visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj. V mandatnem obdobju 2000–2004 se je imenoval Odbor za kulturo, šolstvo, mladino, znanost in šport.

Vir: Publikacije, raziskovalne naloge in podatki raziskovalnega sektorja Državnega zbora, dostop na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230> (september 2008).

V Sloveniji smo do sedaj z vsako novo vlado dobili tudi nov zakon o vladi, ki je po svoje urejal število resorjev in njihove pristojnosti. Zaradi boljše organiziranosti in nadzora nad izvršno oblastjo Državni zbor ustanavlja delovna telesa, ki kar najbolje pokrivajo delovanje vlade. Nekatera delovna telesa se ukinjajo, druga ustanavljajo in tretja (ra)združujejo (tabela 8). Iz zgornje tabele lahko razberemo, da je kontinuiteta dela poslancev v delovnih telesih precej nizka, saj je v povprečju le dvajset odstotkov poslancev iz mandatnega obdobja 2000–2004 delovalo v istih ali podobnih delovnih telesih tudi v mandatu 2004–2008. Le v štirih odborih oz. komisijah je bila trideset- ali večodstotna kontinuiteta poslancev (največ 36 odstotkov v Odboru za zunanjo politiko). Kar osem parlamentarnih teles pa je sestavljalo manj kot enajst odstotkov ponovno imenovanih poslancev. Del izgovora za takšno stanje leži v dejstvu, da je tudi ponovna izvoljenost slovenskih parlamentarcev dokaj nizka, in sicer je bilo v sklicu 2008–2012 ponovno izvoljenih 41 poslancev.³⁷ Struktura se sicer povprečno oz. se je ustalila na slabi polovici ponovno izvolje-

nih, vendar je še vedno v vsakem novem sklicu velik delež neizkušenih predstavnikov ljudstva, ki so brez potrebnega institucionalnega znanja. Naslednji problem, s katerim se bo moral soočiti slovenski parlament, je obremenjenost poslancev. Pri nas je koeficient obremenjenosti s članstvom v delovnih telesih okoli 3,3, torej povprečni predstavnik ljudstva sedi v več kot treh odborih, kar ni primerljivo z evropskimi standardi. Poslanci npr. v nemškem *Bundestagu*, poljskem *Sejmu*, madžarskem *Orszagyulesu*, švedskem *Riksdagu* in češki *Poslanecki snemovni* so največkrat člani le enega parlamentarnega telesa (Zajc, 1997: 58). Ugotovimo lahko, da ima Državni zbor probleme s preobremenjenostjo ter kadrovske in posledično delovno kontinuiteto, kar se prav gotovo pozna pri njegovi učinkovitosti.

Način dela in odločanja Državnega zbora RS

Državni zbor zaseda na dalj časa trajajočih rednih zasedanjih, ki časovno v Ustavi niso določena. V poslovníku pa je določeno, da se v času rednih letnih zasedanj seje praviloma sklicujejo vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh. Redna zasedanja sklicuje predsednik Državnega zbora, v skladu s programom dela Državnega zbora, po sklepu Državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Mimo rednih zasedanj pa je Državni zbor mogoče sklicati tudi na izredno zasedanje. V nasprotju z večino sodobnih ureditev ima predsednik Državnega zbora pravico sklicati tudi izredno zasedanje. To pa mora storiti na zahtevo četrtine poslancev Državnega zbora ali predsednika republike. Izredno sejo lahko pod določenimi pogoji skliče predsednik Državnega zbora tudi na predlog ali po sklepu kolegija, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče pravočasno uvrstiti v dnevni red seje.

Po novem poslovníku je prišlo tudi do časovnih omejitev razprav poslancev na sejah Državnega zbora. Čas za razpravo posameznega poslanca in povabljenega udeleženca ne sme biti krajši od pet minut, za poslansko skupino pa ne krajši od desetih minut. Poslanske skupine lahko spodbijajo za razpravo določen čas z zahtevo, da se čas za razpravo posamezne poslanske skupine določi tako, da se število članov skupine pomnoži s časom trajanja razprave poslancev. Tako dobljeni skupni čas ne more biti krajši od 20 minut in ne daljši od 90 minut, posamezna poslanska skupina pa ga lahko uveljavi pri največ petih točkah dnevnega reda. Za razpravo o proračunskih aktih ali pri interpelaciji je ta čas podvojen. Poslanska skupina mora svojo zahtevo o času razprave vložiti že na seji kolegija, na kateri odločajo o časovnem načrtu plenarne seje. Dovoljenih je tudi nekaj izjem. Državni zbor lahko na predlog predsedujočega ali

³⁷ V mandatnem obdobju 2004–2008 je bilo ponovno izvoljenih 48 poslancev, v mandatnem obdobju 2000–2004 49 poslancev, v obdobju 1996–2000 pa le 34 poslancev (Vir: Jurij Šinkovec, Ponovno izvoljeni poslanci, <http://www.dz-rs.si/typo3conf/ext/acts/getfile.php?cat=pr&id=2452876> (dostop oktober 2008).

poslanca odloči, da sme posamezni poslanec o istem vprašanju razpravljati le enkrat. Časovno je omejena tudi obrazložitev glasu pred odločanjem. Poslanske skupine imajo na voljo največ po tri, poslanci pa po dve minuti. Novi poslovnik dovoljuje obstrukcijo, ki jo mora vodja poslanske skupine napovedati in navesti razloge za umik poslancev iz dvorane. Dovoljena so triminutna postopkovna vprašanja, ki imajo prednost.

Državni zbor – podobno kot drugi sodobni parlamenti – praviloma lahko sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Odločitve praviloma sprejema z večino opredeljenih glasov, torej tistih glasov, ki so bili izrecno dani za odločitev ali proti njej, pri čemer pa se ne upoštevajo poslanci, ki so se vzdržali glasovanja. To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina. Ta je lahko absolutna navadna večina, relativna kvalificirana večina in absolutna kvalificirana večina. Tako se predsednik vlade voli z večino vseh poslancev; z enako večino se odloča o sprejemu zakona, za katerega je Državni svet zahteval, naj o njem Državni zbor ponovno odloči; z dvotretjinsko večino navzočih poslancev se sprejema poslovnik Državnega zbora in zakon o referendumu, zakon o volitvah v Državni zbor pa celo z dvotretjinsko večino vseh poslancev, enako tudi spremembe ustave.³⁸

Ustava ne določa načina glasovanja v Državnem zboru, temveč ga ureja poslovnik Državnega zbora ter nekateri zakoni. Po poslovniku je glasovanje v Državnem zboru praviloma javno, in sicer na tri načine: z uporabo glasovalne naprave, z vzdigovanjem rok ali s poimenskim izrekanjem. Pri nekaterih odločitvah pa se glasuje tajno. Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (na primer predsednika vlade, predsednika in podpredsednika Državnega zbora) in na predlog predlagatelja ali poslanske skupine o nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so na primer odločitve o ustavni obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ali ministra. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in z uporabo glasovalne skrinjice ter na način, ki zagotavlja tajnost glasovanja.

Zakonodajni postopek v Državnem zboru RS

Pri zakonodajnem postopku so se avtorji poslovnika zgledovali zlasti po najstarejši parlamentarni demokraciji, Veliki Britaniji, in po Nemčiji. V poslovniku Državnega zbora velja rešitev, po kateri zakonski predlog, ko je enkrat poslan parlamentu, postane njegova last in se znotraj parlamenta spreminja, dograjuje ter dokončno oblikuje.

Zakonodajni postopek v parlamentu začne teči z vložitvijo predloga

³⁸ Če vladna koalicija v Državnem zboru nima dvotretjinske večine, potrebuje za zahtevnejše odločitve tudi glasove opozicije, ki bo poskušala iztržiti čim več političnih koncepcij na področjih, ki jo zanimajo. V takih primerih pride do izraza vodenje Državnega zbora, ki mora tovrstne interese prepoznati, jih poskušati zblížati in doseči kompromis.

zakona. Državnemu zboru lahko predlaga zakon vlada, vsak posamezen poslanec, najmanj 5000 volivcev in Državni svet. Ureditev, ki daje zakonsko predlagalno pravico vladi in poslancem, ustreza institucionalizaciji zakonodajne iniciative v državah s klasično parlamentarno demokracijo. Iz tega okolja je slovenski parlament že od začetka svojega delovanja povzel tudi prakso, da veliko večino zakonov predlaga vlada. V smer ljudske iniciative je naravnana pravica 5000 volivcev, da predlagajo Državnemu zboru sprejem zakona. Predsednik Državnega zbora, ki je dobil zakonski predlog, najprej ugotovi, ali morda že teče zakonodajni postopek o predlogu zakona z enako ali podobno vsebino. V tem primeru zadrži začetek novega postopka. Kadar navedene ovire ni, pošlje predsednik Državnega zbora predlog zakona poslancem in vladi, kadar ta ni predlagateljica zakona.

Predlagatelj zakona lahko pred vložitvijo predloga zakona predlaga, naj se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. Na predhodni obravnavi lahko Državni zbor obravnava temeljna vprašanja o določenem sklopu družbenih odnosov, ki jih je treba urediti z zakonom. Takšna obravnava poteka v delovnem telesu, o razpisu predhodne obravnave pa odloča kolegij predsednika Državnega zbora. Predlagatelj zakona pripravi za sejo delovnega telesa prikaz stanja na nekem družbenem področju in predlog za njegovo zakonsko urejanje. Pobudo za predhodno obravnavo lahko da predlagatelj zakona. Osnovni namen predhodne obravnave je, da predlagatelj preveri stališča in poglede članov zakonodajnega telesa, še preden pripravi predlog zakona. To je posebej koristno pri zakonih, kjer je mogoče pričakovati veliko razlik v interesih. S predhodno obravnavo pa je dana možnost za spoznanje in usklajevanje teh interesov še pred dokončno izdelavo zakonskega predloga.

Državni zbor obravnava predlog zakona v treh fazah zakonodajnega postopka. Na ta način je privzeta praksa prvega, drugega in tretjega branja, ki jo poznajo v klasičnih parlamentih po svetu. Prva obravnava predloga zakona se opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem, najmanj deset poslancev pa lahko v petnajstih dneh po posredovanju predloga zakona zahteva, da Državni zbor opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in poglobitvini rešitvah predloga zakona (splošna razprava). Ob koncu prve obravnave lahko Državni zbor odloči, da se opravi druga obravnava predloga zakona ob predloženem, nespremenjenem besedilu na isti ali na naslednji seji ali da naj predlagatelj pri pripravi zakona za drugo obravnavo upošteva stališča in sklepe iz razprave poslancev. Zakonodajni postopek se lahko konča že ob koncu prve obravnave, če Državni zbor odloči, da zakona ne sprejme.

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji Državnega zbora. Če se o predlogu zakona ni opravila splošna razprava, lahko predstavniki poslanskih skupin na seji Državnega zbora še pojas-

nijo stališče poslanske skupine do predloga zakona. V drugi obravnavi se opravi razprava o členih predloga zakona in glasovanje o členih predloga zakona. Druga obravnava pomeni res temeljito in poglobljeno obravnavo zakonskega predloga. V tej fazi poslanci sprejemajo spremembe in dopolnitve zakonskih členov z amandmaji.

S tretjo obravnavo se končuje postopek sprejemanja zakona v Državnem zboru. V tretji obravnavi Državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi le o tistih členih, h katerim so vloženi amandmaji. V tretji obravnavi predloga zakona lahko amandmaje vložijo predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina. Amandmaji se lahko vložijo le k členom, h katerim so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji. V tretji obravnavi poslanci preučijo bodoči zakon predvsem z vidika njegove konsistentnosti ter njegovega mesta v celotnem pravnem sistemu. Po koncu tretje obravnave predloga zakona poslanci o njem glasujejo. Izglasovani zakon je treba še razglasiti z ukazom predsednika države in objaviti v Uradnem listu RS. Zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu.

Predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona ali prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb. O skrajšanem postopku odloča kolegij; predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. V skrajšanem postopku se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Druga obravnava se v tem primeru začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah tega poslovnika o drugi obravnavi. V poslovniku je predvidena tudi možnost nujnega postopka za sprejem zakona. Ta postopek mora biti utemeljen z izrednimi potrebami države, interesi obrambe ali pojavom naravnih nesreč. O predlogu za sprejem zakona po hitrem postopku odloča Državni zbor ob sprejemanju dnevnega reda. V nujnem postopku se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Kadar Državni zbor ne sprejme predloga, da se zakon sprejme po hitrem postopku, obravnavajo poslanci predlog zakona v rednem postopku. Hitri postopek se od navadnega razlikuje tudi po tem, da je amandmaje mogoče vlagati v hitrem postopku tudi v ustni obliki, s tem, da je pred glasovanjem ustno vloženi amandma treba predložiti še v pisni obliki.

Učinkovitost dela Državnega zbora

»Učinkovitost sodobnih parlamentov je v veliki meri povezana z natančno določenim racionalnim in ekonomičnim procesom sprejemanja odločitev« (Zajc, 1997: 59). Parlament si mora kot osrednje telo v političnem sistemu ustvariti legitimnost. Del legitimnosti si pridobi z inkluzivnostjo

državljanov, del s transparentnim delovanjem in največ z učinkovitostjo. Kolikšno legitimnost si ustvari, je odvisno predvsem od uspešnosti prevajanja družbenih zahtev v zavezujoče odločitve ter v razumevanju družbenih konfliktov. Učinkovitost parlamenta je poleg ustavnopravnega položaja v političnem sistemu in njegovih funkcijah odvisna zlasti od svoje notranje organiziranosti in stopnje institucionalizacije. S tega vidika so zanimive spremembe, ki jih je leta 2002 prinesel novi poslovnik Državnega zbora.

Pred letom 2002 je bil v veljavi poslovnik, ki je imel kar nekaj določb, ki so bile skregane s sodobnim parlamentarizmom in dejansko delitvijo oblasti. Tako je na primer dopuščal možnost vračanja predloga zakona predlagatelju (po navadi vladi), s čimer je izgubil lastništvo nad zakonom, kar je eno od načel sodobnega parlamentarizma. Prejšnji poslovnik je imel tri zakonodajne faze, vendar je predvidel vračanje predlogov zakonov v prejšnjo fazo ter skoraj neomajne možnosti vložitve amandmajev, kar se ni izkazalo za najbolj racionalno in ekonomično. Posledica takšne poslovniške ureditve je bila poplava slabo pripravljenih zakonov, predvsem s strani vlade, ter utapljanje Državnega zbora v amandmajih, ki so bili vloženi k vsakemu zakonu. Bistveni cilj novega poslovnika (2002) je bil večja učinkovitost in racionalizacija dela Državnega zbora. K temu naj bi najbolj pripomogel skrajšani zakonodajni postopek (opustitev prve obvezne obravnave; možnost, da se po opravljeni drugi obravnavi na isti seji opravi tudi tretja obravnava), med pomembne spremembe pa sodijo tudi večje odgovornosti in pristojnosti delovnih teles, večje pristojnosti kolegija predsednika Državnega zbora ter novosti, povezane s časovnim načrtovanjem in omejevanjem razprav poslancev.

V kratki zgodovini demokratičnega slovenskega parlamenta sta bila z vidika zakonodajnega postopka največja problema veliko število sprememb in dopolnitev zakonov, kar je impliciralo, da je bilo sprejeto veliko slabih rešitev, oziroma dejstvo, da parlament velikokrat ni pravilno prevedel družbenih zahtev in pobud v zavezujoče odločitve, hkrati pa je za urejanje iste problematike dvakrat rabil čas in denar davkoplačevalcev; naslednji problem je veliko število vloženi amandmajev k predlogom zakonov, ki so predloge zakonov čisto spremenili ter ravno tako porabljali čas in denar. V nadaljevanju bomo na kratko analizirali statistike učinkovitosti novega poslovnika. Državni zbor je v mandatnem obdobju 2000–2004 sprejel 679 zavezujočih odločitev, od tega štiri ustavne zakone, 169 zakonov, 243 ratifikacij in kar 263 (skoraj 40 % vseh odločitev) zakonov o spremembah in dopolnitvah. Do sprejema novega poslovnika (julij 2002) je Državni zbor na leto sprejel 175 zavezujočih odločitev. Leta 2003 jih je sprejel le 144, leta 2004 pa 186. Med prvo polovico mandata, ko je veljal še stari poslovnik, ter drugo polovico mandata, opazimo dve zanimivosti. Število sprejetih zakonov se spreminja iz leta v leto, vendar se je to število v času novega poslovnika zmanjšalo vsaj za deset odstotkov. Drugače je z zakoni o spremembah in dopolnitvah zakonov, ki jih je bilo v letu 2003

sprejetih nekaj manj (57 sprememb in dopolnitev zakonov), kot je bilo značilno za prvo polovico mandata (v letu 2001 je sprejel 68 sprememb in dopolnitev zakonov, v letu 2002 pa 63), nato pa se je njihovo število povzpelo na najvišjo vrednost v raziskovanem mandatu (75 sprememb in dopolnitev zakonov). Podobna gibanja (manj sprejetih zakonov, a zato veliko več sprememb in dopolnitev zakonov) je bilo moč zaslediti tudi v mandatu 2004–2008. Statistika kaže, da se parlamentarno delo pogosto podvaja ter da je bilo v preteklosti sprejetih veliko slabih, nepremišljenih in pomanjkljivih zakonov. To je posledica osamosvojitve in potrebe po hitrem sprejemu novih demokratičnih zakonov, ki jih je mlada država potrebovala. K takem stanju so prispevali tudi pritiski Evropske unije k harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropsko. Problem se je pokazal tudi v medsebojni neskladnosti zakonodaje; dogajalo se je namreč, da zakoni, ki so urejali podobna področja ali pa so se na določenih področjih družbenega življenja prekrivali, niso bili med seboj usklajeni. Novi poslovnik zmanjšuje možnost sprejemanja slabo pripravljenih zakonskih predlogov, kar se bo v prihodnosti verjetno poznalo v precej manjšem številu zakonov o spremembah in dopolnitvah. Ti bodo spremenjeni le v primeru večjih družbenih ali globalnih sprememb.

Tabela 9: **Sprejeti zakoni v mandatnem obdobju 2000–2004 in 2004–2008**

Sprejeti zakoni	2000–2004	2004–2008
Ustavni zakoni	4	1
Zakoni	169	149
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	263	318
Ratifikacije	243	162
Akti o notifikaciji	-	2
Skupaj	697	632

Vir: Podatki o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2004–2008 v primerjavi z mandatnim obdobjem 2000–2004, raziskovalni sektor DZ (21. julij 2008), dostop na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230> (september 2008).

Pomemben indikator učinkovitosti novega poslovnika je tudi število predlaganih in sprejetih amandmajev. Podatki kažejo, da se je število predlaganih amandmajev s strani delovnih teles povečalo z okoli 800 amandmajev v letu 2001 na nekaj več kot 1000 v letu 2002 in 2003 ter na okoli 1300 v letu 2004; v mandatu 2004–2008 pa je število največ vloženih amandmajev v letu 2006 (1558; vzrok gre pripisati predvsem pripravam na predsedovanje Svetu EU), v letu 2005 je bilo vloženih 781 amandmajev, v letu 2007 497 in v letu 2008 le še 202 amandmaja. Opazna je povečana vloga matičnih delovnih teles, kar pomeni, da boljše delajo ter da so bolj vpletena v zakonodajni postopek, kar je tudi značilnost sodobnih parlamentov. Iz dostopnih podatkov je razvidno, da je velika večina amandmajev, ki jih vložijo delovna telesa, tudi sprejetih, česar pa ni mogoče reči za amandmaje, ki so jih vložili poslanci.³⁹ Ugotovimo lahko, da je v

predlaganih amandmajih, ki so jih vložili poslanci, veliko neučinkovito porabljenega časa ter da bi bilo smiselno še nekoliko okrniti možnosti za vlaganje le-teh.

Največji napredek pri učinkovitosti novega poslovnika je viden v številu amandmajev k predlogom zakonov, ki jih je vložila vlada. V letu 2001 je predlagala 1400 amandmajev, sprejetih je bilo nekaj več kot 1000. Približno toliko jih je predlagala leta 2002, Državni zbor jih je sprejel okoli 750. Učinkovitost novega poslovnika je evidentna že v letih 2003 in 2004, saj je vlada takrat predlagala manj kot sto amandmajev, kar je posledica 135. člena poslovnika, ki prepoveduje vladi dajati amandmaje k zakonom, katerih predlagateljica je; v celotnem mandatu 2004–2008 pa je vlada predlagala le 258 amandmajev, od katerih sta bila sprejeta 202 (78,3 odstotka). Posledica take ureditve so tudi kvalitetnejše pripravljene predlogi zakonov s strani vlade. Seveda pa nekateri problemi ostajajo. Nove časovne omejitve pri razpravah poslancev opoziciji dajejo manj možnosti za razpravo in ugovarjanje poziciji, kot jih je opozicija imela prej. Sodelovanje državljanov oziroma interesnih skupin na sejah matičnih odborov novi poslovnik določa le ohlapno; komunikacija z državljani je ena večjih pomanjkljivosti, ki jo bo treba odpraviti. Problematična ostaja zakonodajna pobuda, ki je že skorajda prešla v roke vlade, zloraba hitrega (nujnega) postopka in še nekateri problemi, povezani z nadzorom delovanja Državnega zbora.

Državni svet Republike Slovenije

Nastanek in sestava Državnega sveta RS

Državni svet je bil v smislu predstavljanja funkcionalnih interesov prvič javno predstavljen v okviru tako imenovane *pisateljske ustave*, vendar pa ta ideja v politični javnosti ni dobila podpore. Kot kompromisna rešitev med zagovorniki enodomnega in zagovorniki dvodomnega parlamenta je dobil Državni svet podporo šele v začetku decembra leta 1991. Državni svet je bil vpeljan kot organ s posvetovalno vlogo. V primerjavi z začetno idejo pa so prišle bolj do izraza zadeve po predstavništvu lokalnih interesov, ki v sestavi Državnega sveta popolnoma prevladujejo (22 od 40 predstavnikov). Sestava Državnega sveta se po tem močno razlikuje od sestave svojega vzornika – nekdanjega bavarskega senata, v katerem je bila le desetina članov predstavnikov lokalnih interesov (Grad, 2000: 140–141). Na uvedbo Državnega sveta v naš parlamentarni sistem so vplivali predvsem trije dejavniki: a) močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov na Slovenskem, b) tradicija tridomne republiške skupščine v prejšnjem sistemu,

³⁹ Od 3038 predlaganih amandmajev s strani delovnih teles v mandatu 2004–2008 jih je bilo sprejetih 2930 (96,4 odstotka), od 8314 predlaganih amandmajev s strani poslancev pa je bilo sprejetih le 3664 amandmajev (44,1 odstotka).

c) zgledevanje po bavarskem senatu (Lukšič, 2003: 137).

Državni svet je v 96. členu Ustave Republike Slovenije opredeljen kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavlja ga 40 članov, od tega so štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarske dejavnosti ter 22 predstavnikov lokalnih interesov.⁴⁰ Državni svet je torej sestavljen iz dveh temeljnih delov – predstavnikov funkcionalnih (delovnih in socialnih) interesov ter predstavnikov teritorialnih (lokalnih) interesov. Lokalni interesi niso problematični, vsi drugi pa se prekrivajo in mešajo med seboj v vseh preostalih strukturnih elementih Državnega sveta, tako da se postavlja vprašanje njihovih nosilcev; kdo naj zastopa gospodarstvo, kdo je predstavnik socialnih interesov, težave so s poklicnimi interesi, saj vse navedene skupine ustrezajo zahtevi po predstavnštvu poklicnih interesov (Lukšič, 2003: 140).

Če pogledamo spolno sestavo Državnega sveta, ugotovimo, da je bila v prvem mandatu (1992–1997) v Državnem svetu ob 39 moških le ena ženska (2,5%), v drugem mandatu (1997–2002) se je ta delež nekoliko povečal, saj je bilo v Državnem svetu pet žensk (12,5%). Od petih vodij interesnih skupin je bila ena ženska. V delovnih telesih (komisijah) so ženske zasedale osem mest, ena je bila tudi predsednica komisije. V tretjem mandatu (2002–2007) so bile v Državni svet izvoljene le tri ženske (7,5%), nobena ni bila vodja interesne skupine, v komisijah pa so zasedale sedem sedežev, dve pa sta bili tudi predsednici komisij. Po starostni strukturi so prevladovali svetniki, mlajši od 50 let, kljub temu pa so bili člani Državnega sveta v povprečju starejši od poslancev Državnega zbora. V četrtem mandatu, ki se je začel leta 2007, je bila – kot v prvem mandatu – v Državni svet izvoljena le ena ženska (2,5%), ki sicer zaseda funkcijo podpredsednice Državnega sveta. Med svetniki so v zadnjih dveh mandatih prevladovali poklici pravnik, ekonomist in univerzitetni profesor.

Vloga in položaj Državnega sveta

Najpogostejša je ugotovitev, da imamo v Sloveniji model nepopolne dvodomnosti, kar pomeni, da Državni svet ni enakopraven Državnemu zboru, ampak v odnosu do njega opravlja vlogo korekcijskega faktorja (Kristan, 2003: 152). Pri tem naj bi bila pluralna interesna struktura Državnega sveta koristno dopolnilo Državnemu zboru, ki deluje po strankarski logiki. Posebnosti Državnega sveta (sestava, način volitev, pristojnosti, organizacija) mu omogočajo, da lahko daje Državnemu zboru

⁴⁰ Po formalni strukturi Državni svet sestavljajo: štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, dva predstavnika kmetov, po en predstavnik obrtnikov, samostojnih poklicev, zdravstva, raziskovalne dejavnosti, kulture in športa, univerz in višjih šol, socialnega varstva ter vzgoje in izobraževanja in 22 predstavnikov lokalnih interesov.

ustrezne pobude in da z *odložilnim vetom* in *ustavnim sporom* prispeva k boljši zakonodaji (Kristan, 1998: 177–184).

Lukšič (1992: 207) meni, da je Državni svet tisti korporativni organ, sestavljen iz nosilcev različnih interesov, ki v sfero države neposredno, brez predlagane transformacije v politično družbo, vnaša organizirano civilno družbo. S tem političnemu sistemu zagotavlja vsebinsko legitimnost, ki je liberalna demokracija prek splošnih in enakih volitev ne le ne more preskrbeti, temveč ji celo nasprotuje (Lukšič, 2003). Državni svet ima tudi stabilizacijsko funkcijo, saj predstavlja tisto strukturno mesto v političnem sistemu, na katero je pripet korporativni splet raznih skupnosti interesov z utrditvijo poklicno stanovskih privilegijev, kar zagotavlja družbeni *status quo*. S svojimi pristojnostmi igra Državni svet tudi pomembno nadzorno vlogo ter pomeni dopolnilo k strankarski demokraciji oziroma strankarskemu sistemu v Državnem zboru (ibidem).

Podobno razume vlogo Državnega sveta tudi Bučar (2003: 134), ki meni, da družba ni le seštevek enakih posameznikov, na čemer temelji sodobna kvantitativna demokracija, pač pa je »notranje visoko sestavljen sestav«. Državni svet je v tem smislu korektiv splošnega predstavnštva in naj bi izrazil družbeno strukturo, ki v splošnem predstavnštvu ni upoštevana. Ribičič (2000: 54–60) pravi, da je Državni svet posvetovalno telo, katerega vloga je predvsem v tem, da prispeva k bolj kakovostni zakonodaji oziroma preprečuje sprejemanje premalo premišljenih in kakovostnih odločitev. Kljub nekoliko nejasni vlogi Državnega sveta ta do določene mere vpliva na izboljšanje kakovosti sprejete zakonodaje in s tem prispeva k legitimnosti Državnega zbora (Zajc, 2000: 36). Državnemu svetu je torej mogoče v širšem smislu priznati zakonodajno funkcijo, saj lahko s svojimi pristojnostmi bistveno vpliva na sprejem in vsebino zakonov. Iz tega izhaja, da imamo v Sloveniji sistem nepopolne dvodomnosti, saj Državni svet sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi pristojnostmi.

Pristojnosti Državnega sveta RS

Pristojnosti Državnega sveta so določene v 97. členu Ustave Republike Slovenije. Po ustavi ima Državni svet naslednje pristojnosti: a) predlagati Državnemu zboru sprejem zakonov, b) dati Državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti, c) zahtevati, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, č) zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, d) zahtevati preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo) ter e) na zahtevo Državnega zbora izreči mnenje o posamezni zadevi. Samo ta zadnja pomeni njegovo dolžnost, vse druge pristojnosti so njegove pravice, ki jih uporablja fakultativno po svoji izbiri. Po Zakonu o Ustavnem sodišču lahko Državni svet vloži zahtevo pri Ustavnem sodišču za začetek pristopa za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Zakon o Državnem svetu

še določa, da imajo Državni svet in njegova telesa pravico zahtevati od državnih organov pojasnila in podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo. Državni svet ima tako predvsem iniciativno, suspenzivno in svetovalno funkcijo (Grad, 2000: 262).

Zakonodajna pobuda je za Državni svet zelo pomembna, saj lahko prek nje aktivno deluje za uveljavljanje interesov, ki so v njem zastopani.⁴¹ V praksi je Državni svet to možnost uporabljal dokaj redko. V prvem mandatu (1992–1997) je predlagal sprejem desetih zakonov, Državni zbor pa je sprejel le enega; v drugem mandatu (1997–2002) je sprožil enajst zakonodajnih iniciativ, od katerih je Državni zbor sprejel dve; v tretjem mandatu (2002–2007) je Državni svet predlagal Državnemu zboru v sprejem devet zakonov, od katerih jih je Državni zbor osem zavrnil, eden pa je v drugi obravnavi. Zahteva po razpisu zakonodajnega referendumu je sicer močno orožje Državnega sveta nasproti Državnemu zboru, otežena z absolutno večino glasov vseh članov Državnega sveta in le enkrat uporabljena. Državni svet je do sedaj sprejel tudi nekaj zahtev po uvedbi parlamentarne preiskave s strani Državnega zbora. Ta pristojnost je pomembna, saj lahko pripelje celo do uveljavljanja politične odgovornosti predsednika vlade in ministrov.

V praksi je najbolj vplivna pristojnost Državnega sveta *odločilni (suspenzivni) veto*. Državni svet lahko zahteva, da Državni zbor še enkrat odloča o zakonu, ki ga je ta že sprejel. Po vnovičnem odločanju je za sprejem zakona potrebna večina glasov vseh poslancev, kar je zahtevnejša večina kot za sprejem običajnih zakonov. Veto na vnovični sprejem zakona ni več možen. Veto se lahko vloži le zoper zakone, ne pa tudi zoper druge akte Državnega zbora (na primer proračun, ratifikacije ipd.). Državni svet lahko vloži veto v sedmih dneh od sprejetja zakona, kar je precej kratek rok. Državni svet je v preteklih mandatih sicer dokaj pogosto vlagal veto na zakone, ki pa so bili v Državnem zboru v veliki večini primerov zavrnjeni. V prvem mandatu je bilo od 34 vloženi vetov uspešnih samo osem, v drugem od 22 samo trije (Štenibal in Štrus, 2002: 12), v tretjem pa od 23 samo štirje⁴².

V svojem drugem mandatu je Državni svet posredoval 41, v tretjem mandatu pa 126 mnenj k zakonom in drugim aktom. Sprejeta mnenja je posredoval Državnemu zboru oziroma je z njimi seznanil vlado. Državni

⁴¹ Pristojnost Državnega sveta ni splošna pristojnost, temveč je omejena na tista področja, ki neposredno zadevajo interese tistih interesnih skupin, ki so zastopane v Državnem svetu.

⁴² Poročilo o delu Državnega sveta v tretjem mandatu, Državni svet RS, Ljubljana, str. 5–9. Glede 19 vetov Državnega sveta, ki jih je Državni zbor v obdobju 2002–2007 pregledoval, je Državni svet vložil kar nekaj zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti, od katerih v času tega pisanja z eno že delno uspel (Zakon o divjadi in lovstvu), o ostalih pa ustavno sodišče še ni odločalo. Glede enega veta (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic) pa je Državni svet sprejel zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu, nakar je odločitev na referendumu onemogočila uveljavitev omenjenega zakona.

svet je doslej dokaj pogosto uporabljal svojo pristojnost, da je lahko zahteval postopek pred Ustavnim sodiščem glede skladnosti zakonov in drugih splošnih aktov z ustavo in zakoni,⁴³ zlasti seveda takrat, ko je Državni zbor preglasoval njegov odločilni veto. Ustavno sodišče je doslej že večkrat odločilo v korist Državnega sveta, kar pomeni, da so bila opozorila oziroma veta utemeljena v veliki meri (Grad, 2000: 266). Poleg tega se Državni svet ukvarja še z drugimi dejavnostmi: organizira posvete, javne razprave, okrogle mize, delovna srečanja, strokovna predavanja, izdaja publikacije, sodeluje z drugimi domovi v tujini in podobno.

Organiziranost Državnega sveta RS

Člani Državnega sveta se volijo posredno za dobo petih let, in ker so predstavniki določenih interesov, se volijo na podlagi posebne volilne pravice, ki jo imajo nosilci teh interesov. Volitve predstavnikov vseh interesnih področij opravijo posebna volilna telesa, uporablja se sistem relativne večine. Ker je Državni svet interesno in ne splošno politično predstavništvo, je mandat članov Državnega sveta v veliki meri dejansko imperativen (vezan), čeprav le politično. Svetniki svojo funkcijo opravljajo neprofesionalno oziroma častno. Svetniška funkcija je nezdružljiva s funkcijo poslanca v Državnem zboru in tudi s katerokoli funkcijo v državnih organih.

Državni svet ima predsednika in podpredsednika, ki se izvolita z večino glasov vseh članov. Njun mandat traja dve leti in pol (polovico mandata Državnega sveta), na funkcijo pa sta lahko ponovno izvoljena. Predsednik predstavlja Državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi njegove seje ter usklajuje delo Državnega sveta z delom Državnega zbora. Predsednika Državnega sveta svetniki ne morejo razrešiti. Svetniki se združujejo v interesne skupine po posameznih področjih (delodajalci; delojemalci; kmetje, obrtniki in samostojni poklici; negospodarske dejavnosti ter lokalni interesi). Državni svet ima tudi delovna telesa (komisije); v vsaki komisiji je vsaka interesna skupina praviloma zastopana vsaj z enim članom. Državni svet lahko odloča le, če je na seji navzoča večina njegovih članov. Odločitve se sprejemajo z večino opredeljenih glasov navzočih članov, vendar je sklep sprejet le, če je zanj glasovalo vsaj 11 svetnikov. Zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu mora Državni svet sprejeti z večino glasov vseh članov. Svetniki glasujejo praviloma javno, tajno pa le, če tako določi Državni svet. Delo Državnega sveta in njegovih teles je praviloma javno, javnost pa se lahko omeji oziroma izključi le, če tako zaradi splošnih zakonitosti določi Državni svet oziroma delovno telo.

⁴³ V mandatu 2002–2007 je odločal o 11 pobudah za oceno ustavnosti in zakonitosti. Osem pobud je sprejel, tri pobude pa niso dobile zadostne podpore ob odločanju na seji Državnega sveta.

Državni svet RS na razpotju

Dosedanje delo Državnega sveta nekateri avtorji ocenjujejo pozitivno, pri tem pa navajajo tudi nekatere zadržke. Državni svet je nedvoumno po svojih močeh prispeval k izboljšanju kakovosti zakonodaje, kar še posebej velja za zadnji končani mandat (z uporabo odložilnega veta, še bolj pa s spodbijanjem ustavnosti zakonov pred Ustavnim sodiščem). Drugi menijo, da je bil učinek odložilnega veta precej manjši od pričakovanega in da kljub uspešnosti ustavnih sporov Državni svet ni bistveno prispeval k stabilnosti in predvidljivosti zakonodajnega odločanja. Tretji opozarjajo, da se je Državni svet preveč ukvarjal s pravnimi zadevami (zakonodajo), premalo pa s svojim interesnim oziroma funkcionalnim (korporativističnim) poslanstvom. To dokazujejo s tem, da je odložilne vete vlagal na celotnem področju državnega odločanja. Četrti opozarjajo na prevelik vpliv političnih strank v Državnem svetu in opozarjajo, da se politične stranke nočejo sprijazniti s tem, da morajo biti v Državnem svetu v ospredju posebni lokalni, poklicni in drugi interesi, zaradi katerih je bil ustanovljen, in ne interesi političnih strank.

Eden temeljnih problemov, s katerim se srečuje Državni svet, je problem sedemdnevnega roka za vlaganje odložilnega veta. Ta rok je zelo kratek in povzroča Državnemu svetu velike težave. Veliko težavo je do sprejetja novega poslovnika Državnega zbora (2002) pomenila ureditev, da je Državni zbor o zakonu, na katerega je Državni svet vložil veto, zgolj še enkrat glasoval, čeprav bi moral že po ustavi še enkrat odločati. Novi poslovnik Državnega zbora določa, da mora Državni zbor pred vnovičnim glasovanjem opraviti tudi razpravo o zahtevi Državnega sveta. Vendar pa poslovnik Državnega zbora ne omogoča, da bi lahko Državni zbor ob vnovičnem glasovanju spremenil tiste člene zakona, ki jim Državni svet nasprotuje. To pa onemogoča sprejem boljših zakonov ali celo povzroči, da zaradi enega člana pade cel zakon. Poslovnik Državnega zbora Državnemu svetu tudi ne priznava pravice vlagati dopolnil k predlogom zakonov, razen takrat, ko je Državni svet sam predlagatelj zakona. To je precej nesmiselno, saj pravica predlagati zakone najbrž predpostavlja tudi pravico predlagati dopolnila k predlogom zakonov.

Glede prihodnosti Državnega sveta je možnih več različnih rešitev, v strokovni javnosti pa se najpogosteje pojavljajo predvsem tri: odprava dvodomnosti in uvedba enodomnega parlamenta; ohranitev pluralno sestavljenega Državnega sveta in nadomestitev sedanjega Državnega sveta z zborom pokrajin. Kot eden od argumentov za odpravo Državnega sveta se pojavlja zahteva po učinkovitosti in pocenitvi parlamenta. Nasprotniki menijo, da bi odprava Državnega sveta pomenila omejevanje demokratičnih mehanizmov in krepitev ozkih središč moči, zlasti strankarskih vrhov. Za učinkovitost parlamenta je pomembna tudi kakovost odločitev, ne pa samo hitrost in količina sprejetih odločitev. Sporen pa je tudi predlog, da bi Državni svet enostavno nadomestili z zborom pokrajin. Nasprotniki poudarjajo, da Državni svet že v sedanji sestavi omogoča

predstavništvo teritorialnih interesov, z izključitvijo preostalih interesnih skupin pa bi se stanje samo poslabšalo. Zagovorniki pa uvedbo zbora pokrajin argumentirajo s krepitvijo lokalnih in regionalnih interesov ter omejevanjem moči političnih strank. Nadaljnja usoda Državnega sveta je tako precej nejasna, dejstvo pa je, da bi bilo treba nekatere zadeve iz njegove pristojnosti, ki so se pokazale za zaviralne, popraviti ter tako omogočiti Državnemu svetu boljše in predvsem učinkovitejše opravljanje njegove funkcije.

IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

Sestava in funkcije Vlade RS

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje. To določata 110. člen Ustave Republike Slovenije in 8. člen Zakona o vladi. Zakon nadalje določa, da vlado sestavlja 15 ministrov z resorjem, v vlado pa se lahko imenujeta tudi največ dva ministra brez resorja. Število članov vlade se tako z leti spreminja, kar velja tako za ministre z resorjem kot brez resorja.⁴⁴ Ker Zakon o vladi ne govori več o podpredsedniku vlade, je v zakonu le določba, kdo nadomešča predsednika vlade v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Skupaj ima vlada 17 članov (1 + 15 + 1). Ministre imenuje Državni zbor na predlog predsednika vlade. Med predlogi za spremembo ustave v letu 2002 je bil tudi predlog, da naj bi imel predsednik vlade večjo avtonomijo pri izboru ministrov in bi bila ta pristojnost odvzeta Državnemu zboru. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Novi Zakon o državni upravi (2004) je tudi določil, da se v ministrstvih imenuje le še po en državni sekretar, ki pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije in ga lahko nadomešča v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti. Ne more pa nadomeščati ministra v funkciji izdajanja pred-

⁴⁴ Po Zakonu o vladi iz leta 1993 sta bila lahko imenovana le dva ministra brez resorja, s spremembo zakona leta 1996 je bilo to število povečano na tri, s spremembo zakona leta 1997 pa omejitve navzgor ni bilo več. Sprememba Zakona o vladi iz novembra 2004 pa ponovno omejuje število ministrov brez resorja na dva. V vladi je bila tudi funkcija podpredsednika vlade, ki pa jo je opravljal tisti minister, ki ga je določil predsednik vlade. Podpredsednik vlade torej ni bila več posebna, samostojna funkcija, kot je bilo to po ureditvi iz leta 1993 (moral je biti najprej minister). Novela Zakona o vladi iz leta 2000 o podpredsedniku vlade ne govori več. V vladi 1998–2000 (Drnovšek) so bili v vladi štirje ministri brez resorja, vlada je imela 21 članov. Vlada v mandatu 2004–2008 je imela 17 članov: predsednika, 15 ministrov z resorjem in enega ministra brez resorja, pristojnega za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

pisov in pri glasovanju v vladi. Državni sekretar ima status funkcionarja, imenuje ga vlada, funkcija pa mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministra. Upravno in strokovno delo na zaokroženih delovnih področjih znotraj ministrstva vodijo generalni direktorji.

»Vlada določa, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike in je zato odgovorna Državnemu zboru« (Zajc, 1997: 19). Ustava Republike Slovenije ne določa funkcij vlade, pač pa jih določa Zakon o vladi, po katerem so njene funkcije »predvsem izvajanje politike, ki jo določa Državni zbor, ter izvajanje zakonov in drugih aktov Državnega zbora« (Grad et al, 2001: 265). V okviru prve funkcije vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa Državni zbor, v okviru druge funkcije pa bodisi samo sprejema ali pa predlaga Državnemu zboru sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih.

Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru Ustave in v skladu z zakonom. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. V okviru politično-izvršilne funkcije predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte (inicijativna funkcija) ter skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru upravne funkcije pa deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (koordinativna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje upravnih organov. Prek ministrov kot članov vlade pa tudi neposredno vodi posamezne upravne organe.

Pomembna je predlagateljska pristojnost (funkcija) vlade, saj je vlada tista, ki Državnemu zboru predlaga (poleg drugih pooblaščenih predlagateljev zakonov) v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte. Državna uprava oziroma posamezna ministrstva torej ne morejo samostojno in neposredno predlagati v sprejem zakon Državnemu zboru, ampak je to treba storiti prek vlade. Kljub temu pa je predlagateljska funkcija vlade zelo pomembna, saj lahko vlada s tem pomembno vpliva na vsebino predlaganih rešitev. V praksi vlada predlaga večino zakonov, ostali pooblašчени predlagatelji (na primer poslanci) pa le manjši delež.

Vlada izdaja tudi pravne akte, tako splošne kot konkretne, iz svoje pristojnosti.⁴⁵ Zakon o vladi pa izrecno določa tudi, da vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo (na primer sklepanje pogodb v imenu Republike Slovenije), če ni z zakonom drugače določeno. Vlada upravlja tudi nepremičnine in drugo premoženje Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni drugače določeno. Nepremičnine in drugo premoženje, ki je v uporabi Državnega zbora, upravlja Državni zbor. Vlada izvršuje tudi ustanoviteljske pravice javnih podjetij, javnih zavodov in drugih pravnih oseb.

⁴⁵ Pravne akte vlade ureja 21. člen Zakona o vladi. V okviru tega zakon navaja uredbo, odlok, poslovník, sklep in odločbo.

Tabela 10: Funkcije in položaj vlade

VLADA		
Organ izvršilne oblasti	Samostojna	Najvišji organ državne uprave
določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države	odgovorna Državnemu zboru	vodi in usmerja državno upravo prek ministrov
izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za zagotovitev razvoja države in urejenost razmer	lahko zadrži izvršitev predpisa ministra	nadzoruje delo ministrov
predlaga Državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte		daje ministrom smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov in drugih predpisov
pripravi proračunski memorandum z globalnimi okviri celotnih javnih financ		skrbi za usklajeno izvrševanje nalog ministrstev
zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo; upravlja nepremičnine		ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za vlado
izvršuje ustanoviteljske pravice		odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi

Vir: Rupnik, Cijan in Grafenauer (1996: 206).

Način delovanja Vlade RS

Vlada vodi in usmerja upravo prek ministrov. Pri tem nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov in skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje funkcije. V okviru nadzorstva nad delom ministrstev ima vlada kot celota ali njen predsednik pravico zadržati izvršitev predpisa, ki ga izda minister. Vlada pa odloča tudi o kompetenčnih sporih med posameznimi ministrstvi. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Predsednik vlade lahko daje ministrstvom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrstev. Če minister meni, da obvezujoči napotki predsednika vlade ne izhajajo iz usmeritev vlade, lahko zahteva, da vlada obravnava sporno vprašanje. Predsednik vlade lahko določi ministra, ki ga nadomešča v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Predsednika vlade ni mogoče nadomeščati pri opravljanju nalog, ki se nanašajo na zaupnico vladi ter na imenovanje in razrešitev ministrov.

Kot vladna služba se oblikuje tudi kabinet predsednika vlade, ki opravlja strokovne in druge naloge za predsednika vlade. Vodi ga vodja

kabineta, ki ga imenuje in razrešuje predsednik vlade. Položaj vodje kabineta preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade. Za postopek njegove izbire se ne uporabljajo določbe Zakona o javnih uslužbencih. Leta 2000 je bila uvedena funkcija ministrskega svetnika kot posebnega svetovalca predsednika vlade, ki pa je bil s spremembo Zakona o vladi (novembra 2004) odpravljen. Ta sprememba Zakona o vladi pa je ponovno uvedla možnost imenovanja državnega sekretarja, ki pomaga predsedniku vlade ali ministru brez resorja pri opravljanju njegove funkcije, in sicer v okviru danih pooblastil. Zakon omejuje število državnih sekretarjev pri ministru brez resorja na enega, v kabinetu predsednika vlade pa število ni omejeno.

Vlada kot kolegijsko telo praviloma deluje na sejah. Delo vlade podrobneje ureja poslovnik Vlade Republike Slovenije. Redne seje vlade so praviloma enkrat na teden (navadno ob četrtekih). Poslovnik vlade v 23. do 28. členu podrobno določa možnosti in postopek sklica ter poteka dopisne seje vlade. V tem primeru se sklic in gradiva objavijo v informacijskem sistemu vlade in se določi, kako in do kdaj je možno poslati sporočila med dopisno sejo. Rok za pošiljanje sporočil pa ne sme biti krajši od štirih ur in ne daljši od treh dni. Redna seja vlade je sklepčna, če je na seji navzoča večina članov vlade ter s tako večino sprejema tudi odločitve. Odločitve torej sprejema z večino vseh članov vlade. V primeru sodega števila članov vlade je ob polovici prisotnih članov vlade ta sklepčna, če je prisoten tudi predsednik vlade, in tudi odločitev je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica vseh članov vlade, zanjo pa je glasoval tudi predsednik (16. člen Zakona o vladi). Glas vsakega ministra ima enako težo.

Na seji vlade sodelujejo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, vodja kabineta predsednika vlade, direktor vladne službe za zakonodajo in ostali vabljeni. Na predlog ministra in s soglasjem predsednika vlade lahko sodelujejo še nekatere druge osebe (na primer državni sekretar), vendar le pri točki, kjer je sodelovanje potrebno. Če se minister seje ne more udeležiti iz upravičenih razlogov, se lahko seje udeleži pooblaščenec, ki pa nima pravice glasovati, kar izrecno določa 21. člen poslovnika vlade. Običajno se seje v primeru zadržanosti ministra udeleži državni sekretar.

Vprašanja, o katerih razpravlja in odloča vlada, se predhodno obravnavajo na vladnih odborih, lahko pa tudi na komisijah in drugih delovnih telesih, ki izdajo o tem poročila, v katerih izražajo stališča do obravnavanih zadev in dajejo predloge. Posamezna manj pomembna vladna gradiva se lahko dodelijo odboru v dokončno obravnavo. Poslovnik določa, da se šteje, da je gradivo sprejela vlada, če za sprejem gradiva s predlaganimi sklepi glasujejo oziroma jim ne nasprotujejo navzoči ministri, ki so člani delovnega telesa vlade, in če noben član vlade ne zahteva obravnave gradiva na seji vlade.

Generalni sekretar vlade vodi generalni sekretariat vlade, ki opravlja koordinacijske in druge naloge za vlado. Generalni sekretar po navodilih

predsednika vlade skrbi za pripravo sej in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalni sekretar vlade je funkcionar; ni član vlade in nima pravice glasovanja, sicer pa je njegov status primerljiv s statusom ministra. Funkcija generalnemu sekretarju preneha z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade.

Pri vladi so ustanovljeni tudi sveti, da bi vzpostavili dialog z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami, ki svoje predstavnike v te svete imenujejo same. Predsednik vlade lahko ustanovi tudi strateške svete, ki obravnavajo posamezna vprašanja ter svetujejo in pripravljajo mnenja za predsednika vlade (na primer Strateški svet za gospodarstvo); člane imenuje predsednik vlade. Strokovne naloge za vlado opravljajo tudi različne vladne službe (Služba vlade za zakonodajo, Urad vlade za informiranje, Urad za verske skupnosti, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko in druge).

Vladne službe vodijo predstojniki (direktorji), ki so po novem Zakonu o javnih uslužbencih na uradniškem delovnem mestu in položaju. Vladno službo lahko vodi tudi minister brez resorja. Do ureditve v Zakonu o javnih uslužbencih (2002) so bili direktorji javnih služb funkcionarji. Tudi po novem jih imenuje vlada. Generalni sekretar vlade ima do vladnih služb enaka pooblastila kot minister do organov v sestavi. To pa ne velja za vladne službe, kjer so direktorji neposredno odgovorni predsedniku vlade (Varnostno-obveščevalna služba, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad). Vlada je število vladnih služb po letu 2003 zmanjšala.

Položaj in odgovornost Vlade RS

Člani vlade praviloma ne morejo hkrati opravljati tudi drugih državnih funkcij (na primer funkcije sodnika, tožilca in podobno). Predsednik vlade in ministri pri nas ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij niti ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade. Člani vlade torej ne morejo biti hkrati poslanci Državnega zbora niti člani Državnega sveta. Po naši ureditvi pa poslancu, če postane član vlade, ni treba odstopiti, temveč v tem času samo ne more opravljati te funkcije, kar pomeni, da mu poslanska funkcija v tem času miruje in jo lahko pridobi nazaj, če preneha biti član vlade.

Odgovornost ministra za opravljanje njegove funkcije je politična, kazenska in civilna. Dvojnost položaja in vloge ministrov, kot članov vlade in kot šefov ministrstev, se jasno kaže v njihovi politični odgovornosti. Ta je prav tako dvojna, kolektivna in individualna. Kolektivna odgovornost ministrov se kaže v tem, da je vsak minister odgovoren za vsako odločitev vlade, ne glede na to, ali se strinja z odločitvijo vlade, in celo v primeru, da je glasoval proti odločitvi. Svoje odgovornosti za odlo-

čitev vlade se lahko reši le, če odstopi s te funkcije. Sicer pa nima pravice kritizirati vlade, temveč je celo dolžan podpirati vse njene odločitve, ne glede na to, ali se z njimi strinja. Kolektivna odgovornost ministrov se kaže zlasti v tem, da jim preneha funkcija s prenehanjem funkcije vlade oziroma predsednika vlade (Grad et al, 2001: 162).

Individualna odgovornost ministra se kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren tudi za delo ministrstva, ki ga vodi, in seveda tudi za svoje lastno delo. V tem okviru je minister odgovoren tako za politiko ministrstva kot tudi za njeno izvajanje v posamičnih primerih. To pomeni, da odgovarja ne samo za svoje delo, temveč za delo svojih podrejenih, seveda v okviru pristojnosti ministrstva. Ta odgovornost ima lahko različne posledice, zlasti razrešitev ali odstop. Predsednik vlade lahko predlaga razrešitev posameznega ministra. Sam predsednik vlade ali posamezen minister pa ima pravico odstopiti in svoj odstop pojasniti v Državnem zboru.

Pomen kolektivne odgovornosti izhaja iz narave same vlade, ki lahko učinkovito deluje in se uveljavlja nasproti parlamentu samo kot celota, ne pa prek posamičnih ministrov. Pretirano poudarjanje individualne odgovornosti bi zato oslabilo funkcionalno sposobnost vlade in zameglilo njen položaj nasproti parlamentu, končno pa tudi otežilo delovanje političnih strank v njem in pri oblikovanju vlade ter uveljavljanju njene politične odgovornosti v parlamentu (Grad et al, 2001: 163).

Naša ureditev po eni strani poudarja krepitev položaja vlade kot celote in še posebej predsednika vlade (nezaupnica, zaupnica vladi), kar seveda poudarja kolektivno odgovornost ministrov. Po drugi strani pa nekateri elementi ustavne ureditve (na primer imenovanje ministrov) kažejo celo na slabitev položaja vlade kot celote in še posebej predsednika vlade, s čimer se krepí individualna odgovornost ministrov. Vlada kot celota je namreč v bistveno slabšem položaju nasproti parlamentu, kot je to običajno v sodobnih parlamentih.

Pri individualni in kolektivni politični odgovornosti ministra je ta odgovornost lahko subjektivna ali objektivna. Subjektivno je minister politično odgovoren za dejanja pod dvema pogojema: če obstaja med njegovim dejanjem in nastalo posledico neposredna vzročna zveza ali če je podana krivda za nastale posledice, kar pomeni, da v takšno dejanje ni bil prisiljen (na primer od »zunaj« v strani drugih subjektov). Objektivno pa je minister politično odgovoren (tako imenovana hierarhična odgovornost) za vsako dejanje, ki je posledica ravnanj subjektov, ki jim je neposredno nadrejen (uslužbenci ministrstva), v širšem pomenu pa je to odgovornost za vsakršno politično ravnanje, ki sodi v formalno ali neformalno mrežo subjektov in institucij, ki so vključene v politično in pravno področje ministrstva ali ministra (Cerar, 1998: 1069).

Objektivna odgovornost je v politični sferi nepogrešljiva, kajti v kompleksnih organizacijskih okvirih političnih institucij je nemogoče v zadostni meri ugotoviti vsa morebitna krivdna ravnanja različnih subjektov v

okviru državnih organov. Zato je treba imeti v politični hierarhiji jasno opredeljene nosilce odgovornosti za določena področja delovanja, kar je še posebej pomembno v izvršilni veji oblasti, ki mora biti odgovorna predvsem parlamentu kot splošnemu predstavniškemu telesu. Zahteva po objektivni odgovornosti ministra je problematična z vidika dejanskih možnosti vplivanja na zanesljivo (predvidljivo, pravno korektno, moralno) ravnanje vseh ostalih subjektov znotraj organizacije ministrstva. Dejstvo je, da minister nikoli ne more zagotovo predvideti oziroma zagotoviti, da bodo njegovi ožji sodelavci svoje delo opravili brez napak ali zlorab. Ministri so tako vedno v določeni meri izpostavljeni tudi odgovornosti za dejanja, ki niso v njihovem neposrednem dosegu in na katera ne morejo vedno vplivati neposredno. To jih zato sili k prizadevanju za čimvečjo organizacijo dela v svojem resorju in za sprejemanje ukrepov, da bi zagotovili uspešno politiko, ter za pravočasno preprečevanje nepravilnosti oziroma napak (Cerar, 1998: 1070).

Poleg politične odgovornosti obstajata še dve redkejši obliki odgovornosti ministra, to sta kazenska in civilna odgovornost. Ti dve odgovornosti sta samo individualni, vezani na osebo ministra. Individualna kazenska odgovornost ministra se izraža prek posebne obtožbe. Predsednika vlade oziroma ministra namreč lahko Državni zbor pred Ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij. Pri civilni odgovornosti ministra pa gre za materialno odškodninsko odgovornost ministra; ta je enaka kot pri vseh osebah, ki opravljajo službo pri državnem organu. Vsakdo, ki mu je taka oseba povzročila škodo, ima pravico do povračila škode (26. člen Ustave).

RAZMERJE MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO

Oblikovanje Vlade Republike Slovenije

Vlada se v parlamentarnem sistemu praviloma oblikuje tako, da šef države (predsednik Republike Slovenije) podeli mandat za sestavo vlade vodstvu politične stranke, ki je na volitvah dobila večino v parlamentu, oziroma vodi ene od strank, ki sestavljajo strankarsko koalicijo z večino v parlamentu. Mandatar sestavi vlado in običajno da predlog članov vlade v imenovanje šefu države, ki ga zgolj formalno potrdi oziroma imenuje predlagane člane vlade. Mandatar se z vlado predstavi v parlamentu, ki mu mora izreči zaupnico, da lahko vlada začne delovati.⁴⁶ Poleg takšnega klasičnega sistema pa obstajajo tudi sistemi, ki slabijo ali celo izključujejo vsako večjo vlogo šefa države pri postavitvi vlade ali pa njegovo vlogo močno krepijo. Pri prvem načinu je vloga parlamenta okrepljena s tem, da se neposredno izvoli bodisi predsednik vlade ali pa kar cela vlada. Tak sistem zmanjšuje pomen šefa države v razmerju do vlade, čeprav v glavnem ne spreminja osnovnih razmerij med parlamentom in vlado, značilnih za parlamentarni sistem.

Investitura vlade z glasovanjem o zaupnici v predstavniškem telesu, kakršna je značilna za klasični parlamentarni sistem, je torej v tem primeru nadomeščena z močnejšim sredstvom za podelitev zaupnice, z izvolitvijo šefa vlade (na primer v ZRN). V naši ureditvi je podobno, vlada se oblikuje tako, da predsednika vlade voli Državni zbor, in sicer na predlog predsednika republike, ki se mora pred tem posvetovati z vodji poslanskih skupin v državnem zboru.⁴⁷ Predsednik vlade je praviloma izvoljen z večino glasov vseh poslancev, in sicer s tajnim glasovanjem. Tako kot v nemški ureditvi je temeljna zamisel oblikovanja vlade v okrepitvi položaja predsednika vlade, ki ga neposredno izvoli predstavniško telo, s čimer dobi njegov položaj visoko stopnjo legitimnosti in ustreza njegovemu položaju znotraj vlade. Šef vlade je v naši ureditvi torej močnejše vezan na parlament, kot je to značilno za klasični parlamentarni sistem; seveda pa ima to tudi močan vpliv na njegovo politično odgovornost.

Oblikovanje vlade v naši ureditvi se v marsičem razlikuje od klasičnega parlamentarnega sistema, zgleduje pa se po nemški ureditvi,

⁴⁶ Ta postopek se imenuje investitura. Zaupnica, kot podlaga za začetek opravljanja funkcije vlade, je značilen institut parlamentarnega sistema in jo poznajo ustavne ureditve, ki jih štejemo med klasične parlamentarne sisteme.

⁴⁷ Predsednik republike mora kandidata za predsednika vlade predlagati Državnemu zboru najkasneje v tridesetih dneh po konstituiranju Državnega zbora. Volitve se opravijo na seji Državnega zbora, in sicer najprej 48 ur in najkasneje sedem dni po prejemu predloga. Na tej seji predlagani kandidat predstavi programske zasnove vlade, kar pomeni podlago za odločitev poslancev o njegovi izbiri.

ki poskuša okrepiti stabilnost vlade. Ustava namreč pri nas podobno dopušča še nadaljnje poskuse izvolitve predsednika vlade, če ni takoj izvoljen. Če torej predsednikov kandidat ni izvoljen v Državnem zboru, lahko v štirinajstih dneh predsednik republike predlaga ponovno istega ali pa drugega kandidata, lahko pa svojega kandidata predlagajo tudi poslanske skupine ali pa najmanj deset poslancev.⁴⁸ Šele v primeru, da ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve. Obstaja pa še možnost (tretji krog), da Državni zbor (pred razpustitvijo) v 48 urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene izvesti ponovne volitve predsednika vlade.⁴⁹ Izvolitev z večino opredeljenih glasov (več za kot proti) omogoča tudi vzpostavitev manjšinske vlade. Če propade tudi ta poskus, seveda pride do razpustitve Državnega zbora in predčasnih volitev (Rupnik et al, 1996: 203).

Še bolj, kot se od klasičnega parlamentarnega sistema razlikuje nemški primer, se razlikuje naša ureditev imenovanja ministrov. V skladu s 112. členom Ustave imenuje in razrešuje ministre Državni zbor na predlog predsednika vlade po prejšnji predstavitvi kandidatov⁵⁰ za ministre v matičnih delovnih telesih državnega zbora. V 17. členu Zakona o vladi pa je določeno, da mora predsednik vlade v 15 dneh po svoji izvolitvi predložiti sestavo vlade, v nasprotnem primeru mu lahko rok za sestavo vlade določi Državni zbor. Če tudi po izteku roka ne predloži predloga, Državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija.

Imenovanje ministrov poteka na podlagi tajnega glasovanja, na katerem poslanci v Državnem zboru glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti. Lista je izglasovana z glasovi večine poslancev, ki so prisotni. V primeru neuspeha se opravi novo glasovanje, na podlagi nove liste kandidatov. To mora predložiti predsednik vlade najpozneje v 10 dneh po prvem glasovanju. Če tudi v tem primeru nova lista ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga glasovanje o vsakem kandidatu posebej.

⁴⁸ Če je kandidatov za mesto predsednika vlade več, se glasuje o vsakem kandidatu posebej, vendar ima tu prednost predsednik republike, saj se najprej glasuje o njegovem kandidatu in šele potem, če ta ni izvoljen, tudi o drugih kandidatih, in sicer po vrstnem redu vloženih predlogov. Glasuje se, dokler eden od kandidatov ni izvoljen oziroma do konca vseh predlaganih kandidatov.

⁴⁹ Nastopijo lahko kandidati iz prejšnjih dveh krogov in tudi novi kandidati. Glasuje se o posameznih kandidatih po vrstnem redu števila glasov, dobljenih na prejšnjih glasovanjih, nato pa o novih do volitev vloženih kandidatur.

⁵⁰ Predstavitev oziroma hearing je povzet iz predsedniškega sistema ZDA, kjer omenjeni hearing pomeni edino možnost predstavnškega telesa, da prepreči imenovanje nepriemerne kandidata za ministra. Pri nas se mora predlagani minister (kandidat) predstaviti v matičnem delovnem telesu (najprej po treh dneh oziroma najkasneje v sedmih dneh po predložitvi kandidature) in odgovarjati na vprašanja poslancev. Takoj po predstavitvi pošlje predsednik delovnega telesa predsedniku Državnega zbora in predsedniku vlade mnenje o predlaganem kandidatu. Predsednik vlade lahko nato najkasneje v treh dneh po prejemu mnenja umakne predlog kandidata za ministra in predloži novega kandidata.

Glasuje se tako, da se na listi obkroži zaporedna številka pred imenom kandidata, za katerega se glasuje. Po 17. členu Zakona o vladi je vlada nastopila funkcijo, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, pri čemer se ne upoštevajo ministri brez resorja. Predsednik vlade pa mora v desetih dneh po nastopu funkcije vlade predlagati še neimenovane ministre oziroma obvestiti Državni zbor, za katere resorje bo začasno, vendar ne dlje kot za tri mesece, prevzel sam ali jih zaupal drugemu ministru. Če Državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade ne imenuje še neimenovanih ministrov, Državni zbor ugotovi, da je funkcija vlade in ministrov prenehala (Grad et al, 2001: 154).

Imenovanje ministrov v Državnem zboru našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo (Grad et al, 2001: 153). Na tej podlagi je oslABLJENO ustavno načelo delitve oblasti, s praktičnega vidika pa je šefu vlade oteženo sestavljanje vladne ekipe po lastni volji in izbiri. Lahko se zgodi, da velik del ministrskih mest ni zasedenih, kar otežuje ali onemogoča delo vlade, v skrajnem primeru pa lahko celo povzroči, da vlada sploh ni oblikovana, kar lahko pripelje do razpusta parlamenta in predčasnih volitev. Zoper tak položaj v ustavi ni nobenega varovala, saj sploh ni bil predviden in se je pojavil šele kot posledica imenovanja ministrov v Državnem zboru. »Vprašanje je, ali je razpust Državnega zbora v takem primeru sploh ustavno dopusten« (ibidem: 25).

Naša ustavna ureditev oblikovanja vlade omogoča pretiran vpliv parlamenta na personalno zasedbo vlade, posledica pa je oblikovanje heterogene namesto homogene in učinkovite vladne ekipe; heterogena vladna ekipa težko deluje po načelu hkratne kolektivne in individualne odgovornosti svojih članov (ibidem: 153). Oviranje predsednika pri oblikovanju vlade je še bolj opazno pri individualnem imenovanju ministrov kot pri opredeljevanju za ali proti celotni predlagani ekipi. Glasovanje o celotni ministrski ekipi je do neke mere podobno glasovanju o zaupnici vladi, individualno glasovanje o posameznih ministrskih kandidatih pa v celoti jemlje odgovornost za sestavo vlade iz rok predsednika vlade in to prenaša na Državni zbor (Ribičič, 1997: 31). Nobene prepričljive razlage tudi ni za predstavitev ministrskih kandidatov, saj jih imenuje parlament, problem nastane tudi, če pride do ponavljanja predlogov kandidatov za ministre.

Ta sistem dopušča možnost, da šef vlade dobi podporo, člani vlade pa ne, s čimer je kršeno bistvo parlamentarnega sistema, ki zahteva najtesnejšo povezanost in skupno usodo šefa vlade in njenih članov.⁵¹ V praksi je že prišlo tudi do tega, da je Državni zbor »zadržal« posameznega ministra v vladi proti izrecni volji predsednika vlade. Nesmiselno je, da lahko predsedniku vlade Državni zbor »vsiljuje« kadrovske rešitve

⁵¹ Toda vlada lahko pade samo z izvolitvijo novega šefa vlade, kar pomeni, da dokler je predsednik vlade na funkciji, obstaja tudi vlada, čeprav nima nobenega ministra. Ustava nima nobenega sredstva za razrešitev tega položaja.

za posamezne ministrske resorje, glede na to, da je ta postavljen v Državnem zboru z absolutno večino članov in temu zboru vseskozi odgovoren za svoje delovanje.⁵² Do sedaj je bil mandatar vedno imenovan iz vrst stranke, ki je imela večino v parlamentu. Leta 1992 in 1996 je bil mandatar izvoljen tudi z glasovi strank, ki so po sestavljanju vlade ostale v opoziciji, saj jih mandatar ni povabil v vlado. Obratno pa se je zgodilo, da so stranke, ki predsednika vlade niso podprle, prišle v vlado. Takšni primeri se dogajajo, saj to omogoča sistem ločenih volitev mandatarja in ministrov (Lukšič, 2001: 24). Poseben problem pa nastane, če pride do zamenjave vlade (nezaupnica, zaupnica) in imamo staro vlado s predsednikom vlade, ki mora kljub razrešitvi opravljati »tekoče posle«, in novega predsednika vlade, ki vlade še nima; takšna situacija obstaja vse do prisega nove vlade. Dosedanji zapleti pri oblikovanju vlade v praksi seveda niso nujno pogojeni samo s pravnimi vprašanji, pač pa so odvisni tudi od drugih okoliščin (števila strank, trdnosti koalicij in drugih). Vendar pa bi bilo treba razmisliti o tem, da bi ministra imenoval in razreševal predsednik republike na predlog predsednika vlade.

Tabela 11: Mandati Državnega zbora in vlade

Mandat DZ	Vlada	Premier	Koalicija (št. poslancev v koaliciji)
1990-1992 (Skupščina)	1990-1992 (Izvršni svet Skupščine RS)	Peterle (predsednik Izvršnega sveta Skupščine RS)	Demos
1992-1996	1992 - 1993 1993 - 1997	Drnovšek Drnovšek	LDS, SKD, ZL (51) LDS, SKD (39)
1996-2000	27. 2. 1997 - 7. 6. 2000 7. 6. 2000 - 30. 11. 2000	Drnovšek Bajuk	LDS, SLS, DeSUS (49) SLS+SKD, SDS (44)
2000-2004	30. 11. 2000 - 19. 12. 2002 19. 12. 2002 - 3. 12. 2004	Drnovšek Rop	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS (58) LDS, ZLSD, DeSUS (48)
2004-2008	3. 12. 2004 - 21. 11. 2008	Janša	SDS, NSi, SLS, DeSUS (49)
2008 -	21. 11. 2008 -	Pahor	SD, Zares, LDS, DeSUS (50)

115. člen Ustave določa, da funkcija predsednika vlade in ministrov preneha avtomatično ob koncu mandata Državnega zbora. Predsednik vlade in posamezni minister lahko odstopita, predsednik vlade lahko predlaga tudi razrešitev posameznega ministra, Državni zbor pa nato odloči o njegovem predlogu. V primeru odstopa mora po Zakonu o vladi predsednik vlade o tem obvestiti ministre, ministri pa predsednika vlade. Oba imata pravico svoj odstop pojasniti v Državnem zboru. Najkasneje v enem tednu od prejema obvestila o odstopu mora predsednik Državnega zbora odstop uvrstiti na dnevni red seje Državnega zbora. Državni zbor o odstopu predsednika vlade ali posameznega ministra ne glasuje, ampak le ugotovi dejstvo, da je bil odstop podan. V vmesnem obdobju oziroma

⁵² Ustavni spor o določbi, da zadostuje za imenovanje ministrov navadna večina opredeljenih glasov, pa ni bil uspešen.

času trajanja mandata je vlado mogoče zamenjati s konstruktivno nezaupnico, z zaupnico vladi na njeno zahtevo in z interpelacijo. Z interpelacijo je tako kot celotno vlado mogoče zamenjati tudi posamezne ministre, če Državni zbor na njeni podlagi izglasuje nezaupnico.

Oblike uveljavljanja odgovornosti Vlade Republike Slovenije Državnemu zboru Republike Slovenije

Nezaupnica

V Sloveniji imamo s 116. členom ustave po nemškem modelu določeno konstruktivno nezaupnico, saj lahko »Državni zbor izglasuje nezaupnico vladi samo tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Z izvolitvijo novega predsednika vlade je dotedanji predsednik razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem ostalim članom vlade, morajo pa opravljati tekoče posle do prisega nove vlade« (Ustava RS). Če je bil predsednik vlade izvoljen z navadno večino, se mu z enako večino izreče tudi nezaupnica, zadošča torej večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. S konstruktivno nezaupnico se vzpostavlja sistem, ki naj bi čim bolj okreplil stabilnost vlade. Tako ne more priti do brezvladja, saj »ni mogoče izreči nezaupnice vladi in jo s tem prisiliti k odstopu, če ni hkrati oblikovana že nova vlada oziroma ni izvoljen nov šef vlade« (Rupnik, Cijan in Grafenauer, 1996: 212). Institut nezaupnice se uporabi predvsem takrat, ko je videti, da vlada izgublja večino v parlamentu in se nakazujejo nove koalicijske povezave za oblikovanje vlade. Glasovanje o nezaupnici vladi pa lahko sproži tudi interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra, pri čemer se lahko glasuje o nezaupnici posameznemu ministru ali vladi v celoti (Grad, 2000: 307–309). Vendar pa je nezaupnico vladi mogoče izreči samo, če se hkrati izvoli nov šef vlade. To pa še ne pomeni, da imamo tudi novo vlado, kar ima lahko za končno posledico tudi razpust Državnega zbora. Problem je imenovanje ministrov, ki je tako dejansko povečalo vpliv strankarske strukture v parlamentu na uresničevanje odgovornosti vlade Državnemu zboru, torej na delovanje pomembnega ustavnega instituta nezaupnice. Od trdnosti koalicijskih razmerij in discipliniranosti poslancev koalicijskih strank je v celoti odvisno, ali bo prišlo do oblikovanja nove vlade ali ne, kar pa praktično izničuje idejo konstruktivne nezaupnice. Nezaupnica je »orožje«, ki ga ima v rokah parlament in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vlade. Vendar pa je to tudi »tvegano sredstvo nadzora« (Zajc, 2004: 225) iz različnih razlogov, zato ga opozicija in strankarski (poslanski) klubi uporabljajo le v posebnih primerih (izguba podpore aktualni vladi), predvsem pa v skladu z dolgoročno strategijo svojega delovanja v Državnem zboru. Zajc (2000: 225) navaja pri tem probleme z verodostojnostjo vlagatelja nezaupnice (ali kandidata),

predvsem pa tudi posledice za sam parlament oziroma njegovo oslabitev. Na predlog konstruktivne nezaupnice je bil izvoljen za predsednika vlade Janez Drnovšek leta 1992.

Zaupnica vladi

Opozicija lahko vladi izglasuje le tako imenovano »konstruktivno nezaupnico«. Predsednik vlade pa ima možnost (117. člen Ustave), da z zahtevo po izglasovanju zaupnice preveri, ali še ima večinsko podporo v parlamentu ali ne. Do tega lahko pride iz različnih razlogov:

- šef vlade želi ob neki konkretni zadevi ugotoviti, kakšno je razpoloženje parlamenta;
- šef vlade želi prehiteti možno preverjanje dela vlade s strani samega parlamenta;
- šef vlade želi disciplinirati poslance s tem, da jim zagrozi s predčasnimi volitvami, če mu ne bodo izglasovali zaupnice.

Zahteva šefa vlade, da se glasuje o zaupnici, je dokaj tvegana poteza, saj lahko pride do tega, da zaupnica ni izglasovana, zaradi česar mora vlada odstopiti. Na drugi strani pa izglasovana zaupnica okrepi položaj vlade. Glasovanje o zaupnici se navadno zahteva, če vlada izgublja podporo v parlamentu, kar se kaže zlasti v tem, da vlada ne dobi dovolj podpore za svoje predloge, zlasti zakonske, kar ji otežuje delo. Zamenjati pa je tudi ni mogoče, ker nova večina ni notranje homogena, zato ni sposobna oblikovati nove vlade. Razlog za postavitve zahteve po zaupnici je lahko tudi nediscipliniranost poslancev vladne stranke ali strank vladne koalicije oziroma razhajanja med strankami vladne koalicije. Izglasovana zaupnica v takšnem primeru pomeni, da sta se notranja povezanost in trdnost vladne večine v parlamentu ponovno okrepili. Vlada lahko torej z zaupnico v nekem smislu »izsiljuje« podporo Državnega zbora, saj je v ozadju izrečene nezaupnice tudi grožnja možnosti razpustitve Državnega zbora (Rupnik, Cijan in Grafenauer, 1996: 231).

Med zahtevo za glasovanje o zaupnici in glasovanjem lahko poteče najmanj 48 ur in največ sedem dni. Predsednik vlade lahko zahteva glasovanje o zaupnici posebej, lahko pa veže vprašanje zaupnice na sprejem zakona ali druge odločitve v Državnem zboru. V prvem primeru se o zaupnici posebej glasuje v Državnem zboru, v drugem primeru pa se glasuje samo o zakonu ali drugi odločitvi. Če zaupnica vladi ni sprejeta v skladu s predlogom predsednika, se meni, da je bila vladi izglasovana nezaupnica, v nasprotnem primeru pa, da ji je bila izglasovana zaupnica. Institut zaupnice je uporabil predsednik vlade Janez Drnovšek leta 2000, ko je nanjo vezal predlog novih ministrov, vendar ni dobil potrebne večine. Institut zaupnice je uporabil tudi predsednik vlade Janez Janša novembra 2007 in je dobil potrebno podporo (51 poslancev je glasovalo za, 33 proti). Predsednik vlade lahko veže vprašanje zaupnice tudi na sprejem odločitve o hitrem postopku za sprejem zakona. V takem pri-

meru mora Državni zbor uporabiti hitri postopek za sprejem zakona. Če zakon ni sprejet, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica. Tu gre za neposredno vezanost zaupnice na zakonodajno proceduro, posredno pa tudi na zakon (Grad, 2000: 310).

V vsakem primeru, če vladi ni izglasovana zaupnica, pa ne pride avtomatično do razpustitve Državnega zbora. Možni sta dve rešitvi: ali Državni zbor v 30 dneh izvoli novega predsednika vlade ali pa v tem času po ponovljenem glasovanju o zaupnici izglasuje zaupnico dotodanjemu predsedniku vlade, torej stari vladi. Šele če se ne zgodi ne eno ne drugo, predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve. Ponovno glasovanje o zaupnici dotodanjemu predsedniku se lahko ponovi samo enkrat.⁵³

Interpelacija

Interpelacija je sredstvo političnega nadzora nad delom vlade oziroma posamičnih ministrov in je podobna poslanskemu vprašanju. Tudi tu poslanci zahtevajo odgovore na določena vprašanja, razjasnitev posameznih stališč in postopkov vlade in podobno. »Razlika je v tem, da je bistvo poslanskega vprašanja v pridobitvi odgovora, obvestil oziroma informacij, interpelacija pa je v prvi vrsti namenjena nadzoru nad delom vlade, šele nato pa pridobitvi ustreznih informacij« (Rupnik, Cijan in Grafenauer, 1996: 214). Interpelacija je torej javno vprašanje o odgovornosti vlade oziroma posameznega ministra.

Interpelacija se vloga po posebnem postopku in le občasno, pomeni pa mnogo resnejši pritisk na vlado, če parlament ni zadovoljen z njenim delom, saj povzroči posebno obravnavo in glasovanje (Grad, 2000: 313). Pri tem ni nujno, da se glasovanje konča z izrekom nezaupnice, pač pa zgolj z neko izjavo parlamenta, ki nima za posledico padca vlade. Je pa interpelacija sredstvo v rokah opozicije, ki lahko povzroči celo odstop vlade in razpustitev parlamenta; z njo opozicija preizkuša trdnost položaja vlade v parlamentu in tako tudi trdnost vladne koalicije. Interpelacija ima velik odmev v javnosti in pomeni velik pritisk na vlado oziroma vladno koalicijo strank. Ustava Republike Slovenije v 118. členu določa, da lahko najmanj deset poslancev sproži v Državnem zboru interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra. Interpelacija se mora vložiti pisno in v njej mora biti jasno postavljeno in razloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. Dolžnost predsednika Državnega zbora je, da z interpelacijo seznaní predsednika vlade oziroma ministra, na katerega se interpelacija nanaša, in seveda vse poslance, ki imajo pravico sodelovati v razpravi o interpelaciji. Z odgovorom vlade ali ministra morajo biti poslanci takoj

⁵³ Če je bilo prvo glasovanje o zaupnici vezano na sprejem zakona ali druge odločitve v Državnem zboru, ponovno glasovanje v Državnem zboru ne spremeni že sprejete odločitve. To pomeni, da se odločitev o sprejemu zakona ali druga odločitev ne more več naknadno spremeniti, ker je bila vladi pri ponovnem glasovanju izglasovana zaupnica.

seznanjeni. Pred razpravo o interpelaciji ima predstavnik poslancev, ki so jo vložili, pravico, da jo pojasni. Na drugi strani pa ima tudi predsednik vlade ali minister pravico, da bodisi kratko razloži pisni odgovor na interpelacijo bodisi ustno odgovori na interpelacijo.

Razprava o interpelaciji se lahko konča na dva načina, ki imata bistveno različne posledice za vlado ali posamičnega ministra. Prvič, interpelacija se konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra. Tak sklep lahko predložijo bodisi poslanci, ki so vložili interpelacijo, bodisi skupina drugih najmanj desetih poslancev, kar je malo nenavadno in ni v skladu z namenom interpelacije. Drugič, razprava o interpelaciji se konča z glasovanjem o nezaupnici vladi ali posameznemu ministru. Če gre za glasovanje o nezaupnici vlade, je to lahko samo tako imenovana konstruktivna nezaupnica. V primeru nezaupnice ministru pa lahko najmanj deset poslancev po končani razpravi o interpelaciji predlaga, naj se glasuje o nezaupnici ministru; v primeru izglasovanja nezaupnice ministru pa se šteje, da je minister razrešen.

Tabela 12: Pregled interpelacij v državnem zboru 1992–2008

Leto	Število interpelacij	Interpelacija o delu in odgovornosti
1992	2	- ministra za zunanje zadeve Dimitrija Rupla (o interpelaciji ne odločajo, saj je razrešena celotna vlada) - ministra za notranje zadeve Igorja Bavčarja (o interpelaciji ne odločajo)
1993	1	- ministra za pravosodje Mihe Kozinca (nezaupnica ni izglasovana)
1994	2	- ministra za finance Mitje Gasparija (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za obrambo Jelka Kacina (nezaupnica ni izglasovana)
1995	2	- ministrice za pravosodje Mete Zupančič (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za gospodarsko dejavnost Maksa Tajnikarja (predsednik vlade predlaga razrešitev in minister odstopi pred glasovanjem)
1996	2	- ministra za zunanje zadeve Zorana Thalerja (izglasovana nezaupnica) - ministra za zdravstvo Božidarja Voljča (DZ o interpelaciji ni odločal)
1997	1	- Vlade Republike Slovenije (predlagani sklep o oceni dela vlade ni sprejet)
1998	3	- ministra za obrambo Alojza Krapeža (minister odstopi pred glasovanjem) - ministra za šolstvo in šport Slavka Gabra (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za notranje zadeve Mirka Bandlja (izglasovana nezaupnica)
1999	2	- ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Cirila Smrkolja (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za finance Mitje Gasparija (nezaupnica ni izglasovana)
2000	1	- ministra za zunanje zadeve Lojzeta Peterleta (DZ o interpelaciji ni odločal)
2001	1	- ministra za okolje in prostor Janeza Kopača (nezaupnica ni izglasovana)
2004	3	- ministra za notranje zadeve Rada Bohinca (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za zdravje Dušana Kebra (nezaupnica ni izglasovana) - Vlade Republike Slovenije (DZ o interpelaciji ni odločal)
2006	2	- ministra za kulturo Vaska Simonitija (nezaupnica ni izglasovana) - ministra za zdravje Andreja Bručana (nezaupnica ni izglasovana)
2007	1	- ministra notranje zadeve Dragutina Mateja (nezaupnica ni izglasovana)
Skupaj	23	

Vir: Žagar in Koselj (2004); dobesedni zapisi sej Državnega zbora; publikacije, raziskovalne naloge in podatki raziskovalnega sektorja Državnega zbora, dostop na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230>(september 2008).

Iz pregleda interpelacij za celotno obdobje od 1992–2008 je razvidno, da se ta institut uporablja veliko redkeje kot poslanska vprašanja, kar je tudi razumljivo, saj so pri tem institutu možne ostrejšše posledice, pa tudi postopek je dolgotrajnejši. Kljub temu imamo v vsem tem obdobju samo štiri leta, v katerih ni bila vložena nobena interpelacija (2002, 2003, 2005 in 2008). Prvi dve interpelaciji sta bili vloženi še pred konstituiranjem Državnega zbora, torej v času tridomne Skupščine Republike Slovenije. Skupaj je bilo vloženi v tem obdobju 23 interpelacij,⁵⁴ od teh sta bili dve interpelaciji o delu in odgovornosti vlade, ostale pa so se nanašale na delo posameznih ministrov.

Državni zbor iz različnih razlogov šestkrat ni odločal o interpelaciji, v trinajstih primerih interpelacija proti posameznim ministrom ni bila izglasovana. V dveh primerih je minister odstopil že pred obravnavo o nezaupnici proti njemu, v dveh primerih pa je bila ministru na koncu obravnave interpelacije izglasovana in je bil zato razrešen s položaja ministra. Glede na to, da je vsak mandat vse manj obravnavanih interpelacij, sklepamo, da vlada v zadnjih dveh mandatih uživa v parlamentu trdnejšo podporo, brez katere sicer ne more delovati. Kar se tiče uspešnosti ali neuspešnosti interpelacije, pa je treba povedati, da je interpelacija tudi sredstvo, s katerim opozicija poskuša odvzeti verodostojnost vladajočim; v javnosti se spodbudi zanimanje za kakšno pomembno zadevo, saj so interpelacije medijsko zelo odmevne; in ne nazadnje, posamezniki in politične stranke jih uporabljajo tudi za samopromocijo.

Poslanska vprašanja

Eno izmed najbolj uporabljenih sredstev nadzora parlamenta nad delom vlade in njenih članov je poslansko vprašanje. Z njimi poslanec dobi informacijo o neki zadevi ali pa hoče z njim pokazati na nesposobnost ministra oziroma napake pri njegovem delu. Pomeni najblažjo obliko uresničevanja politične odgovornosti vlade oziroma ministrov parlamentu. Institut poslanskega vprašanja je pomemben tako za položaj poslancev kot tudi za razmerje med vlado in parlamentom. V praksi ga uporabljajo predvsem poslanci opozicije in je namenjen uveljavljanju individualne odgovornosti ministrov.

Poslanska vprašanja in pobude ureja poslovnik Državnega zbora. Na plenarni seji so na vrsti vsak mesec enkrat, praviloma se obravnavi poslanskih vprašanj in pobud določi popoldanski del seje, navzoči morajo biti predsednik vlade in ministri ter generalni sekretar vlade. Poslanska vprašanja so lahko pisna ali ustna, pobude pa so lahko le pisne. Če naslovnik ne more dati odgovora na ustno vprašanje na isti

⁵⁴ Leta 1994 so bile vložene še tri interpelacije (zoper ministra za šolstvo in šport Slavka Gabra, ministra za kulturo Sergija Peljhana in ministra za okolje in prostor Pavleta Gantarja), ki pa nikoli niso prišle na dnevni red DZ, saj po mnenju Zakonodajno-pravne službe niso bile vložene v skladu s poslovnikom.

seji, je rok za pisni odgovor 30 dni, enak rok velja za pisna vprašanja. Na prva štiri poslanska vprašanja odgovori predsednik vlade. Predsedujoči na seji Državnega zbora določi vrstni red, tako da zagotovi, da pridejo na vrsto poslanci različnih poslanskih skupin; pri tem prva štiri vprašanja (predsedniku vlade) postavijo poslanci treh strank opozicije in poslanec ene stranke vladajoče koalicije. Poslansko vprašanje sicer ne privede do glasovanja o nezaupnici vladi.

V mandatu 1992–1996 so poslanci postavili 1761 poslanskih vprašanj in pobud, v mandatu 1996–2000 nekaj manj, tj. 1586 poslanskih vprašanj in pobud. V mandatu 2000–2004 je število poslanskih vprašanj in pobud strmo naraslo, saj je bilo postavljenih kar 2459 poslanskih vprašanj in pobud, še več (3082) poslanskih vprašanj in pobud pa je bilo postavljenih v mandatu 2004–2008. Ugotovimo lahko, da ta institut veliko več uporablja opozicija.⁵⁵

Tabela 13: Število poslanskih vprašanj in pobud v mandatnem obdobju 2000–2004 in 2004–2008

Avtor \ Leto	2000–2004	2004–2008
koalicija	445	413
opozicija	1895	2630
poslanca narodnih skupnosti	74	36
samostojni poslanci	45	3
Skupaj	2459	3082

Vir: Publikacije, raziskovalne naloge in podatki raziskovalnega sektorja Državnega zbora, dostop na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230> (september 2008).

V mandatnem obdobju 1996–2000 je bilo neodgovorjenih 354 vprašanj (22,3 odstotka vseh postavljenih), v obdobju 2000–2004 je bilo 157 takšnih, na katera ni bilo odgovora (6,4 odstotka vseh postavljenih), v mandatu 2004–2008 pa sta bili neodgovorjeni 102 vprašanja in pobudi (3,3 odstotka vseh postavljenih). Med poslanci opozicije izstopata (2004–2008) zlasti Slovenska nacionalna stranka s 1156 vprašanji, kar je več kot tretjina vseh zastavljenih vprašanj in pobud (37,5%), ter Socialni demokrati s 666 vprašanji (21,6%). Največ vprašanj, ki so ostala brez odgovora (33), je postavila trojica poslancev poslanske skupine Lipa, kar pomeni slabo petino od vseh postavljenih vprašanj te poslanske skupine.

⁵⁵ V mandatnem obdobju 2004–2008 je opozicija postavila kar 85,3% vseh poslanskih vprašanj in pobud; v mandatnem obdobju 2000–2004 pa 77,6% vseh poslanskih vprašanj in pobud.

Tabela 14: Poslanska vprašanja po strankah v mandatnem obdobju 2000–2004 in 2004–2008

STRANKA	POSTAVLJENA POSLANSKA VPRAŠANJA	POSTAVLJENA POSLANSKA VPRAŠANJA
	2000–2004	2004–2008
LDS	116	537
SDS	548	186
ZLSD / SD	158	666
SLS	153	51
NSi	364	128
DeSUS	36	48
SNS	658	1156
LIPA	-	174
SMS	325	-
ZARES	-	97
NS	74	36
SP	45	3
Skupaj	2459	3082

Vir: Publikacije, raziskovalne naloge in podatki raziskovalnega sektorja Državnega zbora, dostop na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230> (september 2008).

Rezultati so v skladu s pričakovanji, če jemljemo poslanska vprašanja in pobude zgolj kot orodje institucionalizirane opozicije za nadzor delovanja izvršne oblasti. Če pojmovanje poslanskih vprašanj in pobud razumemo tudi kot kanal za državljanske pobude, pa se zastavi vprašanje, ali obstajajo razlike med poslanci pozicije in opozicije glede odzivnosti na državljanske pobude. Poslanci manjših strank postavljajo relativno več vprašanj, z njimi pridobivajo pozornost ali naklonjenost med volivci. Poslanci si s postavljanjem vprašanj povečujejo ugled in vpliv v parlamentu in v širši javnosti. Vlada in ministri pa so s poslanskimi vprašanji pod pritiskom javnosti, saj se z odgovori pokaže tudi sposobnost ali nesposobnost ministrov ali predsednika vlade, kar ni zanemarljivo.

Ustavna obtožba

Ustava poleg teh instrumentov v 119. členu določa tudi možnost obtožbe zoper predsednika vlade in ministre, in sicer lahko »predsednika vlade ali ministre Državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij« (Ustava Republike Slovenije). Pri tem pa ne gre za politično odgovornost, ampak za individualno kazensko odgovornost. Obtožba najvišjih funkcionarjev je v parlamentarnih demokracijah izreden instrument, ki se uporablja zelo redko in le kot skrajno sredstvo za uveljavljanje njihove odgovornosti, saj se lahko »uporabi le ob kršitvah ustave in zakonov pri opravljanju funkcije, ne pa tudi kot sredstvo za ugotavljanje ustreznosti ali primernosti ravnanja nekega funkcionarja« (Rupnik, Cijan, Grafenauer, 1996: 215). Nekaj doslej vloženih obtožb pri nas je jasno pokazalo nerazumevanje tega instituta, saj praviloma niso vsebovale pravnih, temveč politične

kvalifikacije, ki sodijo v različne postopke za uveljavljanje politične in ne pravne odgovornosti.

V primerjavi s predsednikom republike je odgovornost predsednika vlade in ministrov določena širše, saj so ti lahko obtoženi kršitve ustave in vsakršne (ne samo hujše) kršitve zakona pri opravljanju svojih funkcij. Ustavno sodišče obravnava obtožbo zoper predsednika vlade in ministre enako kakor obtožbo zoper predsednika republike. Uvedba postopka o obtožbi predsednika republike lahko Državnemu zboru predlaga najmanj trideset poslancev. Najmanj deset poslancev pa ima pravico predlagati Državnemu zboru, naj obtoži predsednika vlade ali ministra pred ustavnim sodiščem. Državni zbor mora o predlogu odločiti vsaj v 60 dneh od sprejema predloga, sicer se šteje, da je predlog zavrjen. Zaradi velikega političnega pomena je uporaba tega instituta odvisna predvsem od razmerja političnih sil v Državnem zboru, pa tudi od splošnih političnih okoliščin. Utemeljenost obtožbe in odločanje o tem, da obtoženemu preneha funkcija, sprejme ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov.

Odnosi med Vlado Republike Slovenije in Državnim zborom Republike Slovenije v zadevah Evropske unije

Že takoj po osamosvojitvi si je Slovenija kot enega izmed ključnih ciljev postavila polnopravno članstvo v Evropski uniji. Prvi diplomatski odnosi med Evropsko skupnostjo in Slovenijo so bili vzpostavljeni aprila 1992, že naslednje leto (aprila 1993) pa je bil podpisan Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Slovenijo. Junija 1996 je sledil še Evropski sporazum o pridružitvi med Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, s čimer se je Slovenija vključila v predpristopno strategijo za pripravo pridruženih držav za polnopravno članstvo v Evropski uniji. Evropski sporazum je pomenil okvir za politični dialog, spodbujal je povečanje trgovinskih in ekonomskih odnosov med Slovenijo in Evropsko unijo, bil je podlaga za tehnično in finančno pomoč s strani Evropske unije, pomenil pa je tudi primerno oporo postopnemu vključevanju Slovenije v Evropsko unijo (Fink - Hafner in Lajh, 2005: 55). Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo so podprle vse parlamentarne stranke, razen Slovenske nacionalne stranke, in podpisale poseben sporazum o sodelovanju v tem procesu. Prav tako je Državni zbor sprejel sklep o prioritetenem obravnavanju evropske zakonodaje, da bi se pospešil proces prilagajanja slovenske zakonodaje evropski. Članstvo v Evropski uniji je postalo nacionalni interes (Fink - Hafner in Lajh, 2005: 56).

Tako pravni red Evropske unije kot tudi posamezna pogajalska področja so bila organizirana drugače kot slovenska državna uprava, zaradi

česar je bilo nujno institucionalno prilagajanje na nacionalni ravni. Poleg tega pa je pravni red Evropske unije posegal v delo vseh resorjev, tako da je bilo nujno, da v tem procesu sodelujejo vsi ministrski resorji. Za vsako izmed 31 pogajalskih področij je bila ustanovljena posebna pogajalska skupina, zaradi kompleksnosti procesa so večinoma delovale medresorsko. Osrednja akterja v pogajalskem procesu sta bila Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ) in predsednik vlade, ki je vodil in usmerjal delo vlade, skrbel za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajeval delo ministrov in predstavljal vladu (Fink - Hafner in Lajh, 2005: 57). Vladni kabinet kot celota je predstavljal osrednjo politično raven upravljanja evropskih zadev v Sloveniji, saj je formalno sprejemala slovenska pogajalska izhodišča, ki pa jih je moral naknadno potrditi še Državni zbor (Fink - Hafner in Lajh, 2005: 59). Glede na to, da v slovenskem političnem sistemu parlament zavzema osrednje mesto, je bil pomembno vključen v proces vključevanja Slovenije v evropske integracije. Pri tem je pomembno vlogo igralo dejstvo, da je bilo povezovanje z Unijo razumljeno kot skupna naloga politične elite, zaradi česar je vlada spoštovala zahteve po sodelovanju Državnega zbora pri evropskih zadevah. Ključni nalogi Državnega zbora v tem procesu sta bili usklajevanje slovenske zakonodaje z evropsko ter potrjevanje predlaganih pogajalskih izhodišč, preden so bila ta poslana v Bruselj (Fink - Hafner in Lajh, 2005: 67).

Državni zbor je leta 1999 sprejel Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije (v obdobju od leta 1999–2002 naj bi sprejel 240 zakonov), vendar je pri uresničevanju tega programa prihajalo do zaostankov (eden od vzrokov za to je bilo tudi zamujanje vlade pri pripravi predlogov zakonov, slabša kakovost le-teh ...), zato je Državni zbor sprejel poseben delovni koledar, v katerem so bili rezervirani dnevi za razpravo o predlogih zakonov, ki so se nanašali na zadeve Evropske unije. Pojavila so se vprašanja o kakovosti sprejete zakonodaje, zlasti zaradi velikega števila hitrih postopkov sprejemanja zakona (Zajc, 2002 a: 676). Državni zbor je imel v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo težave zlasti z:

- načrtovanjem dela Državnega zbora in velike zamude pri obravnavanju in sprejemanju »evropskih« zakonov glede na sprejeti državni program;
- neustrezno oblikovanostjo in sestavljenostjo Državnega zbora, ki nista upoštevali števila poslancev in povzročali njihovo preveliko obremenjenost;
- idealizirano predstavo o slovenskem parlamentu v okoliščinah polnopravnega članstva (Zajc, 2002 a: 687).

Marca 2003 je Državni zbor slovenski ustavi dodal nov ustavni zakon (3. a člen), s katerim je prenesel na Evropsko unijo pomemben del izvrševanja svojih suverenih pravic: *Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese*

izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot. Ustava tudi določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij, kar omogoča direkten prenos aktov, ki jih sprejemajo institucije Evropske unije, v našo zakonodajo in ni potrebno, da se Državni zbor o njih izreče. Prav tako je obvezal vlado, da mora Državni zbor sproti obveščati o predlogih aktov Evropske unije in odločitvah ter o svojih dejavnostih. Državni zbor lahko do tega sprejema stališča, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju.

Podrobneje je razmerja med vlado in parlamentom opredelil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, 34/2004). Ker je Slovenija del suverenosti prenesla na Unijo, se je glede na način sprejemanja zakonodaje v institucijah Evropske unije spremenil odnos med vlado in Državnim zborom. Vlada ni več samo predlagateljica zakonov, temveč nastopa tudi kot vezni člen med Slovenijo in Unijo. S stališči Slovenije nastopa kot zakonodajalec v zadevah Evropske unije, to je v njenih zakonodajnih organih (Evropskem svetu in Svetu). Zaradi postopka odločanja (*sui generis*) v evropskih institucijah je Državni zbor pooblastil vlado, da v zadevah Evropske unije ravna samostojno in s tem tudi prevzame vso odgovornost. Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado dopušča samostojnost vlade pri opravljanju njenih funkcij, *Državni zbor pa sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah Evropske unije, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost.* V primeru, da Državni zbor ne izrazi namere, da bo predlog obravnaval, predlog postane stališče Slovenije. Na svojo pobudo ali predlog vlade lahko Državni zbor obravnava tudi druge zadeve Evropske unije.

Vlada nosi odgovornost, da sproti obvešča Državni zbor o vseh zadevah Evropske unije, in sicer od samega začetka njihovega obravnavanja v organih Evropske unije. Tako mora vlada posredovati akte takoj, ko jih prejme sama, hkrati pa jim mora priložiti še podatke o postopku sprejemanja akta, poglavitnih rešitvah in ciljih predloga, ga oceniti glede na posledice za proračun, gospodarstvo, okolje in javno upravo ter potrebo po spremembi predpisov. Državni zbor pa mora svoje odločitve takoj posredovati vladi. Državni zbor ima možnost, da opravi razpravo o zadevah Evropske unije na svojo pobudo, do razprave pa lahko pride na podlagi zahteve četrtnine poslancev, delovnega telesa za evropske zadeve ali pa sklepa kolegija predsednika Državnega zbora. Prav tako pa Državni zbor na skupni seji razpravlja in zavzema stališča do sprememb ustanovitvenih pogodb Evropske unije, stanju v Uniji in položaju Slovenije v njej pred zasedanjem Evropskega sveta. Kadar Državni zbor obravnava zadeve Evropske unije na plenarnem zasedanju, sprejme obvezujoče sta-

lišče. Le kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah Evropske unije oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ne bi bila v korist Republike Slovenije, lahko ravna drugače, vendar pa mora o tem takoj obvestiti Državni zbor in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje. Državni zbor svoje pristojnosti prenaša na posebno delovno telo, odgovorno za evropske zadeve, oziroma v primeru zaved zunanjih in varnostnih politik na delovno telo, pristojno za zunanjo politiko (to zagotavlja specializacijo, intenzivnost dela in stalno vključenost Državnega zbora v procese oblikovanja odločitev na ravni Evropske unije). Odbor za evropske zadeve zagotavlja pogled od zgoraj nad vsemi področji v delu, kjer je odločanje preneseno na raven Evropske unije, oblikuje konsenz glede slovenskih nacionalnih interesov na posameznih področjih. Delovni telesi obravnavata zadeve Evropske unije na podlagi mnenj, ki jih v rokih, ki omogočajo pravočasno odločanje, oblikujejo matična delovna telesa. Ti dve telesi imata politično težo v podajanju mnenj Državnega zbora o stališčih vlade pri sprejemanju evropske zakonodaje, saj je stališče odborov tudi stališče Slovenije in ga vlada mora upoštevati. Seje delovnih teles, kadar odločajo o zadevah Evropske unije, so zaprte za javnost (na sejah se namreč obravnavajo tudi stališča drugih držav in možnosti za lastno fleksibilno nastopanje vlad, ki je v Uniji neizogibno, zaradi česar je priporočljiva tajnost sej), gradiva in sklepi delovnih teles pa so javnosti dostopni. Odbor za zadeve Evropske unije tudi zagotavlja stalni nadzor nad vlado in sodelovanje z njo v zadevah Evropske unije (Zajc, 2005: 115–116).

PRAVOSODNI SISTEM

Pod izrazom pravosodje si običajno predstavljamo različen obseg pojmov, ta je hkrati odvisen tudi od tega, kolikšno in katero smer izobrazbe imamo ter kako pogosto prihajamo v stik z njimi v našem vsakdanjem življenju. Do razlikovanja v pojmovanju prihaja tudi v samem pravu, tako v pravni teoriji kot tudi v ustavi, zakonih in drugih predpisih. Izraz pravosodje se uporablja za označitev področja delovanja državne oblasti, nanašajoč se na različne dejavnosti v zvezi z izvajanjem sodne funkcije; izraz pa se uporablja tudi v organizacijskem pomenu za označitev organov, ki delujejo na tem področju. V teoriji se razlikujeta dva pomena izraza pravosodje, in sicer ožji in širši pomen. V ožjem pomenu se šteje za pravosodje samo sodstvo, torej le organi, ki izvajajo sodno funkcijo. V širšem pomenu pa štejemo v pravosodje tudi druge subjekte, ki delujejo na področju pravosodja, ki pa niti funkcionalno niti organizacijsko ne sodijo v okvir sodne veje oblasti – tožilstvo, notariat, odvetništvo in organi pravosodne uprave (Kaučič in Grad, 2007: 289).

Opredelitev nalog posameznega pravosodnega organa

Sodišča

Sodna funkcija je po obstoječem razmerju med zakonodajno in izvršilno zelo blizu prav slednji, saj prav tako izvršuje zakone, ki so izdani v okviru zakonodajne funkcije. Od izvršilne se sodna razlikuje predvsem po tem, da deluje le na pobudo drugih subjektov, ter hkrati po tem, da so njene odločitve dokončne in da je pri svojem delu popolnoma samostojna ter hkrati neodvisna od različnih političnih odločitev. Sodna funkcija si je v svojem razvoju pridobila tudi pravico nadzirati delo državne uprave prek upravnega sodišča in celo zakonodajno – z ustavno-sodno funkcijo ter z reševanjem sporov glede pristojnosti (kompetenčni spori) in med različnimi državnimi organi (Kaučič in Grad, 2007: 290). Sodno funkcijo opravljajo posebni državni organi – sodišča, znotraj njih pa jo izvajajo sodniki. Sodnike po navadi imenuje šef države (monarh, predsednik) ali pa pristojni minister. Vsak sodnik nastopa v dvojni nalogi. Na eni strani je nosilec sodne funkcije, na drugi strani pa je pravni strokovnjak, za katerega je opravljanje njegove funkcije tudi poklicna kariera in zaposlitev. Položaj sodnikov je pravno urejen v sami Ustavi⁵⁶ in v Zakonu o sodniški službi.⁵⁷ Sodniki so pri opravljanju sodniške funkcije vezani le

⁵⁶ Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

⁵⁷ Zakon o sodniški službi (ZSS), Uradni list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 2/04, 71/04, 17/06, 41/06.

na Ustavo in zakon, pri čemer predvideva zakonska ureditev še vezanost na splošna načela mednarodnega prava ter na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe (Kocjančič et al, 2003: 219). Sodnik je z izvolitvijo v Državnem zboru imenovan v trajni mandat in je tako izvoljen le enkrat. Vendar to ne pomeni, da je trajno izvoljen za določeno sodniško mesto – mesto okrajnega, okrožnega, višjega ali vrhovnega sodnika. Sodnik, ki je izvoljen v sodno funkcijo, je hkrati tudi imenovan za sodnika na določenem sodišču.

Državno tožilstvo

Državna tožilstva so kot del pravosodja samostojni državni organi, njihov položaj in medsebojna razmerja ureja Zakon o državnem tožilstvu (5. člen ZDT).⁵⁸ Državno tožilstvo je stranka v kazenskem postopku. Njegova vloga je, da v kazenskem postopku pred sodišči v imenu države izvaja kazenski pregon in z njim povezane storilce kaznivega dejanja ter da ugotavlja njihovo kazensko odgovornost v skladu s Kazenskim zakonikom in Zakonom o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (Kobler, 2004: 9). Vendar pa funkcija tožilcev ni le v delovanju na kazenskem področju, ampak tudi skrb za zakonitost delovanja sodišč na civilnopravnem in upravnopravnem področju. To funkcijo pa tožilstvo izvršuje tako, da vloga zahteve za varstvo zakonitosti zoper sodne odločitve, ko je sodni postopek pravnomočno končan. Enak postopek pa velja tudi na prekrškovnem področju.

Za samostojno odločanje državnega tožilstva se tožilstvo odloči, če meni, da ni razloga za sum storjenega kaznivega dejanja, ki je predmet ovadbe, ali da niso podani pogoji za kazenski pregon, in v tem se primeru kazenska ovadba zavrže. Postopek pa se s tem ne konča, če oškodovanec sam poda kazenski pregon. Hkrati pa je ob tem še pomemben podatek, da državno tožilstvo ni pristojno za pregon vseh kaznivih dejanj, ampak samo za dejanja, ki so del pregona po uradni dolžnosti. Za določena kazniva dejanja je mogoče, da oškodovanec sam vloži zasebno tožbo proti storilcu. Torej so državni tožilci pooblašteni le za varstvo zakonitosti in ne za pregon vseh kaznivih dejanj (Kobler, 2004: 9).

Splošno gledano imata sodnik in državni tožilec veliko skupnih elementov, saj tudi njemu pripada trajna funkcija in lahko prav tako napreduje na višji položaj. Državno tožilstvo je urejeno z Zakonom o državnem tožilstvu (ZDT), ki ureja položaj in organizacijo državnih tožilcev kot tudi položaj tistih državnih organov, v okviru katerih izvajajo svojo funkcijo državnega tožilstva. Njemu podrejeni pa so državni tožilci, ki jih imenuje vlada na predlog ministrstva za pravosodje, ministrstvu pa predloge poda kadrovska komisija državnega tožilstva, ki je po svojih nalogah in

⁵⁸ Zakon o državnem tožilstvu (ZDT), Uradni list RS, št. 63/94, 59/99, 110/02, 17/06, 20/06, 50/06, 14/07, 34/07, 40/07, 57/07, 62/07 in 94/207.

pristojnostih podobna sodnemu svetu. Zakon je uvedel tudi pomočnike državnih tožilcev, ki pa niso nosilci tožilske funkcije. Državno tožilstvo je organizirano na dveh ravneh, in sicer kot okrožno državno tožilstvo in vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, s čimer v grobem sledi organizaciji sodišč.

Okrožno državno tožilstvo deluje za območje okrožnega sodišča s splošno pristojnostjo in vseh okrajnih sodišč s tega območja. Svoje funkcije pred okrajnimi sodišči izvaja okrožno državno tožilstvo s sedeža okrožnega državnega tožilstva ali z zunanjega oddelka. Državni tožilci, imenovani pri okrožnem državnem tožilstvu, imajo naziv okrožni državni tožilec. Za okrožnega državnega tožilca je lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje pogoje za izvolitev v sodniško funkcijo na položaj okrožnega sodnika ali je najmanj tri leta opravljala funkcijo pomočnika državnega tožilca. Po zakonu je vrhovno državno tožilstvo najvišje tožilstvo v državi. Vrhovni državni tožilci morajo biti zgled strokovnosti, nepristranskosti, poštenosti in vestnosti. Odločitve in pravna stališča vrhovnega državnega tožilstva pomenijo tehten prispevek k zagotavljanju pravne države. Vrhovno državno tožilstvo deluje za celotno območje Republike Slovenije s svojega sedeža. Vodja vrhovnega državnega tožilstva je generalni državni tožilec, ki ga imenuje Državni zbor na predlog vlade za dobo šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Državni tožilci, imenovani pri vrhovnem državnem tožilstvu, imajo naziv državni tožilec oziroma višji državni tožilec (57. člen ZDT). Za višjega državnega tožilca je lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje pogoje za izvolitev v sodniško funkcijo na položaj okrožnega sodnika in je najmanj pet let uspešno opravljala funkcijo okrožnega državnega tožilca. Za vrhovnega državnega tožilca pa je lahko imenovana oseba, ki izpolnjuje pogoje za izvolitev v sodniško funkcijo na položaj okrožnega sodnika in je najmanj pet let uspešno opravljala funkcijo višjega državnega tožilca ali najmanj deset let uspešno opravljala funkcijo okrožnega državnega tožilca.

Državno pravobranilstvo

Državno pravobranilstvo je samostojen državni organ« (2. člen ZDPra)⁵⁹ in tako ni organ pravosodja. Njegova organizacija je enovita, vendar je notranje razčlenjena, kajti zakon določa, da svoje funkcije opravlja na sedežu organa ter na zunanjih oddelkih, ti pa so v Mariboru, Celju, Kopru, Murški Soboti, Novi Gorici, Novem mestu in na Ptujju, in sicer tako, da je pristojnost vezana na posamezna sodna okrožja (po 17. člena ZDPra). Naloge državnega pravobranilstva opravlja generalni državni pravobranilec, državni pravobranilci in njihovi pomočniki. Način imenovanja in razrešitve ter njihove pravice in dolžnosti so navedene v zakonu. Prav tu se še enkrat

⁵⁹ Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDPra), Uradni list RS, št. 20/97, 56/02, 17/06, 41/06.

izkaže podobnost z državnim tožilstvom. Razlike nastanejo le v tem, da imajo pravobranilci in pomočniki osemletni mandat z možnostjo ponovnega imenovanja. Najpomembnejša pristojnost državnega pravobranilstva je zastopanje države, njenih organov in upravnih organizacij v postopkih pred sodiščem – pravni, nepravdni, upravni spori, delavni in socialni spori (Kobler, 2004: 26). Državno pravobranilstvo ni le pristojno za zastopanje organov ter organizacij, ki so pravne osebe, v Republiki Sloveniji, temveč tudi pred tujimi in mednarodnimi sodišči (npr. pred Evropskim sodiščem za človekove pravice in svoboščine v Strasbourg) (prav tam).

Odvetništvo

Odvetništvo je posebna služba, ki zagotavlja poklicno in strokovno zastopanje pravnih in fizičnih oseb v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi ter tudi druge oblike pravne pomoči (Kaučič in Grad, 2007). Dejstvo je, da odvetništvo ne sodi med državne organe oziroma ni v neposredni povezavi z dejavnostjo države. Po 137. členu Ustave je odvetništvo kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon. Ne le, da je odvetništvo pri svojem delu vezano na samostojnost in neodvisnost, temveč je njegova skrb tudi pošteno, strokovno in skrbno zastopanje stranke v mejah pooblastila. Hkrati odvetništvo zagotavlja vso potrebno pomoč pri uresničevanju ustavne pravice do pritožbe (po 25. členu URS) in pravico do obrambe v kazenskem postopku (po 29. členu URS). Odvetniška naloga je tudi, da v okviru svojega poklica strankam omogoča sestavljanje javnih listin – različne pogodbe, enostranske izjave volje, oporoke, tožbe in druge procesne akte ter da ne nastopa le v vlogi zastopnika v postopkih pred sodišči ali drugimi državnimi organi, temveč lahko nastopa kot pooblaščenec stranke nasproti drugim osebam, s katerimi je ta stranka v nekaterih pravnih razmerjih tudi zunaj upravnih ali drugih postopkov, ki jo vodijo državni organi oziroma nosilci javnih pooblastil (po 5., 6. in 11. členu ZDov).

Notariat

Notariat se šteje za posebno javno službo, ki jo opravljajo notarji (1. člen Zakona o notariatu).⁶⁰ Iz podobnih razlogov kot odvetništvo notariat uvrščamo v del pravosodja; v nasprotju z odvetništvom pa je notariat posebna javna služba, ki so ji zaupana javna pooblastila. Njegova funkcija je, da subjektom, ki se nanj obrnejo, nudijo določeno strokovno pomoč. Bistvena razlika je le v tem, da notariat praviloma ne sodeluje neposredno v sodnih postopkih oziroma v drugih uradnih postopkih, ampak svojo vlogo opravi že pred uvedbo postopka. Notarje na notarsko mesto

⁶⁰ Zakon o notariatu (ZN), Uradni list RS, št. 13/94, 48/94, 82/94, 73/04, 98/05, 17/06, 115/06, 2/07.

imenuje minister za pravosodje, in sicer na predlog Notarske zbornice Slovenije. Hkrati ministrstvo tudi določa število in razporeditev notarskih mest po sedežih, in sicer tako, da na območje okrajnega sodišča pripada najmanj eno notarsko mesto (Kaučič in Grad, 2007). Bistvena dejavnost notariata sega na področje civilnopravnih razmerij, torej pravnih razmerij med fizičnimi ali pravnimi osebami, ki jih te samostojno ustanavljajo, spreminjajo ali ukinjajo (Kobler, 2004: 32). Zakon o notariatu notarjem določa tri vrste pristojnosti. Najpomembnejša je sestavljanje javnih listin o pravnih poslih, o izjavah volje ali o dejstvih, iz katerih izvirajo pravice. Kot druga najpomembnejša pristojnost je hramba listin, tu gre za hrambo listin, ki jih je sestavil notar in so v notarski obliki, torej gre za listine o sklenjenih pravnih poslih (npr. kupnine ali darilne pogodbe glede nepremičnin, pogodbe o ustanovitvah gospodarskih služb) ali enostranske izjave volje (npr. oporoke, izjavljene pred notarjem). S to nalogo je tudi povezana obvezna hramba takšnih listin pri notarju, kot je določeno z zakonom. Tretja vrsta pristojnosti notarjev pa je opravljanje nekaterih zadev po nalogu sodišč (npr. delno ali celotno vodenje zapuščinskih postopkov itd.), če je z zakonom tako določeno. Zakon o notariatu (ZN) v 47. členu določa, kateri pravni posli morajo biti sklenjeni v obliki notarskega zapisa: pogodba o urejanju premoženjskih razmerij med zakoncema; pogodbe o razpolaganju s premoženjem oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost; pogodbe o izročitvi in razdelitvi premoženja za življenje; pogodbe o dosmrtnem preživljanju in sporazumi o odpovedi o navedenem premoženju za življenje; darilne obljube in darilne pogodbe za primer smrti.

Organizacija sodstva v Republiki Sloveniji

Organiziranost sodišč je v različnih pravnih in političnih sistemih različna. Kljub številnim razlikam pa pozna vsak sodobni pravni sistem instančno sojenje, kar pomeni, da je vsaka zadeva najprej obravnavana na prvi stopnji, nato pa obstaja možnost pritožbe na drugostopenjsko, apelacijsko sodišče (Igličar, 2004). Sicer pa ustava v 126. členu določa, da zakon določa ureditev in pristojnost sodišč ter da izrednih sodišč ni dovoljeno ustanavljati v mirnem času in tudi ni dovoljeno ustanavljati vojaških sodišč. V 127. členu Ustave je določeno, da je vrhovno sodišče najvišje sodišče v državi. Iz teh ustavnih določb je mogoče sklepati, da je v okviru ustavnega koncepta mogoče z zakonom ustanoviti tudi specializirana sodišča. Po Zakonu o sodiščih (ZS)⁶¹ se v slovenski pravni ureditvi sodišča delijo na sodišča splošne pristojnosti in specializirana sodišča. Slednja izvajajo

⁶¹ Zakon o sodiščih (ZS), Uradni list RS, št. 19/94, 45/95, 38/99, 28/2000, 26/01, 56/02, 73/04, 72/05, 100/05.

sodno oblast le na posameznih področjih v okviru posebne, z zakonom določene pristojnosti. Za ta sodišča veljata splošna pravna ureditev, ki je določena z ZS, ter pravna ureditev v posebnih zakonih.

Dejstvo je, da sodišča igrajo najpomembnejšo vlogo na področju pravosodja. Ustanovljena so ravno z namenom zagotovitve sodnega varstva glede odločitev, o katerih so že odločali drugi organi (upravni organi, organi za prekrške). Bodisi so odločali o pravicah posameznikov oziroma organizacij iz različnih civilnopravnih razmerij (odškodninski spori, spori zaradi kršitev pogodb, spori o avtorskih zadevah, spori iz družinskih razmerij), o civilnih zadevah (dedovanje, o mejah, o razdružitvi solastninskega deleža) ali pa o obtožbah v primeru kazenske odgovornosti (Kobler, 2004: 7). V Sloveniji delujejo kot splošno pristojna na prvi stopnji okrajna in okrožna sodišča, na drugi stopnji pa višja sodišča. Med specializirana sodišča uvrščamo delovna in socialna sodišča. Vsa sodišča, tako splošna kot specializirana, imajo svoj vrh v Vrhovnem sodišču Republike Slovenije. Ob tem ne gre pozabiti tudi vloge ustavnega sodišča (predvsem kadar odloča o ustavni pritožbi), katerega delovanje je sicer bolj navzoče zlasti v sferi zakonodajne oblasti, o čemer govorimo v ločenem poglavju. V sferi sodne oblasti se ustavno sodišče pojavlja, kadar odloča o kršitvi ustavnih pravic s posamičnimi konkretnimi akti državnih organov. O tem odloča na podlagi ustavne pritožbe, ki jo ima pravico vložiti pravna ali fizična oseba, ko so izčrpana že vsa pravna ali izredna pravna sredstva. Kot posledica predhodnega procesa je zato ustavna pritožba pogosto uperjena zoper sodbo ustavnega sodišča. Kadar ustavni pritožbi ustavno sodišče ugodi zoper sodbo ali odločbo v celoti ali jo deloma odpravi oziroma razveljavi, se zadeva vrne pristojnemu organu v pravno odločanje. Sodni sistemi niso le sodišča in sodniki, ampak so ob njih kot sestavni del še sodni svet, personalni svet, sodna uprava in personalna uprava.

Sodni svet

Sodni svet je organ, ki Državnemu zboru predlaga nove kandidate za izvolitev v sodniško funkcijo; odloča o nezdružljivosti sodniške funkcije; daje mnenje k predlogu proračuna za sodišča in mnenje Državnemu zboru o zakonih, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodišč; lahko sprejema merila za pričakovani obseg dela sodnikov; obravnava in odloča o utemeljenosti pritožbe sodnika, ki meni, da je bila kršena njegova zakonska pravica, kršen njegov neodvisen položaj ali neodvisnost sodstva, ter opravlja druge zadeve, če zakon tako določa (28. člen ZS). Naloga sodnega sveta je tudi zagotavljanje sodelovanja med zakonodajno in sodno vejo oblasti pri postavljanju sodnikov. Člani sodnega sveta se izvolijo za dobo petih let in po tem času ne morejo biti takoj ponovno izvoljeni. Pet članov sodnega sveta voli Državni zbor na tajnih volitvah, in sicer na predlog predsednika republike, preostalih šest članov pa volijo sodniki iz svojih vrst, in sicer na neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Predsednika sod-

nega sveta pa izvolijo sami člani z dvotretjinsko večino s tajnim glasovanjem. Ustavni položaj sodnega sveta ter zakonska opredelitev pristojnosti sodnega sveta in tudi pristojnosti personalnih svetov so v tesni povezavi z dejstvom, da sodno oblast na sodiščih izvajajo le sodniki. Če je z oceno sodniške službe ugotovljeno, da sodnik ne ustreza sodniški službi, ima sodni svet dolžnost odločiti o tem, ali se izbrani kandidat potrdi ali ne. Hkrati ima potrjena ocena za posledico lahko tudi možnost prenehanja sodne funkcije (33. člen ZSS). Poleg že omenjenih nalog ima sodni svet še druge pristojnosti na področju pravosodne uprave. Na predlog ministra za pravosodje odloča o številu sodniških mest na posameznem sodišču (38. člen ZS) in o številu sodnikov porotnikov pri okrožnih sodiščih ter pri delovnih in socialnih sodiščih (49. člen ZS).

Sodišča

Najpomembnejšo nalogo na področju pravosodja oziroma v pravosodnem sistemu imajo sodišča, ki vodijo postopke in o njih odločajo. Ustava v 126. členu določa, da ureditev in pristojnost sodišč določa zakon. Položaj sodstva je urejen z dvema temeljnima zakonoma in več drugimi predpisi. Zakon o sodiščih (ZS) določa organizacijo, pristojnost in upravljanje sodišč, vanj pa so vključene tudi določbe, ki se nanašajo na sodni svet. V 98. členu ZS je sodna oblast razdeljena na okrajna in okrožna sodišča ter na višja sodišča in Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Drugi temeljni zakon pa je Zakon o sodniški službi (ZSS), ki določa status sodnika, pogoje za izvolitev, postopek za izvolitev oziroma imenovanje, pravice, dolžnosti, razrešitev s funkcije sodnika ter disciplinski postopek. Sodno oblast v Republiki Sloveniji izvajajo sodniki na sodiščih splošne pristojnosti in na specializiranih sodiščih. Zato je ob tem treba omeniti tudi še Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS), ki določa nekatere posebnosti postopka pred njimi. Med omembe vredne predpise sodi tudi novi Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)⁶², ki ga izvaja Upravno sodišče Republike Slovenije, ter sodni red z določbami o administrativnih, tehničnih in organizacijskih vprašanih delovanja sodišč. V Republiki Sloveniji so sodišča organizirana po stvarni in krajevni pristojnosti. Stvarna pristojnost se nanaša na vse zadeve, o katerih je sodišče pristojno odločati, krajevna oblast pa se navezuje na ozemlje, na katerem izvaja sodno oblast (Kaučič in Grad, 2007: 294).

Sodišča splošne pristojnosti

Okrajna sodišča. Okrajna sodišča sodijo na najnižji, prvi stopnji, in so pristojna za sojenje zlasti v manj pomembnih kazenskih zadevah (kazniva dejanja, za katera je predvidena denarna kazen ali kazen zapora do treh

⁶² Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 26/2007.

let, razen v zadevah kaznivih dejanj zoper čast in dobro ime, storjenih v tisku, po radiu, televiziji ali drugih sredstvih javnega obveščanja) in za opravljanje preiskovalnih dejanj glede že prej naštetih dejanj (99. člen ZS)). Pristojna pa so tudi za civilne zadeve, in sicer v sporih manjše vrednosti in nekaterih sporih ne glede na vrednost (sojenje oziroma odločanje v pravnih zadevah; v zapuščinskih in drugih nepravdnih zadevah, za vodenje zemljiške knjige, izvršbe in za sojenje oziroma odločanje v drugih zadevah, kadar tako določa zakon, in za opravljanje zadev pravne pomoči, za katere ni po zakonu pristojno drugo sodišče).

Okrožna sodišča. Tako kot okrajna so tudi okrožna sodišča pristojna za sojenje in odločanje na prvi stopnji, vendar praviloma o pomembnejših zadevah. Na okrožnih sodiščih sodi sodnik posameznik oziroma senat, sestavljen iz sodnika in dveh porotnikov (le v izjemnih primerih pa petčlanski senat). V kazenskih zadevah so okrožna sodišča pristojna za zadeve, za katere niso pristojna okrajna sodišča. Predmet civilnih zadev so na okrožnih sodiščih večinoma spori iz družinskih razmerij, gospodarski spori, spori iz intelektualne lastnine, vodenje sodnega registra itd. (100. člen ZS).

Višja sodišča. Višja sodišča so instančna sodišča in odločajo na drugi stopnji. Višja sodišča so pritožbena sodišča, ki odločajo o pritožbah zoper odločbe okrajnih in krožnih sodišč ter o prenosu pristojnosti na drugo okrajno oziroma okrožno sodišče (104. člen ZS). Višja sodišča odločajo v senatih, ki jih praviloma sestavljajo en sodnik v vlogi predsednika senata, sodnik poročevalec in sodnik, ki je član senata, ali pa sodnik posameznik (Kocjančič et al, 2003: 217).

Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Po zakonu o sodiščih je Vrhovno sodišče Republike Slovenije najvišja stopnja odločanja v okviru sodne organizacije. Vrhovno sodišče sodi na tretji stopnji o rednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišča druge stopnje; o izrednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišča druge stopnje; sodi oziroma odloča na prvi stopnji v upravnih in računsko upravnih sporih; sodi na drugi stopnji v zadevah iz upravnih in računskih sporov; pritožbah zoper odločbe sodišča prve stopnje in rešuje spore o pristojnosti (104. člen ZS). Zaradi pomembnosti odločitev Vrhovno sodišče praviloma odloča v senatu petih sodnikov (o manj pomembnih lahko tudi v senatu treh sodnikov, o najpomembnejših pa celo v senatu sedmih sodnikov). Pomembna naloga Vrhovnega sodišča je tudi skrb za enotno sodno prakso vseh sodišč v državi (Kaučič in Grad, 2003: 297).

Specializirana sodišča

V zakonu o sodiščih sta določeni le organizacija in pristojnost splošnih sodišč, ureditev specializiranih sodišč pa urejajo posebni zakoni. Med specializirana sodišča v naši ureditvi sodijo delovna in socialna sodišča ter upravno sodišče.

Delovna in socialna sodišča. Ustava v 126. členu določa, da ureditev in pristojnost sodišč določa zakon in s tem dopušča ustanavljanje specializiranih sodišč. Gledano z zgodovinskega vidika so bila specializirana sodišča ustanovljena že v nekdanji skupni državi (Jugoslaviji). Primer takšnih sodišč so bila sodišča združenega dela, ki so bila specializirana sodišča za delovne spore. Obstajalo pa je tudi sodišče združenega dela pokojninskega in invalidskega zavarovanja (Ude, 1993: 712). Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS)⁶³ ureja pristojnost in organizacijo delovnih in socialnih sodišč ter pravila postopka, po katerih ta sodišča obravnavajo in odločajo o individualnih in kolektivnih delovnih sporih. Individualni spori so spori, ki nastanejo glede individualnih pravic ali obveznosti med delavcem in delodajalcem, kolektivni pa so spori v zvezi s kolektivnimi pogodbami in drugimi spori, ki imajo kolektivno naravo. Socialni spori se nanašajo na spore v zvezi s pokojninskim in invalidskim zavarovanjem, z zdravstvenim zavarovanjem, z zavarovanjem za primer brezposelnosti ter z družinskimi in socialnimi prejemki. Pri delovnih in socialnih sporih gre za dve vrsti različnih sporov, kajti o njih sodijo različna sodišča. O delovnih sporih razsojajo delovna sodišča, o socialnih sporih pa socialno sodišče (Kaučič in Grad, 2007: 294). Socialno sodišče je pristojno odločati v naslednjih socialnih sporih: 1) na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja: a) o pravici iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja; b) o pravici iz obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja; c) o plačevanju prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje; č) o odločitvi in ukinitvi mest, za katera je obvezna vključitev v dodatno pokojninsko zavarovanje; d) o prostovoljni vključitvi v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in plačevanje prispevkov za to zavarovanje; e) o priznanju in dokupu zavarovalne dobe; f) o pravici do državne pokojnine; g) v zvezi z matično evidenco; 2) na področju zdravstvenega zavarovanja: a) o pravici do in iz obveznega zdravstvenega zavarovanja in plačevanju prispevkov za to zavarovanje; 3) na področju zavarovanja za primer brezposelnosti in zaposlovanja: a) o pravici do in iz obveznega zavarovanja za primer brezposelnosti in plačevanju prispevkov za to zavarovanje; b) o prostovoljni vključitvi v obvezno zavarovanje za primer brezposelnosti in plačevanju prispevkov za to zavarovanje; c) o štipendiji, pri podeljevanju katere je odločilen premoženjski cenzus in štipendij za nadarjene; č) o posojilu za študij na podlagi jamstev in subvencioniranja obrestne mere, pri podeljevanju katerega je odločilen premoženjski cenzus; 4) na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov; a) o pravici do in iz zavarovanja za starševsko varstvo ter plačevanje prispevkov za to zavarovanje; o pravici do družinskih prejemkov; 5) na področju socialnih prejemkov: a) o socialnovarstvenih dajatvah in

⁶³ Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS), Uradni list RS, št. 19/94, 2/04, 63/03, 10/04.

b) o pravici do socialnih prejemkov iz različnih naslovov, če je njihov namen reševati varnost upravičenca in če je za priznanje pravice do takega prejemka odločilen premoženjski cenzus (7. člen ZDSS). Socialno sodišče je na področjih iz prejšnjega odstavka pristojno odločati tudi v naslednjih sporih: o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev in povrnitvi škode, ki jo je državni organ oziroma nosilec javnih pooblastil (zavod) povzročil zavarovancu oziroma upravičencu do socialnega varstva, oziroma škode, ki jo je zavarovanec povzročil zavodu v zvezi z zavarovalnim razmerjem ali v zvezi z uveljavljanjem pravic iz socialnega varstva. Za odločanje o teh sporih so na prvi stopnji pristojna delovna in socialna sodišča. O pritožbi zoper odločbe sodišč prve stopnje odloča višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani, ki odloča na drugi stopnji. O reviziji in zahtevi za varstvo zakonitosti zoper odločitve delovnih in socialnih sodišč pa odloča Vrhovno sodišče.

Upravno sodišče. Ustava v 157. členu določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristi posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo; v takšnem primeru odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Upravno sodstvo ureja Zakon o upravnem sporu (ZUS). Upravno sodstvo nadzoruje zakonitost delovanja vseh subjektov, ki odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov v okviru izvrševanja upravne oblasti (2. člen ZUS). V upravnem sporu odločata Upravno sodišče Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije. O izrednih pravnih sredstvih odloča Vrhovno sodišče, če z zakonom ni določeno drugače. Upravno sodišče ima poleg sedeža v Ljubljani še štiri zunanje oddelke, in sicer v Mariboru, Celju in Novi Gorici. V nekaterih najpomembnejših zadevah odloča na prvi stopnji Vrhovno sodišče.⁶⁴ Slednje odloča tudi o sporu glede pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem in je tudi instančni organ, saj sodi o pritožbah in drugih pravnih sredstvih zoper odločbe, izdane v upravnem sporu na prvi stopnji (Kaučič in Grad, 2003: 299).

⁶⁴ Te zadeve so: zakonitost aktov volilnih organov za volitve v Državni zbor, Državni svet in volitve predsednika države; spori, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja na izvolitve; imenovanje in razrešitev oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, Državni zbor, Državni svet ali vlada, razen v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, imenovanja in razrešitev višjih upravnih delavcev, ki jih imenuje in razrešuje vlada, in o zakonitosti aktov iz četrtega odstavka 1. člena ZUS, ki so jih izdali državni organi oziroma nosilci javnih pooblastil na ravni države.

DRUGI DRŽAVNI ORGANI IN ODNOSI MED NJIMI

Predsednik Republike Slovenije

V nasprotju s prejšnjo ustavno ureditvijo opravlja funkcijo šefa države po novi ustavi individualni predsednik, katerega položaj in vloga sta primerljiva z drugimi sodobnimi parlamentarnimi ureditvami. Njegove funkcije so torej predvsem reprezentativne narave, s svojim delovanjem in neformalnim vplivom naj bi skrbel zlasti za varovanje temeljnih ustavnih vrednot in za čim bolj usklajeno delovanje državnega mehanizma. Po novi ustavni ureditvi predsednik republike predstavlja Republiko Slovenije in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil, poleg tega pa opravlja še nekatere druge tradicionalne funkcije šefa države (razglašča zakone, sprejema uredbe z zakonsko močjo, razpušča Državni zbor, imenuje nekatere državne funkcionarje in tako dalje). Pristojnosti šefa države so torej opredeljene zelo restriktivno.

Še posebej restriktivna je v Sloveniji ustavna ureditev vloge predsednika republike pri imenovanju vlade in razpustu parlamenta ter zakonska ureditev na obrambnem področju.⁶⁵ Predsednik republike se voli na neposrednih volitvah za dobo petih let in ne more biti izvoljen več kot dvakrat zaporedoma za to funkcijo. Ustava prepoveduje, da bi predsednik republike sočasno opravljal drugo javno funkcijo ali poklic. Predsednik republike po izvolitvi priseže pred Državnim zborom. Predsednika republike ne voli Državni zbor, zato mu tudi ni politično odgovoren za svoje delo (Državni zbor lahko izjemoma ugotavlja njegovo politično odgovornost v parlamentarni preiskavi, vendar ga v tem postopku ne more razrešiti). Državni zbor ga ne more odpoklicati, te možnosti pa nimajo niti volivci, ki so ga izvolili. Kot stabilni del izvršilne oblasti praviloma ostaja v svoji funkciji do poteka petletnega mandata. Lahko pa ga Državni zbor obtoži pred Ustavnim sodiščem kršitve ustave ali hujše kršitve zakona pri opravljanju njegove funkcije.

Predsednik republike razpisuje volitve za Državni zbor, skliče Državni zbor na prvo zasedanje, lahko zahteva, da se Državni zbor sestane na izredni seji in prevzema del funkcij Državnega zbora v vojnem ali izrednem stanju, kadar se ta ne more sestati. Predsednik republike ne more razpustiti Državnega zbora, razen povsem izjemoma. Razpusti ga namreč v dveh primerih, in sicer a) če Državni zbor po večkratnih poskusih ne more oblikovati vlade, ki bi v njem dobila večinsko podporo ali vsaj večino opredeljenih glasov (manjšinska vlada), ali pa b) v primeru neizglasovane zaupnice, če so za to izpolnjeni z ustavo določeni pogoji. Kadar

⁶⁵ To pa ne pomeni, da predsednik republike ne bi mogel igrati pomembne politične vloge, še zlasti v obdobjih šibkejših vladnih koalicij. Veliko je odvisno tudi od osebnih lastnostih nosilca te funkcije.

Državni zbor tako zahteva, je predsednik države po ustavi dolžan izraziti mnenje o posameznem vprašanju.

Predsednik republike razglaša zakone, ki mu jih je Državni zbor dolžan predložiti v razglasitev osmi dan po sprejemu, če Državni svet ni zahteval ponovnega odločanja o njih. Predsednik republike predlaga Državnemu zboru kandidate za sodnike Ustavnega sodišča in še za nekatere druge nosilce visokih državnih funkcij (varuh človekovih pravic, člani Računskega sodišča ...). Na zunanjepolitičnem področju predsednik republike poleg pristojnosti, ki so povezane s predstavljanjem Republike Slovenije, še: imenuje veleposlanike, sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov in izdaja listine o ratifikaciji. Predsednik republike tudi odloča o pomilostitvah ter podeljuje odlikovanja in častne naslove.

Kadar se Državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojn ne more sestati, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo, s katerimi začasno ureja nujne zadeve, ki bi jih v normalnih razmerah moral urejati zakon. Z uredbo z zakonsko močjo lahko predsednik republike izjemoma (začasno) omeji posamezne pravice in temeljne svoboščine pod pogoji, ki jih določa ustava. Uredbe predsednika imajo pogojno veljavo, saj jih mora dati v potrditev Državnemu zboru, če se ta lahko sestane. Med vojno oziroma v času izrednega stanja predsednik države odloča tudi o uporabi slovenske vojske, uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter splošne mobilizacije. Vloga predsednika republike pri oblikovanju vlade je v našem sistemu bistveno manjša kot v drugih parlamentarnih sistemih. Volitve predsednika vlade v Državnem zboru, zlasti pa način imenovanja ministrov, pomenita precejšnje odstopanje od klasičnega parlamentarnega sistema in približevanje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. V nasprotju s klasičnim parlamentarnim sistemom pridobi predsednik vlade svoj mandat od Državnega zbora in ne od predsednika republike.

Pristojnosti predsednika republike, da predlaga kandidata za predsednika vlade (česar niti ne moremo šteti za klasično mandatarsko funkcijo), ne moremo uvrstiti med izvršne pristojnosti. Ne samo zato, ker predsednik republike ne more imenovati predsednika vlade in ministrov, temveč tudi zato, ker te pristojnosti ne more izvrševati samostojno (pri oblikovanju predloga se mora posvetovati z vodji poslanskih skupin). Poleg tega predlagalna funkcija ni v njegovi izključni pristojnosti, ker kandidata za predsednika vlade lahko predlaga tudi vsaka poslanska skupina ali najmanj deset poslancev. Kljub temu da je končna odločitev o izvolitvi predsednika vlade v pristojnosti Državnega zbora, je z vidika razmerja med izvršilno in zakonodajno oblastjo taka rešitev vprašljiva. Predsednik republike bi moral biti izključni predlagatelj kandidata predsednika vlade.

Ustavno sodišče Republike Slovenije

Ustavno sodišče smo imeli že v prejšnji ustavni ureditvi, vse od leta 1963, vendar se je v novi ureditvi njegov položaj močno okreplil. Po Zakonu o Ustavnem sodišču je slednje najvišji organ za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno sodišče je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ. Sestavljeno je iz devetih sodnikov, ki jih na predlog predsednika republike izvoli Državni zbor za dobo devetih let in ni dopuščena ponovna izvolitev. Za sodnika Ustavnega sodišča je lahko izvoljen državljan Republike Slovenije, ki je pravni strokovnjak in je star najmanj 40 let. Predsednika Ustavnega sodišča izvolijo sodniki izmed sebe za dobo treh let. Svoje odločitve sprejema Ustavno sodišče z večino glasov vseh sodnikov, torej petih sodnikov (kadar gre za pomembnejša vprašanja) bodisi z večino glasov navzočih sodnikov. Predsednik in sodniki se morajo vedno izreči za ali proti odločitvi in se ne morejo vzdržati glasovanja, vendar pa imajo pravico povedati ločeno mnenje, če se ne strinjajo z odločitvijo sodišča ali pa samo z obrazložitvijo odločbe.

Ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov z ustavo, skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava, skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni, skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni, skladnosti drugih splošnih aktov z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi, ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s političnimi akti, sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi, sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi, sporih o pristojnostih med Državnim zborom, predsednikom republike in vlado, odgovornosti predsednika republike zaradi ustavne obtožbe, protiustavnosti aktov in delovanje političnih strank, pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov in drugem. Iz tega izhaja, da naša ureditev ustavnosodnega nadzora spada v okvir abstraktnega in represivnega nadzora ustavnosti. Izjema je primer preventivnega nadzora pri presoji mednarodnih pogodb. Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev namreč daje Ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni usklajenosti z ustavo, in če meni, da pogodba ni v skladu z ustavo, je ni mogoče ratificirati.

Ustavno sodišče lahko zakon, glede katerega oceni, da ni v skladu z ustavo ali z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava, razveljavi v celoti ali delno. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča ali po poteku roka, ki ga je sodišče posebej določilo. Protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, pa Ustavno sodišče odpravi ali razveljavi. Odprava učinkuje za

nazaj (*ex tunc*), razveljavitev pa za naprej (*ex nunc*). Ustavno sodišče protiustavni ali nezakoniti podzakonski predpis ali splošni akt odpravi, kadar ugotovi, da je treba odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti. V vseh drugih primerih pa Ustavno sodišče protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte razveljavi. Vsakdo, ki so mu na podlagi odpravljenega podzakonskega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, nastale škodljive posledice, lahko zahteva njihovo odpravo.

Ustavno sodišče ne more začeti postopka na lastno pobudo, temveč le na podlagi oziroma na zahtevo upravičenega predlagatelja. Pač pa Ustavno sodišče lahko sklene, da se začne postopek na pobudo zainteresiranega pobudnika. Zahtevo za postopek ocene ustavnosti ali zakonitosti lahko sprožijo: Državni zbor, najmanj ena tretjina poslancev Državnega zbora, Državni svet, vlada, sodišče, državni tožilec, Banka Slovenije, računsko sodišče, varuh človekovih pravic, predstavniški organi lokalnih skupnosti ter reprezentativni sindikati. Predlagatelj ne more sprožiti postopka za oceno predpisov, ki jih je sam sprejel. Poseben problem pomeni v tem primeru ena tretjina poslancev, ki ne glede na svoje število niso zakonodajno telo in v nobenem primeru ne sprejemajo zakona ali drugega predpisa, zato opisana omejitev zanje ne bi smela veljati.⁶⁶ Pa tudi sicer se v naši ureditvi zahteva ena tretjina poslancev glede različnih zahtev razume kot pravica parlamentarne manjšine in je predvsem orožje parlamentarne opozicije (Grad, 2000: 234).

Ustavna pritožba je eno najpomembnejših sredstev za varstvo ustavnih pravic in temeljnih svoboščin. V primerjavi s pristojnostmi Ustavnega sodišča po prejšnji ureditvi pomeni ravno ustavna pritožba največjo novost, ki je bila povzeta po nemški ureditvi. Ustavno pritožbo je mogoče vložiti na Ustavno sodišče zoper posamični akt državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, s katerimi so kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Vendar pa je pogoj, da pritožnik prej praviloma izčrpa vsa pravna sredstva, se pravi vse pravne poti, vključno s sodno potjo. Ustavno sodišče lahko zavrne ustavno pritožbo, če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali svoboščin in če odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja ter če kršitev človekove pravice ali svoboščine ni imela pomembnejših posledic za pritožnika. Pri končnem odločanju v ustavni pritožbi jo Ustavno sodišče zavrne ali pa ji ugotovi in v tem primeru posamičen akt v celoti ali deloma odpravi ali razveljavi in zadevo vrne organu, ki je pristojen za odločanje.

Ustavno sodišče ima poseben položaj v pravosodnem sistemu. Kot del sodne veje oblasti nastopa predvsem, kadar odloča o ustavni pritožbi, sicer pa je njegovo delovanje bolj navzoče v sferi zakonodajne in izvršilne oblasti. To je razvidno iz opisanih pristojnosti Ustavnega sodišča, kakor

⁶⁶ Ta manjšina je lahko zakonu ali drugemu aktu nasprotovala že v postopku njegovega sprejemanja.

izhajajo iz pravnega sistema in pravne doktrine (Rupnik, 1994). Ker lahko Ustavno sodišče odpravi ali razveljavi sodbo Vrhovnega sodišča (sodna oblast), razveljavi zakon (zakonodajna oblast) ali odpravi uredbo (izvršilna oblast), je Ustavno sodišče v nekem smislu nova – četrta veja oblasti ali tudi nekakšna nadoblast nad tradicionalnimi tremi vejami oblasti (Igličar, 2004: 382). Zaradi dosledne izvedbe načela o pravni državi oziroma vladavini prava je Ustavnemu sodišču priznan položaj oblastne veje »*sui generis*«, saj ta državni organ lahko odločujoče posega tako na zakonodajno in izvršilno kot tudi na sodno področje oblasti.

Ker je Ustavno sodišče tako močno vpeto v politični kontekst državne organizacije oblasti, je torej nemogoče – vsaj v zadevah abstraktne presoje predpisov – izločiti iz njegovega delovanja vse politične elemente. Prepletanje pravnih in političnih elementov v pojavnosti Ustavnega sodišča najdemo tako pri predlaganju in volitvah kandidatov, institucionalni funkciji Ustavnega sodišča (najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic), postopku sprejemanja odločitev ter sami naravi odločb Ustavnega sodišča (v smislu negativnega zakonodajalca ter učinku ustvarjanja prava pri sodnem odločanju v klasičnem pomenu). Vendar pa je prevladovanje pravnih elementov nad političnimi nujno potrebno (Novak, 2003: 231). Prav zato »politična odločitev« (v ožjem pomenu) oziroma sodniški aktivizem pomenita reševanje takšnih sporov, ki ne morejo biti rešeni s klasično sodniško metodo, na podlagi uporabe pravnih norm, ampak gre v bistvu za politično oceno nekega zakona oziroma za zlorabo silogističnega sklepanja za doseganje nekaterih vsebinskih političnih ciljev, ki naj bi bili v demokratični družbi prepuščeni predstavnikiškemu telesu.

Sicer pa velja tudi ocena, da so imele odločitve Ustavnega sodišča dokaj velik vpliv na kakovost zakonodaje (Zajc, 2004: 196). Pravna država zahteva, da zakonodajalec v primeru ugotovljenega neskladja zakonov z ustavo ter skladnosti zakonov in drugih predpisov z mednarodnimi pogodbami odpravi to neskladje v roku, ki ga postavi Ustavno sodišče, 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 času sprejme nove zakone, čeprav se dogaja, da rok v nekaterih primerih poteče. Ustavno sodišče je tako v večjem številu primerov zagotovilo, da so družbene in sistemske spremembe potekale demokratično in pravno urejeno.

REGIONALNA IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je ključni element v političnem sistemu (evropske) liberalne demokracije (Stoker, 1991: 1). Je civilizacijska pridobitev in teoretična in praktična sestavina vseh sodobnih demokratičnih političnih sistemov. Najpreprostejša opredelitev lokalne samouprave je, da je to tista raven oblasti oziroma vladanja, ki je najbližja državljanom oziroma občanom, tako da ima nalogo zastopati pomen in stališča lokalnosti. Prav na tej točki ali problematiki prihaja do izraza tradicija kot pozitivna zgodovina nekega naroda in države, toda hkrati tudi njena univerzalnost prek skupnih vrednot posebej ali najprej kakovostnega življenja. Tudi sicer je treba čim hitreje preoblikovati stališča, družbene vrednote in težnje, zlasti ko gre za vprašanje modeliranja novih družbenih institucij in sistema odločanja v okviru skladnega ekološkega razvoja. To pomeni izboljšanje in povečanje lokalne participacije vse do pravice do »zelenega veta«. Oblikuje se nova lokalnost, za katero je značilno, da je posledica svobodne volje in zavestne izbire, prostovoljnosti, racionalnosti in odprtosti do zunanjega sveta. Lokalno samoupravo premišljamo od občne volje (Rousseau), delitve oblasti (Montesquieu), predstavniške demokracije (Mill in drugi) prek teorije samoorganizacije do moderne družbene teorije samooblikovanja – *autopoiesis* (Luhmann). Civilna družba predstavlja svobodo samoorganiziranja od družine do države. Tako je civilna družba oblika demokracije, v kateri državljani aktivno sodelujejo v javnem življenju. Ta oblika ima svojo »horizontalno« sodelovanje (Putnam, 1993: 7) – gre za omreženo družbo. Samoorganizacija je značilnost, posebnost najnižjih upravno-teritorialnih enot lokalne samouprave.

Lokalna samouprava in politika sta postali središče demokratičnega političnega razvoja. Dva glavna razloga za to sta: druga demokratična revolucija, utemeljena na participaciji, in vzpostavitev globalnega gospodarstva, ki opredeljuje lokalne pogoje miru in blaginje. Prvi razlog zahteva lokalno samoodločbo namesto usmerjanja od zgoraj, drugi osvobaja lokalno raven od centralne (državne) oblasti z zagotavljanjem alternativ za vire in podporo: novi viri so druge države in mednarodne agencije (Teune, 1995: 2). Vprašanje lokalne demokracije je postalo kritično v novih demokracijah, kjer so nacionalne (državne) institucije vzpostavljene na šibki tradiciji lokalne avtonomije. Kajti že Tocqueville je zapisal, da v lokalnih institucijah leži moč svobodnih narodov. Te pomenijo za svobodo tisto, kar je osnovna šola za znanost. Brez njihovega obstoja ima lahko neki narod svobodno vlado, ne pa tudi duha svobode. Demokratične institucije morajo imeti lokalno utemeljitev, če nočejo biti samo nasprotna moč ali oblast. Demokracija mora biti utemeljena na institucijah, ki so ljudem odgovorne na različne načine. Dokazana politična oblika demokracije je njena lokalna različica. Lokalna demokracija ima pozitivno konotacijo v tem smislu, da zagotavlja državljanom napred-

nejši stik, udeležbo in nadzor nad institucijami in dogodki v njihovem življenjskem okolju oziroma pomeni okvir razvoja ustavne demokracije. Izhodišče najdemo v Evropski listini o lokalni samoupravi, ki poudarja, da so lokalne oblasti eden od glavnih izvorov katerekoli demokratične ureditve, da je pomembno demokratično načelo, ki velja v vseh državah, pravica državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev, na tem pa temelji prepričanje, da se ta pravica najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni, da obstoj lokalnih oblasti s stvarno odgovornostjo lahko zagotavlja upravo, ki bo učinkovita in odprta ter blizu državljanom. Iz tega izhaja, da je test demokracije, ali lahko lokalne politične sile izražajo politične interese neodvisno od višjih ravni, in to tako pri oblikovanju kot pri implementaciji politik. To je možno ob predpostavki lokalno izvoljenih uradnikov in delitvi oblasti. Drugi kritični test demokracije je lokalna avtonomija (finančna in pravna). Tretji test demokracije pa je participacija državljanov na lokalni ravni v različnih oblikah, od klasičnih političnih do novih, ki krepijo civilno družbo.

Katere so torej ideološke premise, ki so podlaga za spremembe in obstoječe reforme lokalne samouprave v svetu, še in posebej v okviru procesov demokratizacije?⁶⁷ Izhodišče reorganizacije lokalne samouprave je dejstvo, da je ta enakovredna preoblikovanju medvladnih odnosov v družbi (Page, 1991; Dente in Kjellberg, 1988). Reformiranje lokalne oblasti, strukture, funkcije in organizacije ni zgolj administrativno oziroma upravno preoblikovanje, pač pa izvirno politično prestrukturiranje različnih ravni vladanja (Cochrane, 1993). Prav tako je to reformiranje tudi odgovor na razširitev javne sfere oziroma spremenjeni značaj vladnega delovanja v družbi. Takšnega preoblikovanja lokalne samouprave tudi ni mogoče analizirati zgolj v okviru dihotomije decentralizacija – centralizacija (Smith, 1985). Čeprav enotnega koncepta ni, pa obstaja soglasje o tem, da obstajajo trije sklopi vrednot oziroma načel lokalne demokracije (Sharpe, 1973; Stevard in Greenwood, 1995):

- svoboda ali avtonomija, ki pomeni v primeru lokalne samouprave zaščito pred koncentracijo politične moči oziroma oblasti v eni točki in dopušča oblikovanje različnih političnih izbir v različnih okoljih;
- participacija, ki predpostavlja obstoj lokalne oblasti, ki dopušča večjo vključenost državljanov (občanov) v samoupravo;
- učinkovitost, ki pomeni sposobnost lokalne samouprave pri zagotavljanju različnih storitev in služb čim bolj uspešno in gospodarno.

Vsi trije sklopi vrednot so pomembni, toda v praksi posameznih držav je poudarek lahko zelo različen.

⁶⁷ Nedvomno je reforma lokalne samouprave tudi sestavni del enkratnega tranzicijskega procesa demokratizacije, ki je preobrazil celotno družbo, na tem področju pa odpravil komunalni sistem, v katerem je bila občina družbenopolitična skupnost, ki je večino nalog opravljala za državo.

Učinkovitost, avtonomija in lokalna participacija so zelo pomembni ideali, brez katerih bi bili cilji in sama legitimnost institucij lokalne samouprave lahko sporni. Skupaj, čeprav včasih tudi v nasprotju, tvorijo ideološki temelj lokalne samouprave. Vrednote tudi niso vedno v skladu s politično stvarnostjo. Vsekakor obstajajo dvomi o obsegu stvarne participacije v lokalni samoupravi v številnih primerih, kot tudi v prepričanje o takšni učinkovitosti, kot jo predpostavlja idealni model. Ugotovimo lahko tudi, da je obseg stvarno avtonomnega delovanja v sodobni državi omejen. Kljub temu pa ne gre zavreči vrednote svobode, aktivne politične participacije in učinkovitega nudenja storitev kot temeljev lokalne samouprave, ker bi to pomenilo zavračanje same legitimnosti te institucije (Jones in Stewart, 1983). Avtonomija ne pomeni samo zagotavljanja svobode pred poseganjem centralne oblasti, pač pa tudi zagotavljanje sredstev za uresničevanje interesov lokalnih skupnosti in okvir za udejanjanje drugih vrednot. Demokratični ideal v lokalni samoupravi predpostavlja aktivno udeležbo državljanov v lokalnih zadevah kot cilj in kot sredstvo za krepitev demokracije v družbi kot celoti. Na lokalni ravni izvoljeni organi oblasti pa so tudi učinkovitejši ponudniki javnih storitev in način za preseganje razkoraka med potrebami in zahtevami v lokalni skupnosti, čeprav je v stvarnosti prav ta ideal težko uresničljiv. Učinkovitost je v praksi povezana z večjim obsegom lokalnih skupnosti demokracija pa je bolj prisotna v manjših enotah. Avtonomija kot vrednota je povezana z obema idealoma; enako teža učinkovitosti in participacije je sicer teoretično lahko zagovarjati, v praksi pa sta obe prisotni skoraj vedno različno oziroma neuravnoteženo.

Dejanski problem, ki se zagotovo pojavi v katerikoli reformi institucij lokalne samouprave, pa je v tem, da morajo te vrednote ali ideali tekmovali z drugimi premisleki. Razlogi, zakaj je lokalna samouprava v večini demokratičnih držav na videz tako zapletena in prežeta s protislovji, niso samo v tem, da se navedeni ideali skoraj nikoli ne morejo povsem ujemati s politično in upravno vsakdanjostjo, zaradi česar jih je treba vedno znova obnavljati z organizacijskimi reformami; razloge najdemo tudi v dejstvu, da morajo te vrednote tekmovali z drugimi legitimnimi zahtevami, ki izhajajo iz nacionalnih oziroma državnih interesov, na primer centralnim upravljanjem. Lokalna samouprava je, kot smo že ugotovili, relativen koncept. Čim začnemo to področje bolj poglobljeno raziskovati, hitro ugotovimo, da je lokalna samouprava odvisna od širše vladne strukture in številnih pogojev. Kakorkoli je že lokalna samouprava avtonomna (vsaj formalno), pa predpostavlja eno ali več institucionalnih ravni, katerim je »podrejena« (Kjelberg, 1985: 215–239). V vseh demokratičnih državah (unitarnih in federalnih) so enote lokalne samouprave del širšega, obsežnejšega političnega in upravnega telesa. Na tej podlagi pa se postavlja vprašanje o dometu centralnega upravljanja in njegovi legitimni podlagi.

Ta problem je zapleten, zato se bomo omejili le na glavne ideološke elemente, ki so podlaga za različne oblike centralnega upravljanja. Naj-

bolj očitna in zgodovinsko najpomembnejša razloga za centralni nadzor lokalnih oblasti v demokratičnih družbah sta vzpostavitev in podpora vladavini prava in pravni državi: zagotavljanje človekovih pravic pred poseganjem lokalne oblasti, nadzor zakonitosti delovanja in aktov lokalne oblasti itd. Naslednji razlog je v zahtevi po učinkovitem izvajanju javnih služb in proti razsipnemu trošenju javnega denarja. Ta učinkovitost je lahko tudi v nasprotju z učinkovitostjo, ki je podlaga oziroma temeljna vrednota lokalne samouprave, to je optimalne soodvisnosti med potrebami in dejanskimi koristmi, kajti to ni vedno najcenejši način vodenja javnih zadev, po drugi strani pa to ne sme voditi v zmanjšanje pristojnosti občin. Tretji razlog je v prerazporeditvi povečanih in bolj artikuliranih zahtev po javnih storitvah: centralna oblast ne sme biti neopredeljena do prizadevanja za enako dostopnost javnih storitev in koristi na različnih področjih. Četrty razlog pa je potreba po uspešnem obvladovanju makroekonomskih dejavnikov: neodgovorno od centralne oblasti bi bilo, če ne bi bila pozorna tudi na močne posledice nepovezanih ekonomskih odločitev številnih avtonomnih lokalnih enot. Narava in vloga lokalne samouprave v sodobnih družbah sta tako soočeni z nacionalnimi oziroma državnimi zahtevami po pravni državi, stroškovni učinkovitosti, prerazporeditvi in makroekonomskim upravljanjem in nadzorom. Ravnotežje obeh vrst vrednot je težko dosegljivo, vendar pa si v različnih reformah lokalne samouprave po svetu in pri nas prizadevamo ta cilj doseči.

Ideološka vsebina lokalne samouprave po svetu in pri nas zato ni ostala nedotaknjena zaradi novih razvojnih, družbenih in političnih teženj v sodobnih demokratičnih državah. Cilj reform na tem področju ne more biti (več) samo popraviljanje, izboljševanje ali loščenje idealov preteklosti iz retoričnih razlogov. Cilj mora biti prenovitev vrednot lokalne samouprave z vsebino, ki je v skladu s sodobnimi težnjami in obsegom javne dejavnosti. V sodobnih reformah lahko zaznamo dve različni perspektivi oziroma modela odnosov med centralno in lokalno oblastjo, državo in lokalno samoupravo. Prvi je avtonomni model lokalne samouprave, ki odraža tradicionalne liberalne poglede na te odnose, z ločenostjo obeh sfer in čimmanjšim omejevanjem delovanja lokalnih oblasti s strani centralnih organov. Obnovljeno različico tega koncepta najdemo v načelu subsidiarnosti kot podlagi za razdelitev pristojnosti v okviru Evropske unije. Drugi, dokaj drugačen model pa je integracijski model,⁶⁸ ki poudarja povezanost obeh sfer oblasti, pri čemer je funkcionalna razdelitev nalog oziroma pristojnosti med njima fleksibilna in pragmatična, zato se mora stalno prilagajati potrebam in posebnim okoliščinam. Lokalna samouprava ni več samo izvajalec nalog, ki se tičejo državljanov posamezne lokalne skupnosti, pač pa so enote lokalne samouprave vse bolj udeleženci na širšem področju javne dejavnosti z vse več

⁶⁸ Integracijski model se je razvil v skandinavskih državah in se razume kot ustrežnejši način prevladovanja nasprotij med lokalno in centralno oblastjo, kot je koncept subsidiarnosti.

funkcijami. V sodobni družbi gre vsekakor za vse večje prepletanje različnih ravni, zato je nujno oblikovati nadzor kot splošni okvir za lokalno odločanje in okrepiti demokratično naravo lokalne samouprave, tako da se izognemo številnim protislovjem med centralizacijo in decentralizacijo. Ena glavnih nalog demokracije pa je v tem primeru ponuditi prostor za različne vrednote ob stalnem prizadevanju za doseg primernega ravnotežja med njimi.

Ustava Republike Slovenije (1991, 2006) je zagotovila lokalno samoupravo vsem prebivalcem Republike Slovenije, s čimer se je ta pridružila sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo neposredno in posredno pravico državljanov, da sodelujejo pri upravljanju lokalnih zadev javne narave. Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev pa eno temeljnih demokratičnih načel. To zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. Ob demokratično izvoljenih organih lokalne samouprave so z vidika lokalne demokracije še pomembnejše neposredne oblike odločanja državljanov v lokalni demokraciji, ki jih predvideva tudi slovenski Zakon o lokalni samoupravi. Vendar pa državljanji zaradi izredne kompleksnosti modernih oblik lokalne samouprave in potrebe po vsakodnevem odločanju večinoma ne odločajo neposredno sami, ampak poteka odločanje v lokalni samoupravi prek voljenih predstavnikov – županov, ki predstavljajo izvršilni organ občine in ki so politični nosilci odločanja v občini ter predstojniki lokalnega upravnega aparata (občinske uprave), ter občinskih svetov, ki so izvoljeni predstavniški organi občin z generalno pristojnostjo za odločanje o vseh zadevah občine, za njihovo funkcioniranje pa je ključnega pomena oblikovanje lokalnih koalicij, ki predstavljajo *de facto* lokalno oblast v vsaki posamezni občini.

Razvoj in ponovna uvedba slovenske lokalne samouprave

Na območju Slovenije je bila lokalna samouprava uvedena že sredi prejšnjega stoletja z avstrijskim začasnim zakonom o občinah, ki ga je podpisal cesar leta 1849. Prva občinska zastopstva so bila na podlagi tega zakona na Kranjskem izvoljena leta 1850. Leta 1862 je bil izdan okvirni državni zakon o občinah, na njegovi podlagi pa deželni zakoni o občinah, npr. za Kranjsko leta 1866. Od takrat se je zakonodajno urejanje lokalne samouprave nizalo nepretrgoma vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem, ki je lokalno samoupravo odpravil. Z uvedbo in začetkom delovanja novih občin leta 1995 je bil odpravljen komunalni sistem, v katerem je bila občina t.i. družbenopolitična skupnost, ki je delovala

predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v krajevnih skupnostih. Nekdanja občina po velikosti, številu prebivalcev, organizaciji in področju dejavnosti ni bila primerljiva s klasično občino v Evropi. Občine so bile pri nas država v malem, hkrati pa so bile prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopenjske državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti. Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja z zasnovo združenega dela, delegatskega sistema, vodilne vloge zveze komunistov idr., ki so jih nadomestili pluralizem lastnin, tržno gospodarstvo, politični pluralizem večstrankarskega tipa itd., so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema. Zanj je bilo značilno, da je občina večino nalog opravljala za državo. Občina je sicer imela vlogo klasične občine, obenem pa je bila osnova družbe samoupravljanja brez etatističnega prisiljevanja. Raziskave so pokazale, da je bilo državnih nalog, ki so jih imele občine, po letu 1974 okrog tri tisoč in da je več kot 80 odstotkov dejavnosti občinskih organov bilo delo za državo. Občina je delovala kot celovit del države, kot njena prva stopnja. Nekdanja slovenska občina je imela v povprečju 31.740 prebivalcev in je obsegala 321 km², kar pomeni, da tudi po svoji ozemeljski strukturi ni bila naravna lokalna skupnost.

Po osamosvojitvi RS je eno od ključnih državotvornih dejanj ponovna uvedba lokalne samouprave. Z reformo lokalne samouprave je bilo treba začeti zaradi nove države, samostojne demokratične RS, ki je prebivalcem Slovenije zagotovila lokalno samoupravo. Ob človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter načelu delitve oblasti je Ustava RS s to temeljno zahtevo uvrstila Slovenijo med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope, in uresničuje se lahko najbolj neposredno prav na lokalni ravni (Vlaj, 2005).

Lokalna samouprava v Sloveniji praktično deluje od januarja 1995, saj so teritorialno spremenjene občine z novo vsebino in novimi organi začele delovati s 1. januarjem 1995. Reforma lokalne samouprave v RS, ki se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino, še ni končana. To nam kažejo tudi številne primerjave s tujimi ureditvami, še zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo Evropska listina lokalne samouprave in najnovejše težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in EU.

V letih po ponovni uvedbi lokalne samouprave se je zgodilo veliko sprememb, zlasti na zakonodajnem področju. Ratificirana je bila Evropska listina o lokalni samoupravi, v letu 2003 tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti,

začetne težave v delovanju organov občin so bile odpravljene, izpopolnjena je bila mreža novih občin, stroka je pripravila podlago za uvedbo pokrajin, v Svetu Evrope so nastali novi dokumenti in usmeritve za področje lokalne in regionalne samouprave, sprejeta so bila Priporočila CLRAE glede lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica EU, sprejet je bil zakon o glavnem mestu, nov zakon o financiranju občin, sprejeti so bili novi zakoni s področja javne uprave, ki bistveno vplivajo tudi na položaj občin, njihovih organov in uprave.

Reforma lokalne samouprave v RS sicer ni enkratno dejanje, temveč zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval v prihodnost. Lokalna samouprava se je uvajala v zelo kratkih časovnih rokih. Treba je tudi ugotoviti, da je šlo – predvsem zaradi različnih političnih interesov – pri tej reformi za zapostavljanje funkcionalne, finančne in regionalne sestavine. Zato je prišlo do skrajnosti, kot so ustanovitev velikih in zelo majhnih občin, nastanek »oskubljenih« občin iz prej preobremenjenih občin, centralizem namesto regionalizma itd. Vzrok za naštetu pa je tudi v nerazumevanju načela subsidiarnosti, kot ga pojmuje Evropska listina o lokalni samoupravi. Z vidika načela subsidiarnosti se marsikateri segment naše reforme pokaže jasneje, zlasti pa postanejo izrazitejša napake, slabosti in odstopanja od evropskih standardov. Uvajanje občinske samouprave sredi 90. let in tudi poskus uvedbe regionalne samouprave v obdobju 2006–2008 so spremljale težave zaradi nesoglasij pri pripravi potrebne zakonodaje, pa tudi zaradi novih vrednot in načinov delovanja, ki jih ni mogoče sprejeti v kratkem času. Treba je vedeti, da tak prelom pomeni celovito funkcionalno, teritorialno, materialno in organizacijsko preureditev družbenih temeljev. Take spremembe v lokalnih in regionalnih upravnih sistemih ni možno izvesti na hitro, temveč gre za dolgotrajen in zapleten proces.

V razpravi o lokalni samoupravi v RS sta ves čas prisotni dve nasprotni struji, centralistična in regionalistična oz. decentralistična. Najbolj sporna točka je gotovo vse od začetka 90. let prejšnjega stoletja regionalizem; pri tem ne gre toliko za vprašanje za pokrajine ali proti njim, pač pa za vprašanje enotirnega ali dvotirnega upravnega sistema ter števila in sedežev pokrajin. Bistvo razhajanj je bilo vedno v tem, ali bo Slovenija imela močno lokalno samoupravo, ki bi bila ustrezna protiutež državnemu centralizmu, ali pa šibko lokalno samoupravo, ki bi omogočala centralistično upravljanje države. Glede teh dilem ni bilo v nacionalni politiki nikoli doseženo soglasje, na podlagi katerega bi se v Ustavo in nato v Zakon o lokalni samoupravi lahko zapisale jasne opredelitve lokalne samouprave (Ribičič, 1998). Uresničevanje lokalne samouprave je zahtevna naloga, ki se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, kar pomeni tudi ureditev smiselnih finančnih in lastninskih tokov in razmerij med obema ravnema. Pri tem pa je v Sloveniji žgoč problem tudi odsotnost širših samoupravnih lokal-

nih skupnosti, o čemer bomo govorili v nadaljevanju. Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za njeno odtujitev in zlorabo. Sistem lokalne samouprave v demokratični državi omogoča, da so nekatere javne službe učinkovitejše in zmogljivejše, kot bi bilo to mogoče, če bi bila vsa oblast centralizirana (Vlaj, 2005).

Evropska unija in regionalizacija

Evropska unija še zdaleč ni homogena nadnacionalna tvorba. Sestavljena je iz množice različnih nacionalnih držav in še iz veliko večje množice medsebojno še različnejših regij. Pogosto se pojavljajo trditve, da bo 'Evropa regij'⁶⁹ v bližnji prihodnosti zamenjala 'Evropo neodvisnih držav' (McCormick, 1999: 126). Evropske regije postajajo vedno pomembnejše po zgledu sprememb znotraj držav članic in po zgledu evropske regionalne politike. Članice Evropske unije so predvsem zaradi interesa po uravnavanju ekonomskih razlik in vedno večjih zahtev po decentralizaciji že v 60. letih prejšnjega stoletja začele proces regionalizacije. Kot rezultat le-tega so v evropski(h) politiki nastale regije, ki postajajo vedno močnejši in pomembnejši akterji (Keating in Hooghe, 1996). Regije so v politiko Evropske unije vstopile kot pomemben vir investicij, kot podpora za manjšinske kulture ter kot podpora nekaterim nacionalnim gibanjem (Katalonija, Škotska).

Regije so v zadnjih letih postale ena vodilnih moči tako evropske integracije kot tudi decentralizacije. Vendar regije (še) niso neodvisni akterji, ki bi jih mogli postaviti ob bok nacionalnim vladam. Evropska komisija namreč nikoli ni zmogla natančno opredeliti, kaj sploh regije so. Politično-teritorialno strukturiranost držav je klasificirala na NUTS⁷⁰ tabele, ki imajo štiri ravni,⁷¹ vendar so te nekakšna agregacija nacionalnih administrativnih enot. Namen Evropske komisije nikoli ni bil v kakršnikoli rekonstrukciji evropskega zemljevida, temveč so bile regije vedno mišljene zgolj kot dejavnik, ki naj zagotovi implementacijo razvojnih programov, zagotovi racionalno porabo v te namene zagotovljenih finančnih sredstev ter v končni fazi zagotovi dodaten ekonomski vpliv. S tem Unija

⁶⁹ Koncept »Evropa regij« namiguje, da bodo nacionalne institucije in oblasti počasi oslabeli pod vplivom rastoče moči evropske države. Njihovo mesto bodo kot legitimna evropeizirana politična telesa prevzele regije (in mesta), ki bodo imele tudi neposreden dostop do evropskih oblikovalcev politik (Peter, 2001: 73).

⁷⁰ Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS).

⁷¹ NUTS 1 – skupine oziroma konglomerati regij; NUTS 2 – regije (v slovenskem primeru obe kohezijski regiji); NUTS 3 – province, dežele (v slovenskem primeru pokrajine); NUTS 4 – občine.

zagotavlja, da a) razvojna sredstva dejansko pridobijo področja, ki jih tudi dejansko najbolj potrebujejo in b) spodbuja države članice k sodelovanju pri eni najbolj kritičnih ovir pri integraciji. Sočasno pa skupna evropska regionalna politika pomeni, da imajo vse države članice skupen interes za dobrobit njihovih evropskih partnerjev. Skupna evropska regionalna politika je državam članicam v pomoč pri nekaterih potencialno nevarnih učinkih integracije (kot je na primer izguba delovnih mest ali večja ekonomska konkurenčnost), ima pa tudi pomemben psihološki element. Prebivalci revnejših regij kot neto prejemniki pomoči iz regionalnih strukturnih skladov se namreč tako dejansko zavedajo prednosti članstva v Uniji, prebivalci bogatejših regij pa natančno vedo, za katero regijo in za kateri projekt bo porabljen njihov prispevek.

Seveda bi bilo nerealistično pričakovati, da bo Evropska unija kadarkoli ekonomsko razvita popolnoma enakomerno; v zadnjih letih je s sprejemom novih držav članic položaj kvečjemu obraten. Ekonomska neenakost je namreč dejstvo; kulturne razlike med regijami pa poskrbijo, da različne skupnosti rešujejo enake probleme na različne načine. Regionalna politika Evropske unije je v skladu s tem usmerjena v doseganje kohezije, definirane kot »zmanjševanje različnosti med različnimi regijami« v interesu promocije ekonomskega in družbenega napredka. Unija tako skuša doseči zmanjševanje razlik med revnejšimi in bogatejšimi državami članicami na ravni posameznih regij. V ta namen je Unija vzpostavila t.i. strukturne sklade, iz katerih različni programi črpajo finančna sredstva. Trenutno obstajajo trije regionalni strukturni skladi (2007–2013):⁷²

- *The European Social Fund* (ESF), ki je namenjen promociji zaposlovanja in delavske mobilnosti, boju proti dolgoročni brezposelnosti in pomoči pri prilagajanju na tehnološke spremembe;
- *The European Regional Development Fund* (ERDF), iz katerega črpajo sredstva nerazvite regije (gre za regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujoče industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije);
- *The Cohesion Fund*, ki je bil vzpostavljen po Maastrichtu, je namenjen državam članicam, katerih BDP na prebivalca ne dosega 90 odstotkov povprečja celotne Evropske unije. Kohezijski sklad je namenjen pokritju stroškov, ki jih imajo države z zaostrovanjem okoljskih predpisov. Sklad zagotavlja tudi finančno pomoč za projekte na področju transporta.

Korenine evropske regionalne politike segajo v čas Evropske skupnosti za premog in jeklo, v okviru katere so takratne države članice zagotovile sredstva za podpopprečno industrijsko razvita območja. Leta 1969

⁷² Structural funds, dostopno na <http://www.welcomeurope.com/default.asp?id=3100&idglossaire=44> (dostop september 2008).

je Evropska komisija predlagala vzpostavitev regionalnega razvojnega sklada, a ideja ni naletela na plodna tla vse do širitve v začetku 70. let prejšnjega stoletja, ko sta se Evropski gospodarski skupnosti (EGS) pridružili Velika Britanija in Irska, Italija pa je vse glasneje zahtevala skupno regionalno politiko. Tako je EGS leta 1972 le ustanovila regionalni razvojni sklad, ki pa je zaradi energetske krize začel delovati šele v letu 1975. Na začetku je regionalni sklad obsegal približno pet odstotkov sredstev EGS; obseg sredstev se je leta 1977 že podvojil in od takrat stalno raste. Sredstva so na začetku delili po sistemu nacionalnih kvot, dogovorjenih na pogajanjih ob vzpostavljanju regionalnega razvojnega sklada. Največje prejemnice so bile Irska, Velika Britanija, Francija in Italija, kar se je spremenilo z vstopom Grčije, Španije in Portugalske ter kasneje s širitvijo leta 1995. Sredstva iz tega sklada se smejo porabiti v okviru industrije oziroma storitvenega sektorja, in sicer za projekte, ki so namenjeni ohranjanju oziroma ustvarjanju delovnih mest, za infrastrukturo ali za projekte v nerazvitih oziroma gorskih območjih.

Glavna težava evropskega regionalnega razvojnega sklada je predvsem v precejšnji nedefiniranosti prioritetnih področij porabe zbranih sredstev, kar sklad prepušča v presojo državam članicam. Poleg tega ERDF ne vsebuje natančne definicije evropske regije, kar v praksi pomeni, da za sredstva lahko kandidirajo različne enote, kot so avstrijske oziroma nemške dežele, pa tudi francoski departmaji ali angleške grofije.⁷³ Na regionalni razvojni sklad se pogosto gleda (Coombes in Rees, 1991: 209–211) kot na obliko institucionalne korupcije, saj je njegova vloga pogosto videna kot kompenzacija zaradi neenakomerne porazdelitve sredstev pri kmetijskih skladih. Družbene in ekonomske razlike pa ne obstajajo le med državami članicami, ampak je še večje razlike najti znotraj večine posameznih članic Unije. Omenjeno trditev lahko podkrepimo s primerjavo ekonomske moči, ki jo med drugim merimo tudi z bruto družbenim proizvodom (BDP). Če povprečje BDP celotne Evropske unije izrazimo z indeksom 100, segajo razlike med posameznimi državami članicami od 276 v Luksemburgu do 98 v Grčiji, do 89 v Sloveniji ter 38 v Bolgariji.⁷⁴ Razlike znotraj posameznih držav in med posameznimi državami na regionalni ravni so še večje.⁷⁵

Največje spremembe v evropski regionalni politiki so se zgodile v zadnjem desetletju, ko je bil pod vplivom Odbora regij⁷⁶ ustanovljen

⁷³ Slednje imajo le malo izvirnih pristojnosti in se v mnogih značilnostih povsem razlikujejo od avstrijskih in nemških dežel, ki imajo cel spekter izvirnih pristojnosti.

⁷⁴ Podatki so za leto 2007. Vir: Eurostat, GDP at market prices, dostopno na: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (september 2008).

⁷⁵ Tako je npr. v letu 2001 znašala vrednost za italijansko regijo Lombardija (ob predpostavki, da je bila vrednost BDP za celotno Unijo 100) 730, za nemški Rheinhessen-Pfalz 125, za Severno Irsko 103, za portugalsko regijo Algarve pa le 15 (vir: Eurostat, dostopno na <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (september 2008)).

⁷⁶ Committee of Regions (COR).

kohezijski sklad. Kohezijski sklad je nastal predvsem kot posledica skrbi, da bi ekonomska in denarna unija še poslabšali regionalne razlike, predvsem v revnejših državah članicah. Regionalna politika je danes ena najpomembnejših politik Evropske unije. Leta 1975 so regionalni strukturni skladi obsegali manj kot pet odstotkov celotnega proračuna takratne EGS; leta 1998 je obseg sredstev v regionalnih strukturnih skladih dosegel že več kot tretjino sredstev celotnega proračuna Unije.

Evropska komisija verjame, da je sodelovanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi učinkovit način, da se v evropsko oblikovanje politik vključujejo praktične izkušnje in znanja, ki nastajajo na stopnjah pod nacionalno. Tovrstna strategija deluje predvsem v prid Evropski komisiji, ki se trudi razširiti legitimnost vseevropske politike. Z upoštevanjem pogledov izvoljenih lokalnih in regionalnih oblasti namreč Evropska komisija zaobide nacionalne vlade in obenem skuša promovirati evropski projekt. Vsekakor pa ne gre dvomiti, da evropska regionalna politika *de facto* zmanjšuje razlike med bogatejšimi in revnejšimi državami članicami in da se zato spreminja tudi razmerje ekonomske moči v Uniji. Seveda v ekonomski razvitosti med posameznimi državami članicami obstajajo še velike razlike, čeprav se ekonomski kazalci vseh revnejših držav članic počasi, a zanesljivo gibljejo proti povprečju celotne Unije. Ena največjih zgodb o uspehu je zanesljivo Irska, katere BDP na prebivalca je od leta 1960 zrasel od 60 odstotkov povprečja celotne Unije na 106 odstotkov v letu 1998 ter na 146 odstotkov v letu 2007, pri čemer imajo regionalni razvojni skladi gotovo precejšnje zasluge.⁷⁷ Tovrstne spremembe pa ustvarjajo nove priložnosti za manj razvite regije Unije, preprečujejo odliv delovne sile in ustvarjajo nove trge in novo vrednost.

Regionalizacija Slovenije

V skorajda vseh evropskih državah obstajajo poleg občin tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, pa kakorkoli se že imenujejo. To so lokalne skupnosti, ki delujejo na širšem teritorialnem območju, in sicer takšnem, ki obsega vsaj dve ali več občin. Proces regionalizacije Slovenije se je začel že takoj po osamosvajanju, čeprav je bila pozornost sprva usmerjena skoraj izključno na ožje lokalne samoupravne skupnosti. Skupaj s pripravami na ustanovitev novih občin pa so se začele tudi priprave na ustanovitev pokrajin. Vendar pa je bila problematika slovenskih regij oziroma pokrajin od vsega začetka sporna, in sicer prvič zaradi *znamenitega* 143. člena Ustave Republike Slovenije, ki je vse do spremembe v letu 2006 zahteval *prostovoljno* povezovanje občin v pokrajine,⁷⁸ drugič

⁷⁷ Vir: Eurostat, GDP at market prices, dostopno na: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (september 2008).

pa zaradi tega, ker se še danes (ko smo v volilnem letu 2008 bili tik pred uvedbo druge ravni lokalne samouprave) pojavlja vprašanje, ali je Slovenijo glede na njen specifičen teritorialni obseg sploh smiselno notranje razčlenjevati na pokrajine. Vseskozi so se pojavljala tudi – redkejša – vprašanja, ali Slovenija pokrajine resnično sploh potrebuje in kateri je primarni razlog za to. Ob zapletih s 143. členom Ustave se je izkazalo, da je edina racionalna rešitev sprememba 143. člena ustave, saj se je pokazalo, da s prostovoljnim povezovanjem občin pokrajine ne morejo nastati in tudi ne dobiti statusa samoupravnih lokalnih skupnosti. Z medobčinskim povezovanjem je mogoče zajeti le sosednje občine in le glede posameznih vprašanj, ki zanimajo te občine. Pokrajine pa morajo pokriti vso državo – tako kot občine; imeti morajo enak pravni status in enake naloge v celotni državi, sicer lahko pride do upravnega kaosa. Tak status jim lahko podeli le država z ustavo in zakonom, kakor ga je podelila tudi občinam z ustavo in zakonom o lokalni samoupravi. To je še toliko bolj pomembno, ker naj bi na pokrajine postopoma v prihodnosti prenašali tudi izvajanje velikega števila državnih nalog, ki se sedaj izvajajo v okviru upravnih enot, kar bi pomenilo uveljavljanje načel subsidiarnosti in decentralizacije ter obenem omogočilo povsem novo organizacijo izvajanja državnih nalog na prvi stopnji. Zato je bilo jasno, da mora pokrajine urediti in ustanoviti država z ustavo in zakonom, ne pa občine z medsebojnim povezovanjem.

Spremembo 143. člena ustave RS je s predlogom za začetek postopka predlagala že skupina poslancev dne leta 1999; nato je Vlada Republike Slovenije povzela ta predlog z določenimi spremembami in dopolnitvami v svojem ustavnorevizijskem predlogu, ki ga je vložila v Državni zbor leta 2001. Vendar ta predlog v ustavnorevizijskem postopku ni dobil potrebne podpore. Pri njegovi obravnavi v ustavni komisiji in v Državnem zboru so se pokazale razlike med poslanskimi skupinami zlasti glede vloge občin pri ustanavljanju pokrajin in pa glede potrebnega kvoruma za sprejem zakona o ustanovitvi pokrajin in drugih zakonov, s katerimi bi se urejale zadeve pokrajin (sistemski zakon o pokrajinah, zakoni o pristojnostih pokrajin, zakon o financiranju pokrajin, itd.). Skupina poslancev je v novem mandatnem obdobju Državnega zbora nastopila z novim predlogom za spremembo treh ustavnih členov in ga vložila junija 2005. Ta predlog je bil ocenjen kot možno izhodišče za sporazum med poslanskimi skupinami za pripravo novega besedila, ki bi omogočilo skupen nastop

⁷⁸ 143. člen Ustave Republike Slovenije se je do leta 2006 glasil: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon« (Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 z dne 28. decembra 1991).

poslanskih skupin za spremembo nekaterih ustavnih členov, ki so ovirali zakonsko uvedbo pokrajin in njihovo funkcioniranje; predlog je bil uspešno sprejet sredi leta 2006.

Spremembe ustave obsegajo spremembe besedila 121., 140. in 143. člena Ustave RS (Uradni list št. 68/06, str. 7177). V 121. členu se je črtal prvi odstavek, ki je določal, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva (kar je pomenilo oviro za vsak prenos upravnih nalog od države na pokrajine in tudi na občine); drugi odstavek pa se je spremenil tako, da bi se bolj na splošno opredelili subjekti, ki lahko dobijo javno pooblastilo za opravljanje nalog državne uprave, ter da se ta pooblastila lahko dajo ne samo neposredno z zakonom, pač pa tudi z drugim aktom na podlagi zakona. Besedilo 140. člena se je spremenilo tako, da sedaj določa, da lahko država z zakonom prenese na občine – brez njihovega predhodnega soglasja – opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti, s tem, da jim mora zagotoviti potrebna sredstva. Z novim 143. členom pa se določa obvezna ustanovitev pokrajin z zakonom kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Zakon, s katerim se bodo ustanovile pokrajine, bo sprejemal Državni zbor z dvo-tretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem tega zakona pa mora biti zagotovljeno tudi (neobligatorno) sodelovanje občin.

Regionalizacija Slovenije še zdaleč ni preprosta naloga. Naravno in družbeno-geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje sicer po eni strani naravnost vodi k členitvi na pokrajine, po drugi strani pa se ob tem zastavljajo mnoga vprašanja in pomisleki, tako da noben dose-danji primer regionalizacije Slovenije ni bil povsem zadovoljiv in ni dobil vsestranske javne ali strokovne podpore (Vrišer, 1998: 131). Ta ugotovitev se ne nanaša samo na delitve v posameznih strokah (na primer geograf-ske, etnološke, krajinarske), ampak velja tudi za upravopolitične delitve Slovenije. Odkar so v Avstro-Ogrski pred več kot 150 leti vpeljali sodo-bno upravno ureditev z občinami, okraji in deželami, so tudi te doživele veliko sprememb. Upravopolitične delitve so bile v slovenski zgodovini izpeljane po zelo različnih vsebinskih zasnovah, tako da so primerjave med njimi praktično nemogoče in tudi nesmiselne. Upravna ureditev v dobi Avstro-Ogrske je razlikovala pet hierarhičnih stopenj: občine, sodne (davčne) okraje, politične okraje, dežele in državo. Uprava je v času Kra-ljevine Jugoslavije imela štiri stopnje: občine, okraje, banovine in državo. V socialističnem obdobju so upravo sestavljale tri stopnje, in sicer občine, republike in država. Dejansko pa bi lahko govorili še o dodatni, četrsti stop-nji, saj se je resnična lokalna samouprava izvajala predvsem v samouprav-nih krajevnih skupnostih. Upoštevati zgodovinsko dediščino bi pomenilo, da bi sedanje slovensko državno ozemlje razdelili na tri pokrajine, in sicer Kranjsko, Stajersko in Primorsko (Vrišer, 1998: 135); ob tem je očitno, da se pri regionalizaciji Slovenije na zgodovinsko dediščino ni mogoče pov-sem opreti. Lahko pa jo uporabimo kot enega pomožnih kriterijev.

Po mnenju večine strokovnjakov kažeta razvoj lokalne samouprave od osamosvojitve naprej in pretirana centralizacija nalog na potrebo po krepitvi moči občine v razmerju do države prek pokrajine kot druge (širše) ravni lokalne samouprave. Pokrajina naj bi v medsebojni povezanosti opravljala državne naloge, ki jih je treba opravljati na prostoru pokrajine, in samoupravne naloge lokalnega pomena. Ustanovitvi pokrajin se skoraj gotovo ne bo mogoče izogniti, saj zanje govori več razlogov kot proti njim.

Eden najbolj utemeljenih razlogov v prid regionalizacije Slovenije je gotovo dejstvo, da so se po sprejetju nove slovenske ustave razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami še dodatno poglobile. Močno nadpovprečno rast in hiter razvoj kaže osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom; tej regiji do določene mere sledi še obalno območje ter nekateri regionalni centri (Haček, 2001). Sloveniji grozijo velike razlike v stopnji razvoja in kakovosti življenja prebivalcev v njenih različnih delih, ki bodo po eni strani poglobljale razlike med regijami, po drugi strani pa krepile odpor do njenega središča (Ribičič, 1999: 202). Za uspešen razvoj Slovenije je ključnega pomena, da se proces marginalizacije vsega, kar ni okolica državnega središča, ne nadaljuje. Eden od mogočih načinov boja proti neenakomernemu razvoju je ustanovitev pokrajin, na katere pa bo za izpolnitev tega cilja treba prenesti tudi pomemben del ekonomske moči in pomemben del pristojnosti, ki so sedaj trdno v rokah države. Odločitev o prenosu dela ekonomske moči in krepitvi samostojnosti regij je v mnogih državah prinesla močno povečan regionalen razvoj – kot primer se pogosto navaja Irska, ki naj bi ustanovila regije ravno iz tega razloga (Bugarič, 1998: 123).⁷⁹ Neenakomerno razvijajoča se država, v kateri je stopnja razvoja daleč največja ravno v državnem središču, potem pa skokovito pada, se lahko sreča s hudimi težavami pri povezovanju s sosednjimi območji v okviru skupnega evropskega ekonomskega trga (Ribičič, 1999: 202).

Pogost razlog v prid potrebi po takojšnji regionalizaciji Slovenije je tudi vedno večja stopnja centraliziranosti države. Reforma lokalne samouprave se je doslej namreč bolj ali manj ukvarjala z ustanavljanjem oziroma preoblikovanjem občin, kar se je v praksi pokazalo v tem, da smo iz nekaj nad 60 občin v prvih letih po osamosvojitvi prišli na današnjih 210 občin s težnjo po še nadaljnjem povečevanju. Reforma je popolnoma zanemarila povezovanje na regionalni ravni. Ta napaka je bila po mnenju mnogih zgolj logična posledica ustavne zasnove pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti, ki je zgolj izpeljanka iz nove občine.

⁷⁹ V zvezi z možnostmi pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov EU pri nas velikokrat zasledimo sicer zmotno prepričanje, da dostop do evropskih strukturnih skladov vodi zgolj prek procesa notranje regionalizacije. Dejstvo je, da regionalizacija ni nujen pogoj, saj lahko do sredstev iz regionalnih skladov dostopajo tako državne institucije, obe slovenski kohezijski regiji, regionalne razvojne agencije ter občine s prijavljanjem skupnih projektov.

Težnja po nadaljevanju drobitve Slovenije na vedno nove občine je kljub poskusom, da bi s sistemom financiranja zmanjšali interes po oblikovanju izrazito majhnih (in popolnoma od države odvisnih) občin, še vedno močno prisotna (Haček, 2001).

Ko se je sprejemala ustava, se je Slovenija borila za svoj obstoj, za samostojnost in mednarodno priznanje. Danes je Slovenija članica Evropske unije. Če se je regionalizacija pred desetimi leti povezovala s strahom pred dezintegracijo zaradi bolečih krčev, v katerih je razpadla jugoslovanska federacija, s procesom včlanjevanja v Unijo, s pridobivanjem sredstev iz strukturnih skladov, je danes situacija povsem drugačna. Kljub temu pa veliko strokovnjakov poudarja, da monocentrizem slabi Slovenijo. Že na prvi pogled je jasno, da bi z ustanovitvijo pokrajin še izboljšali možnosti za konkuriranje za sredstva strukturnih in drugih skladov Evropske unije. Regije ne postavljajo dvoma o teritorialni enotnosti države, marveč omogočajo bolj razčlenjeno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom; regija je decentralizirana enota, sposobna prevzeti izzive 21. stoletja, saj so tradicionalne strukture lokalne samouprave postale premajhne za opravljanje nekaterih zahtevnejših lokalnih zadev; regija postaja bistveni dejavnik gospodarskega napredka in razvoja s proizvodanjem bogastva in zaposlovanja na okoljsko primeren način; regionalizacija je vedno izraz samozaupanja države, njena zavrnitev pa je nasprotni dokaz. Razlogi za oblikovanje regij tudi v Sloveniji so torej notranji in zunanji.

Kot najpomembnejši notranji razlog se navaja zlasti nujnost uvedbe pokrajin zaradi notranjih razvojnih problemov in uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma procesa decentralizacije. V razvoju zaostala območja tvorijo več kot sedemdeset odstotkov slovenskega ozemlja. Delež sredstev, ki jih državni proračun namenja neposredno za regionalni razvoj, se iz leta v leto, realno gledano, zmanjšuje in je nižji, kot je v povprečju v večini drugih članic Evropske unije. Kmalu po vzpostavitvi prve mreže občin se je postavilo vprašanje oblikovanja druge ravni lokalne samouprave, saj je postalo jasno, da se reševanje regionalnih problemov ne da poenostaviti na odnose med državo in velikim številom majhnih ter zelo različnih občin, ki imajo sicer formalno enake naloge, vendar je njihova možnost za uresničevanje izvirnih in morebitnih prenesenih nalog zelo različna.

Kot najpomembnejši razlog proti uvedbi regij pa je treba navesti izrazito odsotnost močnega in avtentičnega interesa po urejanju in opravljanju lokalnih zadev širšega pomena, kar je precej boleče nazorno pokazal tudi referendum o vladnem predlogu ustanovitve pokrajin sredi leta 2008, ki se ga je udeležilo zgolj dobrih deset odstotkov volilnih upravičencev. Bistvo lokalne samouprave mora biti namreč v ljudeh, ki živijo na nekem ozemlju in imajo pristen interes, da bi nekatere lokalne zadeve, ki so ožje od državnega pomena, urejali sami pod lastno odgovornostjo ali posredno po organih, ki bi jih v ta namen izvolili. Tako nastalim lokalnim

skupnostim mora biti priznano tudi področje njihovih izvirnih nalog, ki izražajo predvsem interese njihovih prebivalcev. Gre za uresničevanje treh ključnih prvin (teritorialno, funkcionalno, organizacijsko) lokalne samouprave bodisi na ravni ožjih samoupravnih lokalnih skupnosti bodisi na ravni širših samoupravnih lokalnih skupnosti. Glavna težava slovenskega procesa regionalizacije je ravno v odsotnosti avtentičnega interesa prebivalcev širših samoupravnih lokalnih skupnosti po ustanovitvi pokrajin, pri čemer se – kar je dodatna težava – vprašanje regionalizacije pogosto zreducira zgolj na vprašanje števila in poimenovanja posameznih pokrajin, vsebinska vprašanja pa so odrinjena na rob. Proces regionalizacije je po nepotrebnem povsem spolitiziran, pri čemer nasvetov že tako maloštevilnih strokovnjakov politika ne želi slišati, vse dokler ni prepozno. Jasno pa je, da proces regionalizacije v Sloveniji ne bo uspešen, če vodilne politične sile ne bodo dojele, da gre za enega temeljnih reformnih procesov po osamosvojitvi, ki je daleč pomembnejši od vsakdanjih političnih razprtij. Edina pot do uspeha je združitev vseh političnih sil, ki bodo znale tako prisluhniti kot slediti predvsem strokovnim argumentom; šele takrat bodo lahko pokrajine zaživele in začele izpolnjevati svoje temeljno poslanstvo.

ČETRTO POGLAVJE
**DINAMIČNI POGLED
NA SLOVENSKO DEMOKRACIJO**

POLITIČNA PARTICIPACIJA NA NACIONALNI RAVNI OBLASTI

Uvod

Demokracijo definirata državljani in njegova politična akcija. Toda ali zadošča, da je participacija omejena na glasovanje na volitvah vsake štiri leta in izbiro predstavnikov, ki bodo odločali v imenu volivcev? Politične stranke in izvoljena vladna telesa so pomemben prostor participacije, vendar z vidika aktivnega državljana te oblike sodelovanja ne zadostujejo. S participacijo označujemo dejavnost, kjer posameznik sodeluje v procesih odločanja in v aktivnostih na področju družbenega življenja. Sam pojem se največkrat nanaša na koncept politične participacije, ki je, kot ga definirata Verba in Nie (1975: 1), »legalna aktivnost zasebnih državljanov, ki skušajo bolj ali manj vplivati na izbor vladnega osebja in posledično na njihovo delovanje«. Brezovšek (1995: 202) definira politično participacijo kot »participacijo v procesu vladanja in kot priložnost za večino zasebnikov (v primerjavi z javnimi uradniki in izvoljenimi politiki), da so udeleženi v procesu, s katerim se izbirajo politični voditelji in oblikujejo ter uresničujejo vladne politike«. Definicij je še veliko več, za vse so značilni poudarki na naslednjih točkah: a) o participaciji govorimo glede na posameznike, b) ta participacija je prostovoljni proces, c) nanaša se na določeno dejavnost, d) ta dejavnost je usmerjana k vplivanju na oblast (Brezovšek, 1995: 202).

Najbolj razširjen način politične participacije je glasovanje na volitvah. Poleg tega poznamo še glasovanje na referendumu, sodelovanje na političnih demonstracijah, sodelovanje v volilni kampanji, aktivno članstvo v politični stranki ali skupini pritiska, različne oblike državljanske nepokorščine idr. Naštete so vrste politične participacije, poleg tega se pojavljajo še sodelovanje na javni predstavitvi ali razgrnitvi, sodelovanje na javni diskusiji in druge oblike sodelovanja, ki nimajo političnega predznaka. Običajnim oblikam sodelovanja državljanov so se pridružile nove neformalne oblike, potrebne zaradi spremenjenih okoliščin in hitrega razvoja informacijske tehnologije, kot so organizirane skupine državljanov, ki se povezujejo v mreže in skušajo vplivati na oblikovanje politik, skupine državljanov, ki predlagajo ali komentirajo predloge zakonov, itd.

Formalne in neformalne oblike participacije se morajo med seboj dopolnjevati in povezovati za dolgoročno in končno rešitev problema. Nekateri avtorji ločijo konvencionalno in nekonvencionalno politično participacijo (glej Brezovšek, 1995: 200; Makarovič 2002: 70). Do nekonvencionalne participacije pride, če volilni proces ne more zadovoljivo posredovati konfliktnih želja (teženj), zato se lahko skupine, ki so v slabšem položaju, zatečejo k močnejšim participativnim dejanjem, kot so protesti, demonstracije, nemiri, umori ali oborožene revolucije (Brezov-

šek, 1995: 200). Nekonvencionalna participacija se od konvencionalne loči predvsem po uporabi moči in prisile.

V zadnjem času se je kot posledica številnih dejavnikov povečalo zanimanje za sodelovanje javnosti pri odločanju. Govorimo lahko o splošnem mednarodnem trendu gibanja k participatorni demokraciji in naraščajočih možnostih za sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev na področju okolja. To se kaže tako v sprejetju pomembnih mednarodnih dokumentov, kot na primer Aarhuške konvencije, pa tudi v spoznanjih strokovnjakov in odločevalcev o pomembnosti vključevanja javnosti v proces odločanja. Aarhuška konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je mednarodni dogovor, ki omogoča posameznikom in organiziranim skupinam, da odigrajo pomembno vlogo pri ohranjanju okolja in uveljavljanju trajnostnega razvoja. Slovenija jo je podpisala leta 1998 in jo leta 2003 tudi ratificirala. Konvencija je pomembna, ker normativno ureja participativno demokracijo in nalaga državam, da se odpovejo zgolj strankarsko-parlamentarnemu oblikovanju politike, programov in načrtov, ki so povezani z okoljem. Konvencija torej ne uvaja participativne demokracije na vseh področjih, ampak le pri varstvu okolja, ki tako postane področje s posebnim statusom. Trend povečane participacije javnosti lahko opazimo tudi v Sloveniji, najprej na področju prostorskega načrtovanja, kjer so že v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja razpravljali o tem. Na to temo so nastali tudi različni priročniki in priporočila, tudi na področju varstva okolja. Naše mnenje je, da ta področja glede participacije javnosti niso poudarjena naključno, ampak zato, ker so najbolj občutljiva za kakršnekoli posege in so obenem tudi blizu ljudem.

Največji problem pri izvajanju participacije v praksi je pomanjkanje tradicije na področju demokratične udeležbe javnosti, kjer še vedno veljajo načela iz časov pretekle države. Stec pravi (Stec v Nagy, 1994: 83), »da se je udeležba javnosti v nedavni preteklosti sicer navidez uveljavljala v postopkih odločanja z ustanavljanjem različnih komitejev, odborov in podobnih oblik, hkrati pa se je konsenz ustvarjal predvsem z izločanjem in preglasovanjem drugače mislečih. Kjer je obstajala samo ena ideološka rešitev problema, ni bilo treba doseči soglasja, temveč zgolj prepričati drugače misleče«. Žal se takšna politična kultura še vedno ohranja in pri državljanih se je ustvarilo prepričanje, da se ne izplača oglašati s svojim mnenjem, saj jih nihče ne sliši. Za odločevalce pa so tisti, ki si vendarle upajo izraziti svoje mnenje, zgolj ovira v procesu. Sztompka (Sztompka v Makarovič, 2002: 79) je ta pojav poimenoval civilizacijska nekompetenca. Ta naj bi se razvila kot dediščina predkomunističnih, komunističnih in postkomunističnih družbenih razmer, ki niso mogle pripeljati do avtentične (politične) participacije. Civilizacijsko nekompetenco označuje odnos do politične participacije, ki je zaradi pretekle dediščine nizko vrednotena. Odločanje o javnih zadevah velja v primerjavi z zasebnimi za problematično in umazano.

Splošna opredelitev pojma participacija pravi, da gre za »dejavnost (aktivnost), kjer je posameznik udeležen (sodeluje) z drugimi v nekaterih družbenih procesih, igrah, športu ali skupnih prizadevanjih« (Brezovšek, 1995: 202). Ožji pojem, politična participacija, pa je udeležba v procesu izbiranja političnih voditeljev ter oblikovanja vladnih politik. Ko gre za pripravo regionalnega razvojnega programa, velja, da gre za neko skupno prizadevanje vseh udeleženih pri pripravi razvojnega programa in razvojne strategije, ki naj bi prispevala k razvoju regije. Tako se po sistemu od spodaj navzgor oblikujejo prioritete na področju regionalne politike. Raven participacije je različna, ko gre za sodelovanje na ravni celotne države ali samo na ravni lokalne skupnosti. Značilno je, da se na nižjih ravneh teži k bolj neposredni participaciji. Razumljivo je, da pri oblikovanju vladnih politik na državni ravni ne moremo izvajati neposrednega sodelovanja vseh državljanov (izjema je referendum). Na državni ravni odločanje poteka posredno, z izbiro predstavnikov, ki zastopajo mnenja državljanov. Regijska raven nima uveljavljenih mehanizmov za sodelovanje javnosti, mogoče tudi zato, ker v Sloveniji še nimamo vzpostavljenih regij oziroma pokrajin kot širše ravni lokalne samouprave. Neposredna participacija je nemogoča že v nekoliko večji občini, zato je treba sodelovanje izvesti drugače; tako da k sodelovanju pritegnemo relevantne osebe.

Aktivno državljanstvo

Participativna demokracija ne ukine predstavniške demokracije, javnost pripusti v odločevalski prostor, ne odstopi pa ji ga v celoti. Znotraj modela predstavniške demokracije je vloga javnosti torej zožena na potrjevanje ali nasprotovanje že oblikovanim in sprejetim odločitvam. Glavne omejitve predstavniškega sistema so v njegovi posredniški in diskontinuirani naravi. Participativna demokracija je neposredna demokracija, v kateri so vsi državljani aktivno udeleženi pri sprejemanju vseh pomembnih odločitev; njena moč je v tem, da poveže posameznike v skupino prek njihove aktivne vloge pri sprejemanju vseh vrst odločitev. Held (1996) participativno demokracijo utemeljuje na stališču, da je enako pravico do samorazvoja mogoče doseči samo v »participativni družbi«. To je tista družba, ki pozna pomembnost politične učinkovitosti, neguje skrb za kolektivne probleme in prispeva k oblikovanju dobro obveščenih državljanov, ki so se zmožni trajno zanimati za proces vladanja.

Participativna demokracija je morda najlažje uresničljiva prav na ravni lokalne skupnosti, ker gre za odločanje o zadevah, ki ljudi najbolj neposredno zadevajo, za sodelovanje pa je zainteresirano manjše število predstavnikov javnosti kot na državni ravni. Državljanji vedno večji pomen pripisujejo tudi vprašanjem, ki se nanašajo na kakovost življenja, in želijo sodelovati pri odločanju o stvareh, ki v to kakovost posegajo

(OECD, 2001: 19). Prvi pogoj za delovanje participativne demokracije je odprt informacijski sistem, ki zagotavlja spremljanje na informacijah temelječih odločitev. Z vidika vključenosti državljanov v oblikovanje in sprejemanje javnih politik tudi na lokalni ravni je to lahko informiranje (enosmerni odnos), posvetovanje (dvosmerni odnos) ali aktivna participacija, ki temelji na partnerstvu med državljanin in (lokalno) oblastjo, kjer so državljanin aktivno vključeni v opredeljevanje procesa in vsebin oblikovanja ter sprejemanja odločitev (OECD, 2001: 23). Ključni problem je v tem, da je celo na lokalni ravni v kolektivne skupine vključen samo majhen del prebivalstva. Nadaljnji korak v tem procesu je torej poskus vključevanja ne vključenih in oblikovanje ter spodbujanje modela »aktivnega državljanina«. »V družbi, kjer tradicija in običaji izgubljajo svoj vpliv, gre edina pot za vzpostavljanje avtoritete prek demokracije. Novi individualizem sicer nujno ne razjeda avtoritete, vendar morajo biti zahteve preoblikovane in postavljene na aktivno in participativno podlago« (Giddens, 1994).

Demokratizacija lokalne oblasti mora biti usmerjena k oblikovanju novih institucionalnih oblik, ki povezujejo državo (oblast) z mnogo bolj atomizirano in fragmentirano družbo in zagotavljajo nove mehanizme socialne kohezije, odgovornosti in kontrole nad političnimi odločitvami. Brez takšnega aktivnega državljanina se lahko zelo hitro zabriše razlika med političnim razumevanjem demokracije kot kolektivnega procesa odločanja ter terapevtsko državo (demokracijo), ki se ukvarja z individualnimi subjektivnimi perspektivami oziroma z »demokracijo emocij« (Giddens, 1994: 16), v kateri imajo prebivalci zgolj občutek večje vključenosti in pomena skupnosti. Pri tem ne gre za vključenost v kolektivne politične projekte ali druge oblike družbene angažiranosti, pač pa za kolektivno izražanje individualnih občutij.

V Sloveniji že nekaj časa potekajo razprave o enem ključnih elementov aktivnega državljanstva, tj. državljanski oziroma domovinski vzgoji. Demokracija je pojem, ki ga v vsakdanjem življenju nenehno uporabljamo. Vendar zaradi sodobnih življenjskih praks ni navzoč le v pogovornem jeziku, ampak še bolj v vseh tistih dejanjih in prizadevanjih, ki polnijo življenja posameznikov in celotne družbe. Soditi je mogoče, da se demokracija v družbi nenehno razvija, in ker je šola ena od pomembnejših institucij, pomembnih tako na individualni kot družbeni ravni, ki se prav tako nenehno razvija, bi lahko njen pomen napačno osredotočili na to, da sledi zgolj razvoju vseh drugih družbenih sistemov. Vendar je sodobna šola sokreator družbenega življenja. V procesu kultiviranja človeka ima šola specifično vlogo, ki jo lahko identificiramo skozi tri dejavnosti: vzgojo, izobraževanje in interakcijo. In prav na teh treh ravneh ima postulat tudi edukacija⁸⁰ za demokracijo. Demokracijo namreč

⁸⁰ Ob sodobnih predpostavkah o nujnosti uravnoteženih sestavin vzgoje in izobraževanja v sodobni šoli bomo uporabljali pojem edukacija takrat, ko bomo hoteli poudariti njuno uravnoteženo zastopnost.

polnijo konativne, kognitivne in emocionalne prvine. V šolskem okolju to pomeni educirati o demokraciji, v demokraciji, in sicer demokratično. Vsak pouk deluje v določeni meri vzgojno, in sicer skozi učitelja, ki je živi zgled (z močjo svoje osebnosti in neposrednim stikom z učečimi se), skozi učne vsebine in cilje, glede na razne situacijske pogojenosti (vpliv razredne klime in šolskega režima na splošno) in interesne dejavnosti (primer šolskega časopisa) itd. Če pa gledamo na vzgojo v ožjem pomenu besede, imamo v mislih pouk, ki prispeva svoj delež pri oblikovanju moralne (pridnost, vztrajnost, natančnost itd.) in politične osebnosti. V novejšem času sodi sem tudi edukacija za demokracijo, ki ji sledijo določene vsebine tudi na naslednjih področjih v slovenskih osnovnih in srednjih šolah: državljanska vzgoja in etika ter državljanska kultura na osnovnošolski in državljanska kultura na srednješolski ravni.

Če hočemo danes govoriti o kakovosti na področju edukacije, moramo nujno govoriti tudi o uravnoteženih področjih vzgajanja in izobraževanja, kajti že samo dejstvo, da so učni rezultati odvisni tako od razmerja med učiteljem in učečim se (pri čemer gre za motivacijsko sredstvo zunaj učne vsebine) kot od razmerja med učno vsebino in učečim se, pa naj gre za vzgajanje in izobraževanje, potrjuje to osnovno domnevo. Tako lahko poudarimo, da je pouk, ki poteka v šoli, enotni vzgojno-izobraževalni proces, pri čemer sta obe sestavini enako pomembni ter sočasno potekajoči in sodita k prizadevanjem za razvijanje celovite osebnosti. Usmeritve te enotnosti danes poudarja slovenska država tudi z družboslovnimi predmetnimi področji, kot sta npr. državljanska vzgoja in etika ter državljanska kultura. To sicer ni poudarjeno samo na predmetnih področjih državljanske vzgoje po posameznih državah, ampak tudi v številnih vzgojno-izobraževalnih dokumentih Evropske unije, ki so zasnovani kot *izobraževanje za demokratično državljanstvo*.

V razpravah o državljanski vzgoji prevladuje stališče, da naj bi mladi državljani v javni šoli pridobivali vsaj osnovne sposobnosti, ki jih bodo potrebovali v vlogi dejavnih državljanov. Ključno vprašanje v politični teoriji vzgoje in izobraževanja je, kako naj se vzgajajo državljani in, seveda, kdo naj jih vzgaja. Demokratična vzgoja zahteva komplementarno pojmovanje demokracije. Kaj je tisti demokratični ideal, ki dopolnjuje demokratično vzgojo? Gutmannova izpostavi vodilno načelo t.i. deliberativne demokracije, ki jo osredotoča na vzajemnost med svobodnimi in enakopravnimi posamezniki. Državljanje in njihove predstavnike zavezujejo kolektivni zakoni, ki so jih dolžni drug drugemu upravičiti. Če demokracija ni deliberativna, so zanjo ljudje zgolj predmet zakonodaje, ne pa državljani, ki sodelujejo pri vladanju tako, da sprejemajo in zavračajo razloge v zvezi z vzajemno zavezujočimi zakoni in s politikami. Deliberativna demokracija poudarja pomen javno podprtega izobraževanja, ki omogoča vsem učečim se kot prihodnjim svobodnim in enakopravnim državljanom razvijanje sposobnosti razpravljanja. Deliberativno sprejemanje odločitev in odgovornosti (ki je najbolj upravičen način v

predstavniški demokraciji) predpostavlja državljanke, ki jih je izobraževanje pripravilo na razpravljanje in vrednotenje rezultatov razprav njihovih predstavnikov. Primarni cilj javno priznanega šolanja je torej kultiviranje veščin in vrlin razpravljanja. Samo razpravljanje ne predpostavlja zgolj ene veščine ali vrline, ampak zahteva veščine pismenosti, računske spretnosti, kritično mišljenje kot tudi kontekstualno znanje, razumevanje in upoštevanje pogledov preostalih ljudi. Vrline, ki jih obsega razpravljanje, pa vključujejo resnicoljubnost, nenasilnost, praktično razsodnost, državljansko poštenost in širokosrčnost. S kultiviranjem teh in drugih veščin ter vrlin razpravljanja demokratična družba pomaga zagotoviti osnovne možnosti posameznikov kot svojo kolektivno sposobnost uveljavljanja pravičnosti. Demokratična vzgoja je tako nujen pogoj za ustrezno državljansko vzgojo, ki razvija veščine in vrline deliberativnega državljanstva (Gutmann, 2001).

V Sloveniji in v Evropi postaja vse bolj aktualno vprašanje, kako vzgajati in izobraževati za demokracijo. Slednje nas mora zanimati tako na individualni kot na družbeni ravni, saj to zahtevajo širši globalizacijski procesi, v katere smo vpeti kot posamezniki in člani širših skupnosti. Cilj edukacije za demokracijo je naučiti mlade državljanke, da ob polnoletnosti znajo aktivno delovati v demokratični skupnosti (z vsemi svojimi nalogami in odgovornostmi). Zato je treba zagotoviti enakost med vsemi državljani, zaščito človekovih pravic, osebno svobodo znotraj družbe in demokratično izbiranje tistih, ki vladajo v državi. Zato so potrebne demokratične ustanove, držati se je treba tega, kar učimo, in zagotoviti, da bodo lahko mladi državljani v vseh institucijah, vključno s šolo, obravnavani demokratično (Kelly, 1995). Edukacija za demokracijo je pogoj za obstanek demokracije. Paradigma edukacije za demokracijo pomeni učenje in razumevanje ustaljenega pojma biti odrasla oseba v demokratični družbi. Njen pomen je torej naučiti se spoštovati pravice drugih, delati v skupnem interesu, biti dober delavec, skrbeti za preostale in imeti dober značaj. Te lastnosti pripomorejo k družbenemu življenju pod skoraj vsemi pogoji, so pa tudi nepogrešljivi del demokratične družbe (Mosher et al, 1994).

Edukacija za demokracijo je torej vsekakor nujen pogoj preživetja vsakega posameznika in celotne družbe, kajti demokracija je tisti družbeni red in vrednota, ki v današnjem času najbolj izpopolnjujeta posameznika kot svobodno bitje, s tem pa postavljata meje osebne svobode proti razmerju z drugimi. Demokracija ni statičen pojem, ampak se nenehno spreminja, prav tako nam ni podarjena, ampak si mora zanjo prizadevati prav vsak posameznik. In ker je šola socialno okolje, ki pomaga izoblikovati celovito osebnost, je vsekakor nujno, da na področju edukacije spregovorimo tudi o tematikah, ki bodo izoblikovale posameznika kot državljan in širše. Da gre za pomembno tematiko tudi na nadnacionalni ravni, nam kaže dejstvo, da vse več smernic, ne le evropskih, temveč tudi svetovnih dokumentov, poudarja prav to. Zato je razvoj kritičnega mišljenja, participativnosti, strpnosti do drugače mislečih, razvoj demokratičnega

državljanstva na podlagi pravic in odgovornosti državljanov itd. nujna sestavina vzgojno-izobraževalnega dela sedanjosti in prihodnosti in kot taka temeljna postavka standardov znanj številnih področij.

Če začnemo govoriti o edukaciji za demokracijo še bolj konkretno, naletimo na množico dokumentov, ki jih združuje t.i. izobraževanje za demokratično državljanstvo. Izobraževanje za demokratično državljanstvo lahko opredelimo kot skupek praks in dejavnosti, ki pomagajo tako mladim ljudem kot tudi odraslim, da se aktivno vključijo v sodobno družbo ter obenem izvajajo svoje pravice in odgovornosti v demokratični družbi. Glavni namen izobraževanja za demokratično državljanstvo je torej okrepiti demokratično družbo z oblikovanjem in spodbujanjem trdne državljanske kulture, razviti občutek pripadnosti demokratični družbi ter zavest o skupnih temeljnih vrednotah, kot npr. spoštovanje razlik, strpnosti in razumnega dialoga. Posebej je treba opozoriti predvsem na izobraževanje učencev o njihovih pravicah in odgovornostih ter udejanjanju le-teh v vsakdanjem življenju. Izobraževanje za demokratično državljanstvo tako vsebuje različne vidike poučevanja demokratičnega državljanstva: učenje državljanstva (*»civic learning«*), s katerim je povezana državljanska pismenost (*»civic literacy«*), razvoj posameznih spretnosti kot tudi vseh ostalih oblik, skozi katere se učenci lahko učijo aktivnega sodelovanja v družbi. V ta okvir sodi tako formalno izobraževanje kot tudi zunajšolsko izobraževanje, izobraževanje odraslih ter neformalno izobraževanje v okviru dejavnosti številnih nevladnih organizacij, lokalnih skupnosti ter medijev. Projekt Sveta Evrope »Izobraževanje za demokratično državljanstvo« se je začel leta 1997 kot neposredni odgovor na potrebe držav članic z namenom, da se ponovno presodita pomen participativne demokracije in položaj državljanov v njej, in to v luči sprememb, ki jih prinaša globalizacija, ter da se ugotovi, katere vrednote in spretnosti potrebujejo posamezniki, da bi postali aktivni državljani, kako posamezne spretnosti lahko pridobijo in kako jih lahko prenesejo tudi na druge. Projekt temelji na temeljnih človekovih pravicah, pluralistični demokraciji in pravni državi ter vključuje vse starostne skupine in dele družbe. Projekt je bil zasnovan na večstranskem in procesno usmerjenem pristopu k demokratičnemu državljanstvu, ki vključuje štiri pomembne vidike državljanstva (Audigier, 2002):

- *politično razsežnost*: sodelovanje v demokratičnem odločanju,
- *pravno razsežnost*: poznavanje in uresničevanje državljskih pravic in odgovornosti,
- *kulturno razsežnost*: spoštovanje temeljnih demokratičnih vrednot, skupne in različne zgodovine in dediščine ter prispevek k miroljubnim medkulturnim odnosom,
- *socialno in ekonomsko razsežnost*: zlasti boj zoper socialno izključenost in marginalizacijo, upoštevanje novih oblik dela in razvoja skupnosti.

Marca in aprila 2005 smo raziskovalci Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani v 420 okoliših po Sloveniji izvedli terensko raziskavo, ki je temeljila na reprezentativnem vzorcu polnoletnih državljanov Slovenije ($N = 1594$), realizacija vzorca je bila 63-odstotna ($N = 1002$). Nekatera vprašanja so bila postavljena izključno mlajši generaciji (do 35 let). Aprila 2006 smo raziskovalci Centra za politološke raziskave Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani v osnovnih in srednjih šolah po Sloveniji izvedli terensko raziskavo, ki je temeljila na vzorcu populacije učencev zadnjih razredov osnovnih šol ($N = 250$) in zadnjih letnikov srednjih šol ($N = 250$), realizacija vzorca je bila 72,4-odstotna v osnovnih šolah ($N = 181$) in 80-odstotna v srednjih šolah ($N = 200$). Obe empirični raziskavi sta se nanašali na področje državljske oz. domovinske vzgoje in vzgoje za demokracijo. Cilj raziskave je bil ugotoviti, kakšne oblike vzgoje za varnost je deležna sodobna mlada generacija, koliko teh vrednot še dobi v izobraževalnem sistemu in kako bi jih bilo možno organizirano ponuditi mladim izven izobraževalnega procesa.

Na podlagi zbranih podatkov smo ugotovili, da je državljanska vzgoja v večini evropskih državah upoštevan in sprejet del učnih načrtov. Opazimo pa lahko, da je poučevanje državljanske vzgoje podvrženo različnim vplivom, kot so npr. pedagoške tradicije in kulturne norme. Zato posameznega pristopa k državljanski vzgoji ni mogoče brez težav prenašati iz enega družbenega okolja v drugo. Omenjeni vplivi zadevajo tako same cilje poučevanja, oblikovanje učnih načrtov vključno z učnimi metodami kot tudi izkustva, ki so jih učenci deležni v šolah. Pri tem niso izjema tudi sami učitelji. Tako npr. v državah, kjer je v uporabi tradicionalen način poučevanja državljanske vzgoje, težje pride do sprememb, ko gre za vlogo in odnos učiteljev do tovrstnega izobraževanja. V večini držav tudi ni specifičnega začetnega ali vmesnega/stalnega izobraževanja za učitelje državljanske vzgoje. Veliko učiteljev prihaja iz vrst zgodovinarjev, geografov itd. Državljska vzgoja še vedno poteka s pomočjo uporabe učbenikov kot prevladujočega učnega vira. V nekaterih državah, kot sta npr. Nizozemska ali Francija, pa so že spoznali potrebo po spremembah in se poskušajo odmakniti od tradicionalnih metod k večji participaciji učencev.

V Sloveniji se je izkazalo, da je državljanska vzgoja najbolj sistematično grajena na ravni osnovnošolske vzgoje in izobraževanja. Poraja pa se tudi vprašanje glede primerljivosti slovenske vzgoje in izobraževanja za demokracijo. Slednje smo dokazovali⁸¹ s primerjalno analizo različnih primerov državljanske vzgoje in pokazalo se je, da so si ta predmetna področja v evropskih deželah zelo podobna. Državljsko vzgajanje osnovnošolske in srednješolske ravni je primerljivo z evropskim, vsaj na ravni učnih načrtov. Primerljivost se kaže predvsem v ciljih in metodah.

⁸¹ Izsledki temeljijo na empirični raziskavi, opravljeni v okviru Ciljnega raziskovalnega projekta »Varnostna in obrambna kultura ter vzgoja mladih za varnost« (2006).

Vprašanje izvedbe teh vsebin pa ostaja še naprej odprto, saj je prepuščeno vsakemu posameznemu profesorju. Za dejavno državljanskost (v mislih imamo tudi poznejša človekova obdobja) pa je ključnega pomena prav slednje. Z gotovostjo lahko torej trdimo zgolj to, da so si ta predmetna področja podobna v vsebinskem in ciljnem pogledu. Prihodnost edukacije za demokracijo nam torej ponuja vsaj dvoje: na eni strani pomeni temelj, ki bo še kako pomemben za nadaljnje skupno življenje, na drugi strani pa kaže, da bo vsekakor potrebno še veliko napora, da bodo mladi res začutili (in vedeli), kaj je demokracija in kako v njej sodelovati.

Empirična raziskava ni zaznala večje potrebe po dodatnih predmetih na katerikoli stopnji izobraževanja, npr. po vojaški vzgoji. Ugotovili smo, da trenutni obvezni in izbirni predmeti, vezani na področje obrambe, varnosti in vzgoje za demokracijo, po mnenju velike večine prebivalstva (tudi mladih generacij) popolnoma zadoščajo, čeprav ob tem seveda ostajata odprti vprašanje vsebine obstoječih predmetov in vprašanje dostopa do nekaterih, po mnenju stroke, nujnih vsebin, ki naj bi jih poznal vsak šoloobvezen otrok v Republiki Sloveniji. Med drugim nas je zanimalo tudi, kateri so tisti dejavniki, ki privlačijo mlade v vojaški poklic. Ugotovili smo, da se tudi mlajše kategorije prebivalstva (18 do 35 let) pri odločanju o svoji prihodnji življenjski poti ravna izrazito pragmatično in da pri odločanju za vojaško službo prevladujejo predvsem socio-ekonomski dejavniki, bolj tradicionalni vojaški dejavniki (disciplina, orožje, domoljubje, čast) pa so že kar nekaj časa potisnjeni nekoliko na stran; kar pa ne velja za najmlajše kategorije prebivalstva – dijake in učence, pri čemer pa se lahko ponovno vrnemo k problematiki vzgoje za demokracijo oz. državljanske vzgoje. Pri vprašanju zanimanja za sodelovanje v Slovenski vojski pa smo naleteli na morda temeljno ugotovitev celotne raziskave, ki jo lahko najbolj celovito zajamemo v naslednjem vprašanju: »Kateri so razlogi, zaradi katerih zanimanje 15-letnikov za sodelovanje v Slovenski vojski z leti upada in katere ukrepe lahko Slovenska vojska in celotna slovenska družba sprejme, da bo to upadanje zanimanja čim manjše?« Zapisano je v skladu z ugotovitvami o manjši kritičnosti in večjem zaupanju ter zanimanju osnovnošolcev za Slovensko vojsko in njeno dejavnost. Zanimanje pa v srednješolskih letih nekoliko zbledi in z vidika ugleda ter zaupanja je Slovenska vojska ocenjevana precej bolj kritično.

Članstvo v političnih strankah

Z Zakonom o političnem združevanju, ki je bil sprejet v takratni slovenski skupščini leta 1989, je bil tudi v formalnem smislu uveden politični pluralizem v Sloveniji. S sprejetjem tega zakona je bila državljanom dana pravica, da lahko sodelujejo pri oblikovanju politične volje na vseh področjih javnega življenja oziroma sodelujejo pri uresničevanju pravic in interesov ljudi. Po letu 1988, ko so začele nastajati prve politične organizacije na nacionalni ravni, je njihovo število strmo naraščalo in do začetka leta 1992 doseglo že število 91. A le redkim izmed njih je uspelo uspešno utrditi svoje organizacije. Večinoma so se srečevale s pomanjkanjem kadrov, finančnih sredstev, prav tako pa so se začeli pojavljati tudi notranji razkoli in politična reorganizacija (Fink - Hafner, 2001: 181, 182), tako da je število političnih strank po letu 1992 upadalo. V Sloveniji je bilo na dan 27. 8. 2004 po podatkih Direktorata za upravne notranje zadeve Ministrstva za notranje zadeve Republike Slovenije registriranih 38 političnih strank; dne 27. 8. 2006 po podatkih direktorata 51 političnih strank; dne 5. 8. 2008 pa po podatkih direktorata 58 političnih strank. Opazimo lahko torej, da je število registriranih političnih strank od leta 2004 do 2008 naraslo za več kot polovico, kar je mogoče pripisati tako državnozborskim volitvam septembra 2008 kot tudi notranjim cepitvam in trenjem v nekaterih vidnejših strankah (LDS, NSi, SNS).

Glede na seznam političnih strank, ki so vpisane v register na omejenem upravnem organu Ministrstva za notranje zadeve RS, smo se v različnih časovnih obdobjih obrnili na vse parlamentarne politične stranke in na največje izvenparlamentarne politične stranke ter jih prosili, da nam posredujejo število svojih članov. Zaradi nepopolnega odziva političnih strank smo tabelo oblikovali le na podlagi tistih podatkov, ki so nam jih stranke posredovale, nismo pa uporabili podatkov, ki jih politične stranke navajajo na svojih spletnih straneh, saj je njihovo število ponavadi nekoliko višje od dejanskega stanja.

Ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja je članstvo v socialističnih političnih organizacijah upadalo, in sicer zaradi vse večje svobode združevanja in vse pogostejših in ostrejših kritik t.i. družbenopolitičnih organizacij kljub procesom demokratičnega preoblikovanja v njih. Prav tako se državljani niso zlahka in pogosto odločali za vstop v novoustanovljene politične stranke. Podatki javnomnenjskih raziskav kažejo, da je odstotek odraslih državljanov, članov političnih strank, ob prehodu v demokracijo upadel. Januarja 1991 je bilo včlanjenih v politične stranke 9,1 odstotka, decembra 1991 6,1 odstotka, novembra 1992 pa le še 4,5 odstotka odraslih državljanov (Fink - Hafner, 2001: 185). Državljanje Slovenije so v obdobju prehoda in utrjevanja demokracije razvili zelo kritičen odnos do političnih strank, ki v merjenjih javnega mnenja glede zaupanja v različne institucije pogosto zasedajo zadnje mesto. Po podatkih, ki smo

jih pridobili neposredno od političnih strank, je danes po oceni okoli pet odstotkov državljanov članov političnih strank; relativno nizek odstotek včlanjenosti ugotavlja tudi javnomnenjska raziskava Slovensko javno mnenje.

Tabela 15: Članstvo v političnih strankah

Politična stranka	Število članov – september 2005	Število članov – september 2006	Število članov – april 2008
Aktivna Slovenija	1.432	2.437	–
Zares – nova politika	–	–	4.500
Demokratska stranka upokojencev Slovenije	12.000	11.630	9.007
Demokratska stranka Slovenije	1.796	1.967	ni podatka
Liberalna demokracija Slovenije	ni podatka	ni podatka	5.000
Nova Slovenija – krščanska ljudska stranka	9.315	10.075	10.350
Slovenska demokratska stranka	23.000	24.500	25.700
Slovenska nacionalna stranka	5.500	6.800	8.000
Lipa	–	–	1.000
Slovenska ljudska stranka	–	11.594	13.200
Stranka mladih Slovenije	3.000	2.258	ni podatka
Socialni demokrati	24.100	25.000	24.600

* Del članov stranke SD ima status simpatizerjev, ki se od članov stranke razlikujejo po tem, da ne plačujejo članarine. Vir: podatki političnih strank (2005, 2006) in podatki, objavljeni v časniku Delo, 7. aprila 2008.

Kadar se posamezniki skozi psihološki vidik identificirajo z neko politično stranko, ki zagovarja njihove interese in vrednote, potem tudi aktivno participirajo (Miller, 1992: 430). Glede na podatke, ki so razvidni iz zgornje tabele, lahko povzamemo, da se Slovenci v manjšem številu identificiramo s posameznimi političnimi strankami oziroma ta identifikacija ni tako močna, da bi se odločili postati člani neke politične stranke. Po nekaterih podatkih naj bi bilo v Sloveniji le okoli dva do tri odstotke volivcev tudi članov političnih strank (Toš in Bernik, 2002). Tako bi lahko po Milbrathovi hierarhiji politične participacije rekli, da le peščica izmed državljanek in državljanov Republike Slovenije sodi oz. se uvršča med gladiatorske aktiviste. Nizka stopnja članstva v političnih strankah na primeru Slovenije lahko kaže na nesposobnost političnih strank samih, da bi v svoje vrste privabile čim več simpatizerjev in članov. Hkrati pa še vedno v veliki meri prevladuje mnenje, da članstvo v politični stranki prinaša koristi le, kadar je ta stranka na oblasti, ob menjavi oblasti pa pomeni to vse prej kot korist. S tem se potrjuje tudi teza, da vsi, ki se odločijo aktivneje politično participirati, pretehtajo svoje stroške in koristi, ki bi jih imeli na primer od članstva v posamezni politični stranki, in se potem, če prevladajo koristi, odločijo tudi aktivneje delovati v hierarhiji politične participacije.

Volitve v Državni zbor Republike Slovenije

V sodobnih političnih sistemih so volitve splošno sprejeta demokratična osnova in hkrati način konstituiranja političnega predstavništva ter nujen pogoj za vzpostavitev in ohranitev sodobne pravne države. Od vseh oblik politične participacije so le volitve bile in še vedno so dostopne na univerzalen način, ki množično vključuje državljane, namenjene pa so predvsem izražanju javnega mnenja (Brezovšek, 2004: 37). Navidezno so volitve institucionalni mehanizem, ki izvaja demokracijo z dovoljenjem državljanom, da izbirajo med kandidati oz. programi različnih političnih strank. Vendar volitve zasledujejo tudi druge pomembne cilje, kot so:

- *Socializacija političnih aktivnosti* pomeni možnost, da glasujejo za spremembe, spodbuja državljane, da opustijo oz. da se brzdajo pred demonstracijami na cesti, kar omogoča tudi vzdrževanje stabilnosti in zatiranje nevarnih oblik množičnih političnih aktivnosti.
- *Institucionalizacija uspeha za politično moč* dovoljuje vsem, tudi »navadnim«¹ državljanom, da se potegujejo za mesta, ki igrajo pomembno vlogo pri selekciji političnih voditeljev.
- *Varovanje državne moči in avtoritete* – priložnost participacije na volitvah pomaga prepričati državljane, da se vlada odziva na njihove potrebe in želje, kar povečuje njeno legitimnost (Janda et al, 1992: 259).

Volitve veljajo za enega najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in so kot take nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov. Volivcem omogočajo neposreden vpliv na sestavo parlamenta, na izbor predsednika države ter tudi na sestavo občinskega sveta in županov (Grad, 2004: 16, 17). Znotraj volilnega procesa deluje tekmovalni sistem, kjer se različni potencialni voditelji potegujejo za podporo državljanov, nato naj bi izvoljeni voditelji izpolnili želje tistih, ki so za njih glasovali. Kot potencialni voditelji so tudi državljani v konfliktnem odnosu, saj imajo različne cilje in potrebe (Brezovšek, 1995: 199).

V povojni ustavni ureditvi Jugoslavije (in z njo tudi Slovenije) je bilo ves čas uveljavljeno načelo enotnosti oblasti. Kljub vsem posebnostim jugoslovanskega ustavnega razvoja je bilo to načelo uveljavljeno vse do konca obstoja jugoslovanske federacije, v Sloveniji pa vse do sprejema oziroma uveljavitve nove slovenske ustave leta 1991, in je bilo eno najpomembnejših načel in izhodišč takratne ustavnopolitične ureditve. Namesto načela enotnosti oblasti se je že pred osamosvojitvijo pojavila zahteva po uveljavitvi načela delitve oblasti. Že takoj na začetku postopka za sprejem nove slovenske ustave se je pokazalo, da glede tega vprašanja obstaja tudi politični konsenz, tako da je bilo načelo delitve oblasti v ustavo uvedeno kot temeljno izhodišče nove državne ureditve. Nekoliko pa se je zataknilo pri vprašanju, ali naj bo v tem okviru uveljavljen parlamentarni

sistem ali mešani parlamentarno-predsedniški model. Oba modela sta izhajala iz prepričanja, da je treba vzpostaviti čim bolj stabilno in trdno vlado, ki ne bo preveč odvisna od spreminjajočih se razmerij med političnimi strankami v parlamentu. Že takoj na začetku razprave o osnutku ustave je bil mešani parlamentarno-predsedniški model zavržen in sprejet model parlamentarnega sistema. V času, ko so se že začele priprave na sprejem nove slovenske ustave, so bile opravljene prve večstrankarske volitve, ki so v takratno skupščino pripeljale večje število političnih strank, in zdelo se je, da tudi v prihodnje ne bo bistveno drugače. Zato so pisci nove ustave težili k temu, da se zagotovi čimvečja stabilnost vlade v parlamentu. Pri tem so se zgedovali predvsem po nemški različici parlamentarnega sistema, ki vlado tesneje veže na parlament, hkrati pa ji s sistemom konstruktivne nezaupnice zagotavlja visoko stopnjo stabilnosti. Takšna rešitev je bila tudi dejansko sprejeta in je zapisana v ustavi (Grad in drugi, 1996: 46-47).

V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. člen Ustave RS). Volilna pravica je splošna in enaka. Vsak državljan, ki je dopolnil 18 let, ima pravico voliti in biti izvoljen (43. člen Ustave RS). Vodenje evidence volilne pravice, sestavljanje volilnih imenikov in izdajo volilne karte ureja Zakon o evidenci volilne pravice, katerega cilj je učinkovito uveljavljanje volilne pravice, ki mora biti ustrezno evidentirana. Pri evidenci volilne pravice razločujemo med:

- *stalno evidenco volilne pravice*, kjer so evidentirani državljani RS in državljani držav članic EU s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji ter državljani RS, ki v RS nimajo stalnega prebivališča;
- *posebno evidenco volilne pravice*, ki zajema pripadnike italijanske in madžarske narodne skupnosti ter pripadnike romske skupnosti.

Državni zbor je nosilec zakonodajne veje oblasti v Sloveniji in predstavniško telo vseh državljanov Republike Slovenije ter šteje devetdeset poslancev, ki so voljeni za mandatno obdobje štirih let. Volitve v Državni zbor ureja Zakon o volitvah v Državni zbor.⁸² V 1. členu ZVDZ je povzeto ustavno načelo, da se poslanci državnega zbora volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem. Poslanci so voljeni po volilnih enotah, ki so oblikovane tako, da približno enako število prebivalcev voli enako število poslancev, s čimer je zagotovljena povezanost poslancev z njihovimi volivci, hkrati pa pomeni tudi tehnično sredstvo za izvedbo volitev. Slovenija je razdeljena na osem volilnih enot,⁸³ te pa se naprej delijo na enajst volilnih okrajev. Do sprejetja ustavnega zakona (leta 2000), ki je v ustavo zapi-

⁸² Zakon o volitvah v Državni zbor (ZVDZ) je bil sprejet 10. septembra 1992.

⁸³ Sedeži osmih volilnih enot v Republiki Sloveniji so v Kranju, Postojni, Ljubljani Centru, Ljubljani Bežigradu, Celju, Novem mestu, Mariboru ter na Ptujju.

sal proporcionalni volilni sistem za volitve poslancev v Državni zbor ter dodal štiriodstotni volilni prag,⁸⁴ je 90. člen Zakona o volitvah v Državni zbor določal kot volilni količnik, po katerem se razdelijo mandati v volilni enoti, navadni (Harejev) količnik, ki se izračunaval tako, da se je skupno število glasov, oddanih za vse liste v posamezni volilni enoti, delilo s številom poslancev, ki so se volili v neki v volilni enoti (11). Ustavni zakon, sprejet leta 2000, pa je določil, da se pri delitvi mandatov v volilni enoti uporabi Droopov količnik. To je zmanjšani količnik, ki se izračuna tako, da se skupno število glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti, deli s številom poslancev, ki se volijo v volilni enoti, povečanim za ena ($11 + 1 = 12$). Zmanjšani volilni količnik omogoča, da se več mandatov razdeli že v volilnih enotah in jih ostane manj za razdelitev na ravni države. Pri razdelitvi ostalih mandatov na ravni celotne države (druga delitev mandatov) se od leta 2000 upoštevajo vsi glasovi (seštevek vseh glasov), ki jih je dobila posamezna kandidatna lista, vložena v dveh ali več volilnih enotah, in ne samo ostanki glasov, kot je veljalo po prejšnji ureditvi, pri čemer se istimenskim listam dodeli toliko mandatov, kolikor znaša razlika med številom mandatov, ki bi jim pripadli na podlagi seštevka glasov na ravni države, in številom mandatov, ki so jih dobile v volilnih enotah.

Na območjih, kjer živita italijanska in madžarska narodna skupnost, se določita dve posebni volilni enoti. Personalizacija volitev se zagotavlja z glasovanjem o posameznikih kot tudi glede na delež glasov, ki so ga ti pridobili v volilnem okraju, v katerem so nastopili. Zakon o volitvah v Državni zbor določa načelo sorazmerne zastopanosti političnih interesov, iz katerega izhaja proporcionalni volilni sistem. Izjemi sta italijanska in madžarska narodna skupnost, ki imata v državnem zboru zagotovljena vsaka po enega poslanca, hkrati pa lahko glasujeta tudi o drugih poslancih, a več o tem nekoliko kasneje.

Na parlamentarnih volitvah leta 1992 se je za mesto poslanca v Državnem zboru potegovalo kar 1477 kandidatov in kandidatke, med katerimi je bilo le 219 žensk. Kandidati so bili predlagani na 35 kandidatnih listah, med njimi je bilo 25 političnih strank in 10 neodvisnih kandidatov, ki so se potegovali za prestop volilnega praga. Za 88 mest v Državnem zboru je kandidiralo kar 1496 kandidatov, za dve mesti poslancev, predstavnikov narodnih manjšin, pa skupaj osem kandidatov. Takratni volilni prag⁸⁵ je presegle osem političnih strank, med njimi je pomenil največje presenečenje volilni uspeh Slovenske nacionalne stranke (SNS), ki je prejela 10,02 % glasov in si pridobila 12 poslancev. Zmagovalka volitev je bila Liberalno demokratska stranka (LDS), ki je prejela 23,46 % glasov ter si s tem pri-

⁸⁴ Če določena politična stranka na državnozbornih volitvah dobi manj kot štiri odstotke glasov, se njeni glasovi porazdelijo med ostale politične stranke, ki so presegle volilni prag in prišle v parlament. Namen volilnega pragu je zmanjšanje števila strank v parlamentu.

⁸⁵ Volilni prag je bil v obdobju 1992–2000 enak tistemu številu glasov, ki so bili potrebni za pridobitev treh mandatov v Državnem zboru RS (ok. 3,3 % glasov).

dobila 22 poslancev, v Državni zbor pa so se uvrstile – poleg omenjenih – še naslednje politične stranke: Slovenski krščanski demokrati (SKD), ki so prejeli 14,51 % glasov ter si s tem pridobili 15 poslancev, Združena lista (ZL) s 13,58 % glasov oz. 14 poslanci, Slovenska ljudska stranka z 8,69 % glasov oz. 10 poslanci, Demokrati – Demokratska stranka s 5,01 % glasov oz. šestimi poslanci, Zeleni Slovenije s 3,70 % glasov oz. petimi poslanci ter Socialdemokratska stranka Slovenije (SDSS) s 3,34 % glasov oz. štiri poslanci.⁸⁶

Na parlamentarnih volitvah leta 1996 se je za 88 poslanskih mest v Državnem zboru potegovalo 1294 kandidatov na 31 kandidatnih listah, med njimi je bilo 22 političnih strank in devet neodvisnih kandidatov; za dve mesti poslancev narodnih skupnosti se je potegovalo osem kandidatov. Med vsemi kandidati je bilo 242 pripadnic ženskega spola. Volilni prag je presegle sedem političnih strank, med njimi je pomenil še največje presenečenje dober volilni izid Socialdemokratske stranke (SDS), ki je prejela 16,13 % glasov, se med vsemi političnimi strankami zavihtela na drugo mesto ter si pridobila 16 poslancev, kar je predstavljalo v primerjavi s prejšnjimi volitvami kar štirikratno izboljšanje volilnega rezultata. Zmagovalka volitev je bila ponovno Liberalna demokracija Slovenije (LDS), ki je prejela 27,01 % glasov ter si s tem pridobila 25 poslancev, v Državni zbor pa so se uvrstile – poleg omenjenih – še naslednje politične stranke: Slovenska ljudska stranka (SLS), ki je prejela 19,38 % glasov in si s tem pridobila 19 poslancev, Slovenski krščanski demokrati (SKD) z 9,62 % glasov oz. 10 poslanci, Združena lista socialnih demokratov (ZLSKD) z 9,03 % glasov oz. devetimi poslanci, Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) s 4,32 % glasov oz. petimi poslanci ter Slovenska nacionalna stranka (SNS) s 3,22 % glasov oz. štirimi poslanci.⁸⁷

Po ustavni spremembi⁸⁸ je bil Ustavi Republike Slovenije v 80. členu dodan nov odstavek, ki določa: »Poslanci, razen poslancev narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavnštva ob 4 % volilnem pragu za vstop v Državni zbor, pri čemer imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom.« S to ustavno spremembo je že

⁸⁶ Liberalno demokratska stranka (LDS) – danes Liberalna demokracija Slovenije (LDS); Združena lista (ZL) – danes Socialni demokrati (SD); Socialdemokratska stranka Slovenije (SDSS) – danes Slovenska demokratska stranka (SDS); Slovenski krščanski demokrati (SKD) se pred volitvami leta 2000 združijo s Slovensko ljudsko stranko (SLS) v novo, združeno SKD-SLS, kmalu po združitvi pa se iz nove, združene stranke odcepi del članstva, ki ustanovi novo politično stranko, Novo Slovenijo – Krščansko ljudsko stranko (NSi).

⁸⁷ Združena lista socialnih demokratov (ZL) – danes Socialni demokrati (SD); Socialdemokratska stranka (SDS) – danes Slovenska demokratska stranka (SDS); Slovenski krščanski demokrati (SKD) se pred volitvami leta 2000 združijo s Slovensko ljudsko stranko (SLS) v novo, združeno SKD-SLS, kmalu po združitvi pa se iz nove, združene stranke odcepi del članstva, ki ustanovi novo politično stranko, Novo Slovenijo – Krščansko ljudsko stranko (NSi).

⁸⁸ Ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave RS je bil sprejet 25. julija 2000.

v ustavi določen volilni sistem, kar pred tem ni bilo, saj je ustava določila volilnega sistema v celoti prepuščala zakonu. Volitve v Državni zbor so tako leta 2000 kot tudi 2004 izvedli po ustavnem zakonu, ker poslanci v mandatu 2000–2004 niso sprejeli sprememb volilnega zakona, ki bi uveljavil spremembe, nastale po sprejetju ustavnega zakona.

Število kandidatov za poslance Državnega zbora RS se je na parlamentarnih volitvah leta 2000 v primerjavi s parlamentarnimi volitvami v letih 1992 in 1996 zmanjšalo na 1001, pri čemer pa je bilo med skupnim številom kandidatov 236 pripadnic ženskega spola. Za dve mesti poslancev narodnih skupnosti se je potegovalo šest kandidatov. Število kandidatnih list pa je spet preseгло število dvajset, in sicer je 23 kandidatnih list predlagalo svoje kandidate za poslance, od tega 16 političnih strank in sedem neodvisnih kandidatov. Novo določen volilni prag je preseгло osem političnih strank, med njimi je pomenil največje presenečenje volilni izid Stranke mladih Slovenije (SMS), ki se je kot politična stranka pojavila šele nekaj mesecev pred volitvami, na teh pa je prejela 4,33 % glasov in si s tem zagotovila štiri poslanska mesta. Zmagovalka volitev je bila ponovno Liberalna demokracija Slovenije (LDS), ki je prejela 36,21 % glasov ter si s tem pridobila 34 poslancev, v Državni zbor pa so se uvrstile – poleg omenjenih – še naslednje politične stranke: Socialdemokratska stranka (SDS), ki je prejela 15,8 % glasov in si s tem pridobila 14 poslancev, Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) z 12,07 % glasov oz. 11 poslanci, Slovenska ljudska stranka (SKD-SLS) z 9,53 % glasov oz. devetimi poslanci, Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka (NSi) 8,76 % glasov oz. osmimi poslanci, Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) s 5,16 % glasov oz. štirimi poslanci ter Slovenska nacionalna stranka (SNS) s 4,38 % glasov oz. štirimi poslanci.⁸⁹

Na državnozborskih volitvah 2004 se je za poslanska mesta potegovalo 1395 kandidatov, med katerimi je bilo 347 žensk. Kandidate je bilo mogoče izbrati med 23 kandidatnimi listami, med katerimi so bili trije neodvisni kandidati. Zmagovalka volitev je bila tokrat prvič Slovenska demokratska stranka (SDS), ki je prejela 29,08 % glasov ter si s tem pridobila 29 poslancev, v Državni zbor pa so se uvrstile še naslednje politične stranke: Liberalna demokracija Slovenije (LDS), ki je prejela 22,8 % glasov in si s tem pridobila 23 poslancev, Združena lista socialnih demokratov (ZLSD)⁹⁰ z 10,17 % glasov oz. 10 poslanci, Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka (NSi) z 9,09 % glasov oz. devetimi poslanci, Slovenska ljudska stranka (SLS) s 6,82 % glasov oz. sedmimi poslanci, Slovenska nacionalna stranka (SNS) s 6,27 % glasov oz. šestimi poslanci ter Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) s 4,04 % glasov oz. štirimi poslanci.

⁸⁹ Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) – danes Socialni demokrati (SD); Socialdemokratska stranka (SDS) – danes Slovenska demokratska stranka (SDS); Slovenska ljudska stranka (SKD-SLS) – danes Slovenska ljudska stranka (SLS).

⁹⁰ Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) – danes Socialni demokrati (SD).

Na državnozborskih volitvah septembra 2008 je kandidate predlagalo 17 kandidatnih list, za 88 poslanskih mest se je potegovalo 1172 kandidatov, med katerimi je bilo 35 odstotkov žensk.⁹¹ Zmagovalci volitev so bili prvič doslej Socialni demokrati (SD), ki so prejeli 30,45 % glasov in s tem pridobili 29 poslancev, zmagovalka prejšnjih državnozborskih volitev Slovenska demokratska stranka pa je prejela 29,26 % glasov in 28 poslancev. V Državni zbor se je poleg omenjenih dveh strank uvrstilo še pet političnih strank, in sicer Zares – nova politika, ki je prejela 9,37 % glasov (devet poslancev); Demokratična stranka upokojencev (DeSUS), ki je prejela 7,4 5 % glasov in sedem poslancev; Slovenska nacionalna stranka (SNS), ki je prejela 5,4 % glasov in pet poslancev; skupna lista Slovenske ljudske stranke in Stranke mladih Slovenije je prejela 5,21 % glasov in pet poslancev; Liberalna demokracija Slovenije (LDS) je dobila prav tako 5,21 % glasov in pet poslancev.

Na parlamentarnih volitvah delujejo politične stranke kot glavni akterji, ki pomagajo svojim kandidatom, da vstopijo v predstavniška telesa, od njih pa nato pričakujejo lojalnost in delovanje v skladu z interesi stranke. To je opaziti tudi iz zgoraj navedenih podatkov, ti kažejo na majhno število neodvisnih kandidatov, ki se potegujejo za mesta poslancev (Fink - Hafner in Krašovec v Haček, 2004: 64). Prav tako pa tudi volilni sistem, ki v primeru državnozborskih volitev favorizira politične stranke, neodvisnim kandidatom ne omogoča izvolitve, kar potrjujejo tudi podatki, saj do danes še noben neodvisni kandidat ni bil niti blizu izvolitvi v Državni zbor Republike Slovenije.

Tabela 16: Volilna udeležba na državnozborskih volitvah v Sloveniji

Leto volitev	Število volilnih upravičencev	Število oddanih glasov	Volilna udeležba (v%)
1992	1.491.374	1.277.604	85,60
1996	1.542.218	1.136.679	73,70
2000	1.586.695	1.114.170	70,14
2004	1.634.402	991.263	60,64
2008	1.696.437	1.070.424	63,10

Pri primerjalnem pogledu volilne udeležbe na vseh štirih dosedanjih državnozborskih volitvah je opaziti upad števila volilnih upravičencev, ki se odločijo iti na volitve in izraziti svojo politično podporo posamezni kandidatni listi. Volilna udeležba na volitvah poslancev v Državni zbor leta 2004 je bila kar za četrtno nižja v primerjavi s prvimi državnozborskimi volitvami leta 1992. Tudi na zadnjih državnozborskih volitvah septembra 2008 volilna udeležba ni bila bistveno višja in je dosegla »le« slabe tri četrtine volilne udeležbe na prvih državnozborskih volitvah leta

⁹¹ Za obe poslanski mesti predstavnikov manjšin je kandidiralo po pet kandidatov.

1992. Gre za dokaj visok odstotek upada ključnega elementa politične participacije volivcev, ki je lahko tudi že kazalec delnega nezadovoljstva z doseženim v petnajstih letih demokratičnega razvoja slovenske države.

Predsedniške volitve

Ustava iz leta 1991 je opredelila funkcijo predsednika države kot individualni organ, s čimer je bil zamenjan organ predsedstva, po katerem je funkcijo šefa države opravljalo kolektivno predsedstvo. V Sloveniji je funkcija predsednika države opredeljena podobno kot v drugih srednjeevropskih državah s parlamentarnim sistemom. Predsednik države tako opravlja reprezentativno funkcijo in funkcijo vrhovnega poveljnika oboroženih sil. Po Zakonu o volitvah predsednika republike je v Sloveniji predsednik države izvoljen na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem za dobo petih let in je lahko le dvakrat *zapored* izvoljen na to funkcijo. Kandidati na volitvah za predsednika republike potrebujejo za izvolitev večino veljavnih glasov, če te večine ne pridobi nobeden od kandidatov, se glasovanje ponovi med kandidatoma, ki sta v prvem krogu glasovanja pridobila največ glasov.

Leta 1992 se je za mesto predsednika države potegovalo osem kandidatov, med njimi sta bili tudi dve kandidatki. Prvi predsednik samostojne države Slovenije je postal Milan Kučan, ki je bil izvoljen v prvem krogu volitev. Pet let kasneje se je v volilni boj za mesto predsednika države ponovno podalo osem kandidatov, med temi ni bilo nobene predstavnice ženskega spola. Ponovno je mandat za predsednika države dobil Milan Kučan, volilna udeležba je bila 68,3%. V volilnem boju leta 2002 se je za mesto predsednika države za glasove volivcev potegovalo devet kandidatov, med katerimi je bila ena pripadnica ženskega spola. Ker nobeden od kandidatov ni dobil večinske podpore volivcev v prvem krogu (volilna udeležba 72,1%), je bil izveden še drugi krog predsedniških volitev (volilna udeležba 65,4%). Drugi krog je prikazal enakopravnost spolov, saj sta se vanj po kriteriju največjega števila prejetih glasov uvrstila dr. Janez Drnovšek in Barbara Brezigar. Slovenija je tako po dveh zaporednih predsedniških mandatih Milana Kučana dobila novega predsednika države, in sicer dr. Janeza Drnovška. Na volitvah leta 2007 se dr. Drnovšek ni odločil za ponovno kandidaturo, zato je bilo že ob vložitvi kandidatur jasno, da bomo dobili novega predsednika republike. Volivci so lahko tokrat izbirali med sedmimi kandidati. Pred volitvami je veljal za največjega favorita evropski poslanec in predsednik prve slovenske demokratične vlade Lojze Peterle, ki je tudi – precej manj prepričljivo, kot so mnogi pričakovali – zmagal v prvem krogu volitev (volilna udeležba 57,67%), kjer je prejel 28,73% vseh veljavnih oddanih glasov; za mesto v drugem krogu pa sta se pomerila dr. Danilo Türk (24,47% glasov)

in mag. Mitja Gaspari (24,09% glasov). V drugem krogu (volilna udeležba 58,46%) je morda nekoliko presenetljivo, a toliko bolj prepričljivo slavil dr. Danilo Türk (68,03% glasov) ter postal novi predsednik republike.

Opazimo lahko, da volilna udeležba nekoliko pada tudi na volitvah za predsednika Republike Slovenije, a je ta upad v primerjavi z državnoborskimi volitvami nekoliko manjši, čeprav še vedno presega dvajset odstotkov. Nekaj več volilnih upravičencev se je udeležilo le predsedniških volitev leta 2002, ko je bilo tudi jasno, da bomo dobili novega predsednika države. A je bila volilna udeležba večja v prvem krogu volitev (ki je sovpadal tudi z volitvami v organe lokalnih oblasti), drugega kroga predsedniških volitev (ki je v občinah, v katerih noben županski kandidat v prvem krogu ni dobil absolutne večine glasov, sovpadal z drugim krogom županskih volitev) pa se je udeležilo manj volilnih upravičencev, a vendarle precej več kot predsedniških volitev 2007, pri katerih ugotavljamo nadaljnje upadanje volilne udeležbe, ki je v obeh krogih glasovanja – kljub dejstvu, da je bil ponovno voljen nov predsednik republike – ostala kar nekaj pod šestdesetimi odstotki (v prvem krogu 57,7%, v drugem 58,5%) in bila primerljiva z volilno udeležbo na državnoborskih volitvah leta 2004.

Volitve v Evropski parlament

Evropski parlament je eden najpomembnejših organov znotraj institucionalne organizacije Evropske unije (v nadaljevanju EU), hkrati pa je edina institucija EU, ki jo neposredno voli ljudstvo članic EU in v kateri na nadnacionalni ravni povezano delujejo različne politične stranke istih političnih usmeritev. V svojem delovanju je Evropski parlament napredoval od predstavniškega telesa s šibkimi pristojnostmi do organa, ki ima zakonodajno, nadzorstveno in volilno funkcijo. Poslanci Evropskega parlamenta so voljeni za mandatno obdobje petih let z možnostjo ponovne izvolitve.

Prevladujoče načelo Evropskega parlamenta je sorazmerna zastopnost držav članic glede na njihovo velikost, kar je zaradi nedosledne izvedbe deloma korigirano z načelom paritete. Pogodba iz Nice določa število poslancev iz posameznih držav članic EU. Sloveniji po tej pogodbi pripada sedem poslanskih mest, kar pa je več, kot če bi se v strukturi Evropskega parlamenta upoštevalo zgolj število prebivalstva Slovenije. Z Bruseljskim aktom iz leta 1976 so bile za poslance Evropskega parlamenta uvedene neposredne volitve, ki so bile prvič izvedene leta 1979. Do leta 2002, ko je bila sprejeta sprememba Bruseljskega akta, ni bilo enotnega volilnega sistema za volitve poslancev v Evropski parlament, s prejšnjim omenjenim spremembo pa je bil predpisan enotni proporcionalni volilni sistem.⁹² Z Maastrichtsko pogodbo je postalo načelo stalnega bivališča podlaga za volilno pravico. Po tej pogodbi lahko vsak državljani EU

izvršuje svojo volilno pravico v državi svojega bivališča, čeprav ni državljan te države (Grad, 2004: 16–17).

Prve volitve poslancev v Evropski parlament so bile v Sloveniji 13. junija 2004, polnopravna članica EU pa je Slovenija postala 1. maja 2004. Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament v splošnih določbah določa načelo nezdružljivosti funkcije poslanca v Evropskem parlamentu s funkcijo poslanca v Državnem zboru Republike Slovenije ter funkcijo člana izvršilnega organa lokalne skupnosti. Volilno pravico imajo poleg vseh slovenskih državljanov z volilno pravico tudi državljani držav članic EU, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, a le pod pogojem, da je niso izgubili v lastni državi. Volitve kandidatov za poslance Evropskega parlamenta se v Sloveniji izvajajo po proporcionalnem volilnem sistemu s preferenčnim glasovanjem. Zaradi majhnega števila slovenskih poslancev v Evropskem parlamentu je pri teh volitvah celotna država ena sama volilna enota. Zaradi majhnega števila poslancev se prav tako sam po sebi določa tudi dokaj visok volilni prag.

Na volitvah za Evropski parlament je v Sloveniji sodelovalo 91 kandidatov, med katerimi je bilo 42 žensk. Kandidatke in kandidati so bili predlagani na 13 kandidatnih listah, med katerimi je bilo sedem parlamentarnih strank ter šest zunajparlamentarnih strank in skupin.

Za volitve v Evropski parlament je bila značilna najnižja volilna udeležba (skupno 45,7%) doslej. Tudi med »starimi« članicami EU je bila kar v devetih državah volilna udeležba nižja v primerjavi z letom 1999. Predvsem je skrb zbujajoča volilna udeležba v novih državah članicah, med katerimi sta po višji volilni udeležbi izstopala le Malta (82,4%) in Ciper (71,2%), volilna udeležba v ostalih državah pa je bila pod 50 odstotkov, pri čemer se je na Slovaškem volitev udeležilo le 17% volilnih upravičencev. Slovenija in Češka, ki sta imeli enak delež volilne udeležbe (28,3%), sta med »novimi« članicami imeli višjo volilno udeležbo le od Estonije in prej omenjene Slovaške. Nižja stopnja udeležbe na omenjenih volitvah je lahko, predvsem v »novih« državah članicah, posledica nezadostne seznanjenosti državljanov s pomembnostjo evropskih volitev ter delovanjem Evropskega parlamenta nasploh. Zaradi tega je morda pri volivcih prevladalo tudi prepričanje, da njihovi izvoljeni predstavniki ne bodo imeli enake moči vplivanja na odločitve v primerjavi s starimi članicami EU oz. da bo njihov glas ostal neslišen. V Sloveniji je nizka volilna udeležba na prvih evropskih volitvah predvsem posledica razočaranja nad politiko na splošno in tudi nezainteresiranosti ter nerazumevanja volivcev. Ključni dejavnik odločanja slovenskih volivcev pri izbiri kandidatov za evropske poslance je bila posameznikova karizma in priljubljenost, na kar kaže tudi izvolitev Boruta Pahorja (SD) za evroposlanca prek preferenčnega glasovanja. Hkrati pa lahko omenjene volitve uvrstimo tudi med kazalnike

⁹² Enotni proporcionalni volilni sistem dopušča sistem glasovanja po listah, sistem enega prenosljivega glasu ter možnost preferenčnega glasovanja.

prihajajočih političnih sprememb v Sloveniji, saj so bili kar štirje evro-poslanci izvoljeni iz vrst opozicije, ki je kasneje na jesenskih državno-zborskih volitvah dobila mandat za sestavo nove vlade.

Referendum in ljudska iniciativa

V zadnjih desetletjih so za zahodne družbe značilne izredno hitra rast izobrazbe državljanov ter boljše in cenejše informacijske tehnologije, ki omogočajo bistveno bolj množično in kvalitetnejšo participacijo v javnem življenju in v političnem odločanju. Monopol pri reprezentiranju interesov, ki si ga v nekaterih državah še vedno lastijo politične stranke, zdaj postaja poglobljena ovira za prehod iz parlamentarnih v postparlamentarne sisteme, v katerih se reprezentativna strankarska regulacija vse bolj izrazito dopolnjuje s samoregulativnimi oblikami neposredne demokracije. Postparlamentarna demokracija seveda ne pomeni ukinjanja (parlamentarnih) političnih strank, pomeni pa krčenje njihove vloge na zakonodajno dejavnost ter hkrati širjenje vloge organizacij civilne družbe. Oblike neposredne demokracije danes ne pomenijo več mobilizacije množic za demonstracije, ne pomenijo več ulične demokracije, ampak neposredno participativno odločanje.

Področje javnosti je opredeljeno s prostorom, ki je odprt za vse in kjer se razpravlja o javnih zadevah. Znotraj tega področja prihaja do izraza politično soočanje, kjer se s predstavljanjem različnih mnenj predstavnikov oblasti, političnih strank in interesnih skupin oblikujejo skupne rešitve, kadar je soglasje možno doseči. Vendar velikokrat soglasja ni mogoče doseči, deloma je bilo tudi zaradi tega v Sloveniji v devetih letih kar devet referendumov. Z ljudsko iniciativo volivci sooblikujejo neko odločitev, o kateri se bo odločalo v parlamentu, vendar na njeno končno odločitev ne morejo vplivati neposredno, čeprav sodelujejo pri njeni vsebini. Pravico do ljudske iniciative, ki zagotavlja vpliv na odločanje o odločitvi, ki naj bi jo predstavniško telo šele sprejelo, ima točno določeno število državljanov. Tako je potrebnih najmanj trideset tisoč volivcev za začetek postopka za spremembo ustave in najmanj pet tisoč volivcev za predlog zakona.

Referendum je oblika neposredne demokracije, kjer gre za glasovanje prebivalcev nekega ozemlja o ustavi, zakonu ali o drugem pravnem aktu in drugem vprašanju, pomembnem za družbeno skupnost. Pri referendumu gre s pravnega vidika za pravico vseh državljanov, ki imajo volilno pravico, da se odločijo o nekem aktu zakonodajnega telesa, hkrati pa z vidika delovanja državne oblasti pomeni način participacije ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so v pristojnosti predstavniškega telesa. Referendumska vprašanja vedno ponujajo le dva odgovora: »za« ali »proti«.

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi v svojem prvem členu pravi, da ureja referendum o spremembi ustave, zakonodajni referendum in posvetovalni referendum o vprašanjih iz pristojnosti državnega zbora in tudi način uresničevanja ljudske iniciative za spremembo ustave in za sprejem zakona. Pri zakonodajnem referendumu smo v Sloveniji še pred nekaj leti ločevali med *predhodnim referendumom*, na katerem se volivci vnaprej opredelijo do vprašanj, ki naj se urejajo z zakonom, in med *naknadnim referendumom*, kjer gre za potrditev nekega zakona, ki je že bil sprejet v Državnem zboru. Prehodni referendum je bil nekakšna slovenska posebnost, ki ga v takšni obliki ni poznala nobena evropska država, vendar je bila ta vrsta referenduma zaradi ugotovitve Ustavnega sodišča RS o njeni neskladnosti z ustavo v marcu 2006 formalno odpravljena. Predhodni referendum je bil mogoč o vseh vprašanjih, o katerih je v Državnem zboru tekel zakonodajni postopek vse do začetka zadnje (tretje) obravnave zakona. Tako je lahko skupina tisoč volivcev dejansko kadarkoli ustavila potek zakonodajnega postopka in začela postopek zbiranja podpisov državljanov za razpis predhodnega zakonodajnega referenduma, kar je praviloma trajalo nekaj tednov. Če skupina volivcev pri zbiranju podpisov ni bila uspešna, se je zakonodajni postopek nadaljeval, v nasprotnem primeru pa je bil Državni zbor obvezan razpisati predhodni zakonodajni referendum. V novem Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi⁹³ predhodnega zakonodajnega referenduma tako ni več, je pa po zgledu večine držav članic EU ohranjen (naknadni) zakonodajni referendum, na katerem volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel Državni zbor, pred njegovo razglasitvijo. Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade, pobudo pa je treba vložiti najkasneje v sedmih dneh po sprejemu zakona. Zakonodajni referendum razpiše Državni zbor na zahtevo najmanj tretjine poslancev, na zahtevo Državnega sveta RS ali na zahtevo skupine najmanj štirideset tisoč volivcev.⁹⁴ Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Zakon je na referendumu potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor izid referenduma pravno zavezuje, kar pomeni, da Državni zbor najmanj eno leto ne sme sprejeti odločitve, ki bi bila vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev,

⁹³ Zakon o referendumu in ljudski iniciativi – uradno prečiščeno besedilo II, Uradni list RS, št. 26/2007.

⁹⁴ Najmanj štirideset tisoč volivcev lahko vložijo zahtevo za razpis referenduma pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi predsednika Državnega zbora in da pobuda vsebuje zahtevo, opredeljeno v skladu z zakonom in podprto s podpisi najmanj 2500 volivcev. Rok za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi je 35 dni. Zahtevo volivcev je potrebno vložiti najkasneje v sedmih dneh po preteku roka za zbiranje podpisov volivcev (Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, 16. člen, Uradni list RS, št. 26/2007).

izraženo na referendumu.⁹⁵ V novem Zakonu o referendumu in ljudski iniciativi je predvidena tudi možnost posvetovalnega referenduma, ki ga lahko razpiše Državni zbor o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane (Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, 26. člen, Uradni list RS, št. 26/2007). Posvetovalni referendum se lahko razpiše na celotnem območju države ali le na določenem ožjem območju, kadar vprašanje zadeva samo prebivalce tega ožjega območja. Državni zbor razpiše posvetovalni referendum, preden dokončno odloči o posameznem vprašanju, pri čemer ni vezan na izid samega referenduma.

Pri večini dosedanjih referendumov, ki so bili izvedeni v Sloveniji, je poleg političnih strank opaziti tudi izrazito vlogo posameznih interesnih skupin, ki se od referenduma do referenduma razlikujejo. Politično najbolj odmeven slovenski referendum je bil gotovo referendum o volilnem sistemu za volitve v Državni zbor, ki je bil decembra 1996 (udeležba 37,9%). Na omenjenem referendumu so državljani lahko izbirali med tremi ponujenimi modeli volilnega sistema. Prvi predlog je bil pravzaprav izvirni predlog in izvirni vzrok za vložitev preostalih dveh. Predlagala ga je največja opozicijska stranka Socialdemokratska stranka (SDS) ter zanj zbrala 43.710 podpisov volivcev. V dobro utemeljenem predlogu se je zavzela za večinski volilni sistem. Drugi predlog je dala takratna vladajoča levosredinska vladna koalicija, ki se je zavzemala za sistem sorazmerne zastopanosti strank, tretji predlog pa je vložil drugi dom slovenskega parlamenta (Državnega sveta RS) in je bil nekakšna kombinacija prvih dveh. Referendumski izid po takratnem prepričanju ni prinesel zmage nobenemu od predlogov za spremembo volilnega sistema,⁹⁶ vendar pa je ustavno sodišče po dveh letih odločilo, da je zmagal predlog, ki je predvideval večinski volilni sistem (Grad, 2004 a: 13), kar pomeni, da je bil parlament zavezan tovrstno odločitev volivcev tudi uzakoniti.⁹⁷

Razmeroma dobra udeležba (60,4 %) je bila na referendumih o pristopu Republike Slovenije k Organizaciji severnoatlantske pogodbe (NATO) in o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji, ki je bil 23. marca 2003. Posebej problematičen se je zdel referendum o pristopu Slovenije k zvezi NATO. Javnomenjske raziskave pred referendumom namreč niso napo-

⁹⁵ Pri ugotavljanju izida glasovanja se smiselno uporabljajo določbe Zakona o volitvah v Državni zbor. Kadar se pa na referendumu glasuje o več referendumskih vprašanjih, se izid glasovanja ugotavlja posebej pri vsakem posameznem vprašanju (Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, 49. člen, Uradni list RS, št. 26/2007).

⁹⁶ Noben od treh predlogov namreč ni prejel več kot polovice glasov volivcev, ki so se referendumu udeležili; je pa daleč največ glasov (44,5 %) dobil predlog o večinskem volilnem sistemu. Vprašanje zmagovalnega predloga je bilo povezano zlasti z vprašanjem velikega števila neveljavnih glasovnic (9,7 %) in tistih glasovnic, s katerimi so volivci glasovali proti vsem trem predlogom (4,1 %). Če bi namreč upoštevali zgolj volivce, ki so se opredelili za enega od ponujenih predlogov volilnega sistema, bi predlog o večinskem volilnem sistemu prejel 51,7 odstotka glasov volivcev.

⁹⁷ Kar se kasneje sicer ni zgodilo, saj je Državni zbor Republike Slovenije pred volitvami leta 2000 s spremembo Ustave RS uzakonil proporcionalni volilni sistem.

vedovale najbolj ugodnega rezultata za vladajočo koalicijo, a je ta morala referendum izpeljati zaradi dane obljube, da bodo o tem vprašanju odločali državljani in državljanke na referendumu. Referendumska kampanja vlade je imela velike finančne vložke, saj je ta prek različnih propagandnih spotov ter tiskanih brošur seznanjala državljane o nujnosti vključitve Slovenije v NATO. Tako je Vlada Republike Slovenije izdala tudi brošuro z naslovom »Doma v Evropi, varni v NATU«, kjer so ugledni državniki pisali o argumentih za priključitev k EU in NATU. Ob tem referendumskem vprašanju so vidno vlogo igrale skupine, ki so bile proti vključitvi Slovenije v NATO; te so opozarjale na negativne posledice, ki jih prinaša NATO, ter na globalizacijo, ki po njihovem mnenju ne zagotavlja demokracije. Omenjene skupine so pripravile različne okrogle mize, shode v podporo miru, lepile so plakate in delile letake z vsebino, kjer so volivce nagovarjale, naj na referendumu ne podprejo vstopa Slovenije v NATO. Odločitev večine volivcev, ki je bila za vlado obvezujoča, je pokazala, da so državljani in državljanke Republike Slovenije pripravljene na vstop v NATO (Velič, 2003). Referendum o pristopu Republike Slovenije k Evropski uniji je bil bolj formalnost, saj je bila podpora vstopu Slovenije v EU že vsa leta dokaj visoka in je počasi celo še naraščala, zato je bil tudi rezultat referendumu, ki je podprl odločitev, da se Republika Slovenija priključi EU, pričakovan (Velič, 2003).

Ostalih šest referendumov, izvedenih na nacionalni ravni,⁹⁸ ima predvsem eno samo skupno lastnost – izjemno skromno udeležbo javnosti, saj je bila ta od 27,3 do 35,7 odstotka. Nižja stopnja udeležbe na referendumih je v večini primerov pogojena z nepoznavanjem tematike, ki po navadi volivcev niti ni pretirano zanimala oziroma so izrazili mnenje, da naj nastala vprašanja rešijo kar izvoljeni predstavniki ljudstva sami. Pri večini dosedanjih referendumov je bila predlagateljica takratna opozicija, ki ji je bodisi uspelo zbrati dovolj veliko podporo poslancev Državnega zbora (vsaj 30) bodisi zadostno število podpisov volivcev (vsaj 40.000). Vlada je predlagala le referenduma o vstopu Slovenije v EU in NATO, njuno izvedbo sta podprli tudi takratna opozicija ter civilna družba, ter referendum o ustanovitvi pokrajin sredi leta 2008, ki pa je posebna zgodba. Posvetovalni (in nezavezujoči) referendum o ustanovitvi trinajstih predlaganih pokrajin je predlagala Vlada RS v situaciji, ko je bilo bolj ali manj jasno, da pokrajin v Državnem zboru zaradi zahtevane dvotretjinske večine⁹⁹ v mandatu 2004–2008 ne bo mogoče ustanoviti; posle-

⁹⁸ To so referendum o izgradnji termoelektrarne TET3; referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo; referendum v zvezi s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje; referendum v zvezi s predlogom Zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice d.d.; referendum v zvezi s predlogom Zakona o spremembi Zakona o trgovini; referendumu o t.i. tehničnem zakonu o izbrisanih.

⁹⁹ 143. člen Ustave RS (2006) v drugem odstavku zahteva, da Državni zbor Zakon o ustanovitvi pokrajin sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev.

dice razpisa takšnega referendumu so bile boleče vidne tudi pri volilni udeležbi, ki je z 10,98% najnižja od osamosvojitve Slovenije. Od predlaganih trinajstih referendumskih območij je sicer večina volivcev, ki so se udeležili glasovanja, potrdila enajst območij, dve (Osrednjeslovensko in Južnoprimorsko oziroma Obalno-kraško) pa zavrnila.

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/2007) v 57., 58. in 59. členu navaja tudi nekatere druge oblike ljudske iniciative. Tako daje skupini najmanj trideset tisoč volivcev pravico, da predlaga začetek postopka za spremembo ustave,¹⁰⁰ in skupini najmanj pet tisoč volivcev, da predloži Državnemu zboru predlog zakona.¹⁰¹ Tovrstni pobudi lahko da vsak volivec, politična stranka oziroma združenje državljanov. Pobudnik obvesti o svoji pobudi predsednika Državnega zbora, ki določi šestdeset dnevni rok za zbiranje podpisov volivcev.

Referendum v ustavnorevizijem postopku

Ustava je najpomembnejši pravni akt, saj vsebuje načela o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter opredeli, kakšna je državna ureditev in lokalna samouprava posamezne države, kakšna so gospodarska in socialna razmerja itd. Prav zato je spreminjanje ustave izrednega pomena za pravni sistem države kot tudi za slehernega posameznika, ki naj bi užival pravice, ki mu jih ustava zagotavlja. Ustava naj bi bila bistveno trajnejše narave kot drugi pravni akti. Vendar pa družbeni razvoj terja tudi ustrezne spremembe ustavne ureditve, ki se največkrat izražajo kot spremembe in dopolnitve ustave, mnogo redkeje pa kot popolna sprememba ustave (Grad et al, 1990: 36).

Zelo redko se zgodi, da gre za sprejemanje popolnoma nove ustave, kar je razvidno tudi iz same ustave, ki ne predvideva postopka za sprejem nove ustave (Kaučič in Grad, 1999: 37–38). Do sprejemanja nove ustave ponavadi pride takrat, ko je treba družbenopolitični sistem drugače ali na novo urediti in dotedanja ustava ni več primerna. Ustavnorevizijski postopek je zahtevnejši in strožji od zakonodajnega postopka. Ustava se spreminja v večfaznem postopku. V večini držav je ta postopek dvofazen (ustavnorevizijska iniciativa in odločanje o spremembi ustave), ponekod tudi trifazen¹⁰² (Kaučič in Grad, 1999: 39). V večini držav, ki predvidevajo neposredno sodelovanje ljudstva pri reviziji ustave, referendum ni obvezen, vendar ga je treba razpisati, če to zahtevajo z ustavo pooblaščen

¹⁰⁰ V predlogu mora biti navedeno, v čem in kako se naj ustava spremeni, ter razlogi za spremembo. Predlogu morajo biti priloženi podpisi najmanj trideset tisoč volivcev.

¹⁰¹ Pri tem pa mora predlog zakona vsebovati vse tiste sestavine, ki jih določa poslovnik Državnega zbora.

¹⁰² Poleg omenjenih faz še potrjevanje ustavne spremembe na referendumu ali v zakonodajnih oz. ustavodajnih skupščinah federalnih enot.

jekti (Kaučič in Grad, 1999: 40). Podobno je v Sloveniji, saj »mora Državni zbor predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev«. ¹⁰³ Slednjega pogoja ¹⁰⁴ pri »običajnem« referendumu ni, čeprav ni malo pobudnikov, ki predlagajo določen kvorum volivcev za veljavnost referendumu. Referendumu o spremembi ustave – v nasprotju z zakonodajnim referendumom – ne morejo zahtevati niti volivci niti Državni svet. Predlog za začetek postopka spremembe ustave lahko vloži dvajset poslancev Državnega zbora, vlada ali najmanj 30.000 volivcev, ¹⁰⁵ o predlogu pa zatem odloči Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, ¹⁰⁶ vendar mora biti na seji navzoča večina poslancev. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave je torej sprejet, če ga podpre vsaj 31 poslancev (Kaučič in Grad, 1999: 66). Druga obvezna faza slovenskega ustavnorevizijskega postopka je sprejem ustavne spremembe oziroma sprejetje akta o spremembi ustave, ki ga Državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. ¹⁰⁷ Predlagana sprememba ustave je torej sprejeta, če zanjo glasuje vsaj 60 poslancev Državnega zbora.

Ustava predvideva tudi nadaljevanje postopka s tretjo (neobvezno) fazo – referendumom na posebno zahtevo. Ustavna revizija z referendumom ima v svetu že dolgo tradicijo, kajti referendum v sodobnem pomenu se je uporabljal ravno v ta namen (Grad et al, 1990: 39). Pri referendumu v ustavnorevizijemskem postopku je treba upoštevati to, da je ljudstvo izvirni nosilec ustavodajne oblasti in imajo zaradi tega volivci pravico, da lahko o sprejemu ali spremembi ustave sami dokončno odločijo (Kaučič, 1994: 9). Sicer pa se referendum v ustavnorevizijemskem postopku uporablja kot naknaden, torej za potrjevanje revizije ustave, kot je že bila sprejeta v parlamentu.

Referendumsko odločanje o ustavi omogoča državljanom neposreden vpliv na oblikovanje in spreminjanje ustavnopolitične ureditve lastne države, kar je še zlasti pomembno ob prelomu v ustavnem razvoju neke države. Državni zbor je vezan na izid referendumu in dvanajst mesecev po njegovi izvedbi ne more sprejeti akta o spremembi ustave, ki bi bil v nasprotju s pozitivnim ali negativnim izidom referendumu (Kaučič, 1999:

¹⁰³ 170. člen Ustave RS.

¹⁰⁴ Gre za t.i. pogoj dvojne večine (večinska udeležba volilnih upravičencev in večina pritrilnih glasov volivcev, ki so glasovali).

¹⁰⁵ Gre za relativno strog pogoj, saj lahko zakone predlaga vlada, vsak poslanec ali najmanj 5.000 volivcev. (88. člen Ustave RS) Sprejem zakonov pa lahko predlaga državnemu zboru tudi državni svet (97. člen Ustave RS). Predpisovanje zahtevnejših pogojev za spreminjanje ustave kot za sprejemanje zakonov uvršča našo ustavo med t.i. toge ustave.

¹⁰⁶ 168. člen Ustave RS.

¹⁰⁷ 169. člen Ustave RS.

67). Pri pripravljanju in postopkih za sprejemanje nove ustave samostojne države Slovenije, ki naj bi izražala formalno in vsebinsko cenzuro ter tudi diskontinuiteto s prejšnjo ustavo, tj. ustavo Socialistične republike Slovenije, je vse bolj prihajala do izraza politična volja ljudi, da se tudi sami neposredno vključijo v sam postopek sprejemanja ustave. A nova slovenska ustava je bila sprejeta po postopku, ki ga je predpisovala prejšnja republiška ustava, brez potrditve na referendumu. Ta je bil sicer zahtevan v javni razpravi in tudi predviden v dotedanjih ustavnih dokumentih; predvsem v delovnem osnutku ustave Slovenije, ki je predvideval, da naj nova ustava začne veljati z razglasitvijo na skupni seji vseh zborov skupščine, potem ko bo potrjena na obligatornem referendumu. Vendar je prevladalo neprepričljivo stališče, da je po izvedenem plebiscitu o samostojni in neodvisni državi Sloveniji referendumsko odločanje o sprejemu ustave nepotrebno (Kaučič, 1994: 11). V Sloveniji je že prišlo do sprememb ustave (prvič leta 1997, nato še trikrat), a referenduma v ustavnorevidijskem postopku še ni bilo, saj ga nikdar ni zahtevalo trideset poslancev Državnega zbora, kar pa je, kot rečeno, pogoj za njegov razpis.

POLITIČNA PARTICIPACIJA NA SUBNACIONALNI RAVNI OBLASTI: LOKALNA DEMOKRACIJA

Uvod

Po osamosvojitvi Republike Slovenije pomeni eno najpomembnejših državotvornih dejanj uvedba lokalne samouprave. Ustava Republike Slovenije (v 9. členu) zagotavlja pravico do lokalne samouprave prebivalcem Republike Slovenije, kar je v skladu z Evropsko listino lokalne samouprave. Po tej listini je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah Sveta Evrope (Slovenija je postala članica Sveta Evrope leta 1993). Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena (44. člen). To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov kot tudi neposredno – z referendumom, na zborih občanov, z državljansko pobudo, peticijami idr. A lokalna skupnost pridobi samoupravni status šele tedaj, ko ji ga prizna zakonodajalec. Zakon določi območje občine kot teritorialne enote ter ji prizna pravno subjektiviteto. S tem občina postane oseba javnega prava.

Eden ključnih vidikov projekta uvedbe lokalne samouprave je bila uvedba različnih oblik lokalne demokracije v novoustanovljene enote lokalne samouprave. Iz pojma lokalna samouprava izhaja, da gre za takšno obliko upravljanja, pri kateri se lokalna skupnost sama upravlja, seveda le glede lokalnih zadev. Z vidika demokratične vladavine bi bilo idealno, da bi prebivalci lokalne skupnosti upravljali samo neposredno, da bi torej vse odločitve sprejemali v celoti sami. Seveda to v sodobni lokalni skupnosti ni mogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali prav vsi občani, in ker terja sodobno življenje nenehno odločanje. Zaradi teh razlogov je v sodobni lokalni samoupravi neposredno odločanje prej izjema kot pravilo. Prevladuje namreč druga oblika lokalne demokracije, to je odločanje po organih lokalne samouprave.

Če je demokracija izredno pomembna pri sprejemanju odločitev na državni ravni, je seveda še toliko pomembnejša za odločanje v okviru lokalne samouprave. Lokalna demokracija je v svojem bistvu mnogo bližje ljudem kot državna organizacija; zadeve lokalne samouprave so ljudem tudi mnogo bolj razumljive kot odločanje o državnih zadevah. Poleg vsega tega je neposredno odločanje tudi po čisto organizacijski, tehnični in finančni plati mnogo lažje izvajati na lokalni ravni. Nekatere oblike neposrednega odločanja (npr. zbor občanov) je možno uporabiti le še v lokalnih skupnostih, in še to le v manjših. Ob tem je izredno pomembno dejstvo, da je narava odnosov v lokalni skupnosti bistveno drugačna, saj gre za precej bolj tesno povezano skupnost, kot je to na primer država. Tudi vsebina odločitev je v taki skupnosti drugačna, saj

ne gre za odločanje o splošnih političnih vprašanjih, temveč o zadevah lokalnega pomena, ki zadevajo vse prebivalce lokalne skupnosti. Zaradi vsega tega je razumljivo, da se neposredno odločanje v lokalni skupnosti uporablja mnogo pogosteje in za konkretnjša vprašanja kot na državni ravni. Glede na povedano je razumljivo, da tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki jo je leta 1996 ratificirala tudi Slovenija, poudarja pomen neposrednega odločanja v lokalni samoupravi.

S teoretičnega vidika ločimo dve osnovni participatorni obliki lokalne demokracije. Prva je neposredna lokalna demokracija, ki vključuje štiri temeljne oblike. Prvi in najbolj neposreden instrument neposredne lokalne demokracije je zbor občanov. Gre za zbor vseh prebivalcev lokalne skupnosti. Ta oblika neposredne lokalne demokracije omogoča najbolj neposredno sprejemanje odločitev o vsebinskih zadevah in o izvolitvi predstavniških organov. Od drugih načinov neposrednega lokalnega odločanja se zbor občanov razlikuje predvsem po tem, da gre za mnogo bolj spontano in neformalizirano odločanje, v katerem lahko sodelujejo vsi prebivalci lokalne skupnosti. O vseh zadevah se na zboru občanov glasuje javno, kar je pomemben element kohezivnosti lokalne skupnosti in integriranja posameznika v njej. Tak način odločanja je možen samo v manjših lokalnih skupnostih, poleg tega pa mora imeti lokalna skupnost kljub neposrednemu odločanju še vedno neki predstavniški organ, saj je treba odločitve v lokalni skupnosti sprejemati skorajda vsakodnevno, kar na zboru občanov ni mogoče. Vendar naj bi se najpomembnejše odločitve sprejemale na zboru občanov. Druga oblika neposredne lokalne demokracije v lokalni skupnosti je referendum. Ta se v marsičem razlikuje od zbora prebivalcev lokalne skupnosti, saj je novejšega izvora in pomeni bolj formaliziran in organizacijsko-tehnično zahtevnejši način odločanja. V praksi je referendum ožji od zbora občanov, saj je po svoji naravi uporaben za manjše število zadev in bolj poredko, kar ponovno pomeni, da o večini zadev odloča predstavniško telo. Imata pa tako zbor občanov kot referendum enako idejno in politično izhodišče, to je odločanje po samih lokalnih skupnostih in ne prek njihovih predstavnikov. Referendum se uporablja tudi na državni ravni, vendar manj pogosto kot na lokalni. Razlogov za to je več. Predvsem je referendum bližji lokalni samoupravi, v kateri so ljudje bolj zainteresirani za neposredno odločanje o pomembnih lokalnih zadevah. Poleg tega je referendum na lokalni ravni tehnično in organizacijsko manj zahteven, pa tudi bistveno cenejši. Zaradi vsega tega je razumljivo, da se referendum na lokalni ravni uporablja pogosteje kot na državni. V lokalni samoupravi sta še dve obliki neposrednega lokalnega odločanja. Ljudska iniciativa se v marsičem razlikuje od drugih oblik neposredne demokracije. Pri referendumu je pobuda za sprejem odločitve prišla iz organa, ki jo ima pravico predlagati, institut ljudske iniciative pa omogoča, da ljudstvo samo neposredno sodeluje pri odločitvi s tem, da zahteva ureditev nekega vprašanja, ne sodeluje pa pri sprejemanju same odločitve. V primerjavi z referendumom ljudska iniciativa ljudstvu ne

omogoča, da odpravi neustrezno rešitev, temveč mu omogoča, da zahteva odločitev, ki mu ustreza. Četrta oblika neposredne lokalne demokracije je pravica občanov do peticije. Ta označuje v najširšem pomenu pravico posameznika ali skupine posameznikov do pošiljanja pisnih vlog predstavnikiškemu telesu o vprašanjih, ki imajo javni ali politični pomen. Predmet peticije so lahko pritožbe, predlogi, zahteve, pobude ali prošnje. Peticija je v ožjem smislu podobna ljudski iniciativi, vendar se od nje pomembno razlikuje: predlog na podlagi ljudske iniciative je predstavnikiško telo dolžno preučiti, pri peticiji pa te obveze ni. Pravico do peticije ima vsak posameznik, ljudsko iniciativo pa lahko uveljavlja le skupina ljudi, katere številčnost je opredeljena z normativnimi akti.

Druga vrsta lokalne demokracije je posredna lokalna demokracija, pri kateri gre predvsem za odločanje prek organov, izvoljenih na lokalnih volitvah. Pri lokalnih volitvah je treba tako kot pri parlamentarnih upoštevati, da so to volitve predstavnikov prebivalcev občine. Zato morajo temeljna načela za volitve predstavnikiških organov, kot so neposrednost, splošnost in enakost volilne pravice ter tajnost glasovanja, veljati tudi na lokalni ravni. Ustava RS ne določa niti organov lokalnih skupnosti niti načina volitev, zato o tem govorita Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o lokalnih volitvah, ki poznata pri volitvah v občinske svete tako proporcionalen kot tudi večinski volilni sistem. Večinski volilni sistem se uporablja le v malih občinah. Gre za enokrožni relativni večinski volilni sistem. Večinski volilni sistem dopušča večjo možnost uveljavitve posameznikov in daje manj političnega prostora strankam, kar omogoča tudi lažjo izvolitev neodvisnih kandidatov. Tak sistem je za lokalno samoupravo bolj primeren, čeprav to velja predvsem za manjše občine, v katerih je lokalna zavest močnejša in vpliv volivcev na lokalno oblast večji. Pri večinskih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih. Volivec lahko glasuje največ o toliko kandidatih, kolikor članov občinskega sveta se voli v njegovi volilni enoti. V večjih občinah se uporablja proporcionalen volilni sistem – gre za glasovanje o listah kandidatov (politične stranke predlagajo liste svojih kandidatov). Država si v okviru proporcionalnih volitev prek sprememb zakonodaje v zadnjem obdobju prizadeva zagotoviti tudi večjo stopnjo vpliva volivcev na izbiro konkretnih oseb, in sicer s preferenčnim glasovanjem. V okviru lokalnih volitev je mogoče zaznati tudi posebnost – to so volitve romskih svetnikov, ki potekajo v občinah, kjer živi določeno število Romov.

Poseben vidik posredne lokalne demokracije je relacija med organi lokalne samouprave in javnostjo. Komunikacija med izvoljenimi lokalnimi organi in lokalnimi funkcionarji na eni ter javnostjo na drugi strani je namreč ključnega pomena za doseganje višje stopnje javnega interesa. V smislu lokalne demokracije bi morala biti tovrstna komunikacija obvezno dvosmerna, čeprav je vse (pre)pogosto zaznati le enosmerno komunikacijo. Publikacija »Citizens as partners«¹⁰⁸ ločuje med tremi koncepti odnosa med politično oblastjo in državljani z vidika participacije

slednjih v procesih oblikovanja in sprejemanja javnih (lokalnih) politik. Ti koncepti so:

- informiranje, ki je enosmeren odnos, pri katerem politična oblast ustvarja in posreduje informacije državljanom, ti pa jih potem uporabljajo. Informiranje pokriva tako pasivni dostop do informacij (podajanje informacij na zahtevo državljanov) kot tudi aktivni dostop (politična oblast sama posreduje določene informacije – dostop do registrov, javne objave, izjave, razpise, spletne strani ...);
- posvetovanje, ki je dvosmeren odnos, v katerem državljani zagotavljajo oz. dajejo politični oblasti povratno informacijo. Posvetovanje temelji na tem, da politična oblast opredeli temo oziroma področje, na katerem si želi pridobiti mnenje državljanov, zagotavlja pa tudi dostop do informacij, ki jih državljani potrebujejo, da bi pri tem sodelovali;
- aktivna participacija, ki je odnos, temelječ na partnerstvu med državljani in politično oblastjo, pri katerem se državljani aktivno vključujejo v opredeljevanje procesa in vsebine oblikovanja, sprejemanja in uresničevanja javnih (lokalnih) politik.

Pri tem stopnja participacije državljanov in njihovega vpliva na proces oblikovanja, sprejemanja in uresničevanja javnih (lokalnih) politik narašča od informiranja do aktivne participacije. Do podobnih modelov prihajajo nekateri drugi avtorji, ki se ukvarjajo s področjem participacije prebivalstva pri uresničevanju (politične) oblasti. Tako Barlow (1994: 125–138)¹⁰⁹ opredeljuje tri osnovne modele v upravljanju velikih urbanih področij. Najpogostejša oblika komunikacije javnosti z organi lokalne samouprave je pridobivanje relevantnih informacij, kar pa je le eden od vidikov posredne lokalne demokracije; manj opazni, a ravno tako pomembni vidiki so zbiranje podpore, lobiranje, vabljenje lokalnih funkcionarjev in uradnikov na javne shode, aktivna participacija v delu lokalnih delovnih teles itd.

Ustava RS je zagotovila lokalno samoupravo v Sloveniji, s čimer se je Republika Slovenija pridružila tistim sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo pravico državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev. Ta pravica pa se najbolj neposredno uresničuje ravno na lokalni ravni. Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokra-

¹⁰⁸ (2001): Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making, OECD, Paris.

¹⁰⁹ Prvi je policentrični model, ki nima neposredno izvoljene centralne avtoritete, pač pa je samouprava decentralizirana na večje število manjših lokalnih enot (četrti). Drugi je unitarni model, katerega največji problem se navezuje na uresničevanje posameznih interesov posameznih mestnih četrti, saj je centralna mestna oblast preveč oddaljena, centralizirana in kaže tendenco k večjemu administrativnemu aparatu. Tretji model po Barlowu pa je dvotirni model, ki skuša kombinirati prednosti prvih dveh modelov – zmanjšati posledice fragmentacije in sočasno ohraniti prednosti manjših enot lokalne samouprave, kot so četrti (Barlow, 1994).

tične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih (lokalnih) zadev, pa eno temeljnih demokratičnih načel. To pa zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja, ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev. V letu 2008 bomo obeležili že štirinajsto obletnico konstituiranja novega, demokratičnega in sodobnega sistema lokalne samouprave, ki vključuje vse sodobne oblike lokalne demokracije. Slovenska zakonodaja razmeroma podrobno določa načine vključevanja državljanov v lokalno demokracijo ter obveznosti lokalnih skupnosti do le-teh, zelo malo ali nič pa je znanega o *de facto* učinkih in učinkovitosti lokalne demokracije, zlasti z vidika uresničevanja oblik lokalne demokracije. Lokalna demokracija je živ organizem, ki raste in se razvija, zato je po desetletju delovanja slovenskega sistema lokalne samouprave smiselno opraviti evalvacijo slovenske lokalne demokracije. Z vidika strateškega interesa države, pa tudi z znanstveno-razvojnega vidika, gre za smiseln korak, saj si ni mogoče predstavljati sodobne demokratične države brez razvite in delujoče lokalne demokracije.

Lokalne volitve

Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno sodelujejo prebivalci teritorialne skupnosti, ki je ožja od države. Da lahko začnemo govoriti o lokalni samoupravi, mora država najprej priznati lokalnim skupnostim pravni obstoj, jim podeliti pravico odločanja o določenih vprašanjih, v katera se sama ne vmešava, in jim zagotoviti sredstva, ki so potrebna za urejanje teh zadev (Virant, 1998: 161, 162). Lokalna skupnost je skupnost ljudi na določenem ozemlju, povezujejo jih skupni interesi oz. potrebe, ki jih lahko zadovoljujejo le skupaj. Temeljna in hkrati najožja samoupravna lokalna skupnost v Sloveniji je »občina«. Upravljanje zadev lokalne skupnosti mora potekati demokratično. Pri tem gre lahko za:

- neposredno demokracijo, ki zajema odločanje na zborih občanov in na referendumih,
- posredno demokracijo, ki pomeni odločanje prek predstavniških organov.

V Sloveniji imamo dva pglavitna organa občine, to sta občinski svet in župan, a poleg njiju deluje tudi nadzorni svet. Občinski svet šteje od 7 do 45 članov, pri čemer je število občinskih svetnikov posamezne občine odvisno od števila prebivalcev. Pri volitvah občinskih svetnikov se uporabljata tako večinski kot proporcionalen volilni sistem, pri tem pa so občinski sveti, ki štejejo manj kot 12 članov, izvoljeni po večinskem

načelu, ostali pa po proporcionalnem načelu. Župan, ki je izvršilni organ občine, je izvoljen na neposrednih volitvah, in sicer po sistemu absolutne večine, kar pomeni, da je izvoljen tisti kandidat, ki dobi več kot polovico glasov volivcev, ki so glasovali. Če v prvem krogu nobeden od kandidatov ne dobi potrebne večine, se izvede še drugi krog glasovanja, kjer se za glasove volivcev potegujeta kandidata, ki sta v prvem krogu dobila največ glasov.

Prve lokalne volitve po (ponovni) uvedbi lokalne samouprave so v Sloveniji potekale leta 1994, in sicer v takratnih 147 občinah. Za funkcijo župana se je potegovalo 635 kandidatov, od tega 604 moških in 31 žensk. Največ izvoljenih županov (29) je bilo kandidiranih na neodvisnih listah. Mandat županje sta pridobili dve izvoljeni kandidatki. Volilna udeležba na omenjenih lokalnih volitvah je bila 61,1-odstotna. Pred naslednjimi lokalnimi volitvami leta 1998 je Državni zbor RS ustanovil novih 45 občin. Za mesto župana se je potegovalo kar 739 kandidatov. Najbolj uspešni so bili t.i. *neodvisni kandidati*, saj jih je bilo izvoljenih kar 46 oz. 24,1%. Število županj se je povečalo na osem. Na lokalnih volitvah leta 1998 beležimo do tedaj najnižjo volilno udeležbo, in sicer le 58,3%. Na lokalnih volitvah 2002 se je 724 kandidatov potegovalo za 193 županskih mest (pred volitvami je Državni zbor ustanovil eno novo občino). Volivci so zopet največ glasov namenili neodvisnim županskim kandidatom, saj jih je bilo izvoljenih kar 61. V primerjavi s preteklimi volitvami je naraslo število županj, in sicer na 11. Povečala se je tudi stopnja volilne udeležbe, ki je z 72,1% najvišja na lokalni ravni v času po osamosvojitvi. Lokalne volitve 2006 je zaznamovala predvsem doslej najnižja volilna udeležba (58,2%), 17 novoustanovljenih občin ter še izrazitejša prevlada *neodvisnih kandidatov*, ki so tokrat prvič dosegli tako najvišje število izvoljenih županov (67) kot tudi najvišji odstotek na volitvah občinskih svetov (20%). Med političnimi strankami je bila najuspešnejša Slovenska ljudska stranka (49 županov), ki ima v absolutnem merilu sicer nekaj manj izvoljenih županov kot različne *neodvisne liste* in *neodvisni kandidati*, vendar je bil izvoljen skorajda vsaj drugi kandidat, ki ga je kandidirala omenjena stranka. Izrazito uspešni so bili tudi kandidati, ki sta jih podprli vsaj dve politični stranki; takšni kandidati so se pojavili v šestinštiridesetih občinah, izvoljeni pa so bili v devetnajstih. Med izvoljeni kandidati, ki sta jih predlagali vsaj dve politični stranki, je največ takih, ki jih je podprla t.i. koalicija (dveh ali vseh treh) pomladnih strank (SDS, SLS, NSi), namreč 10 (Haček, 2007: 34–37).

Pri analizi rezultatov volitev občinskih (mestnih) svetov v obdobju 1994–2006 lahko opazimo tri skupine političnih strank: 1) stranke, ki od prvih volitev v občinske svete v letu 1994 stalno izgubljajo delež dobljenih glasov (in s tem delež izvoljenih občinskih svetnikov); 2) stranke, katerih volilni rezultati nihajo, ter 3) stranke, ki svoj delež v navedenem obdobju konstantno (četudi morda le za desetinko odstotka ali dve) povečujejo. V prvo skupino sodita Slovenska ljudska stranka (SLS) in Nova Slovenija

(NSi),¹¹⁰ v drugo Liberalna demokracija (LDS), Socialni demokrati (SD) in Slovenska demokratska stranka (SDS), v tretjo skupino pa Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) ter skupina, ki jo označujemo s terminom neodvisni kandidati. Druga značilnost, ki jo je bilo opaziti že na lokalnih volitvah leta 1994, potrjuje pa se na vsakih lokalnih volitvah odtelej, pa je relativno večja uspešnost t.i. desnosredinskih političnih strank v manjših občinah in obratno, večja uspešnost t.i. levosredinskih političnih strank v večjih občinah. Ob tem je seveda zanimivo, da (so) se slednje skozi celoten projekt reforme lokalne samouprave dosledno zavzemajo za oblikovanje nekoliko večjih občin in večinoma nasprotujejo nadaljnjemu drobljenju občin, prve pa so v večini primerov ravno pobudnice ustanavljanja novih (praviloma majhnih) občin. Na volitvah v občinske svete v letu 2006 je največji padec glede na predhodne lokalne volitve gotovo doživela LDS, katere kriza z »evropskih« in parlamentarnih volitev v letu 2004 se je očitno nadaljevala tudi na lokalni ravni oblasti, največji porast podpore pa je zabeležila na nacionalni ravni vladajoča Slovenska demokratska stranka.

Rezultati lokalnih volitev kažejo na uspešnost neodvisnih kandidatov, kar je v prvi vrsti posledica uporabe dvokrožnega absolutnega večinskega volilnega sistema za volitve županov, hkrati pa so lokalne volitve tudi primernejše za uresničevanje pasivne volilne pravice neodvisnih, nestranskih kandidatov. Zaradi dokaj močne tradicije nestranskarstva na Slovenskem se volivci, predvsem na lokalni ravni, raje odločajo za podporo kandidatu, ki ga osebno poznajo ter je strankarsko neopredeljen (Haček, 2004: 71–72). Po raziskavi »Stališča o lokalni demokraciji« (2003), ki jo je izvedel Center za politološke raziskave, je opaziti, da so anketiranci kot razloge za udeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 izpostavili državljansko dolžnost, vpliv na prihodnost občine ter željo po glasovanju za svojega kandidata. Med razlogi za neudeležbo na lokalnih volitvah leta 2002 prevladujejo naveličanost, ki je opredeljena s trditvijo »dovolj imam politike«, mnenje, da posameznikov glas nima nobene teže, in nezadovoljstvo s ponujenimi kandidati (Brezovšek, 2004: 44–45).

V Sloveniji so še vedno dokaj zanemarjene različne oblike participacije državljanov pri odločanju v lokalnih skupnostih, katerih se večina državljanov sploh ne zaveda. Tako bi bilo primerno, da bi se, predvsem v lokalnih skupnostih, začele uporabljati bolj posvetovalne oblike odločanja, ki zajemajo izmenjavanje informacij in mnenj, javna srečanja državljanov, različne forume, javne odbore in okrogle mize. S temi, bolj neformalnimi oblikami participacije, bi se lahko povečalo tudi zanimanje in interes za sodelovanje na lokalni ravni. Po drugi strani pa je v Sloveniji opaziti tudi dokaj visok delež tistih, ki se politično udeležujejo v pogovorih z lokalnimi politikami, občasno udeležujejo političnih zborovanj ter prepričujejo prijatelje, komu naj oddajo svoj glas na volitvah (Kustec-

¹¹⁰ Pod predpostavko seveda, da Novo Slovenijo (NSi) štejemo za nekakšno naslednico Slovenskih krščanskih demokratov (SKD), kar formalno seveda ni čisto tako.

Lipicer, 2004: 133). Željo in cilj po večji stopnji participacije državljanov na lokalnem in tudi državnem javnem življenju je mogoče izluščiti iz v Sloveniji že ratificiranih dokumentov Sveta Evrope, kjer sta v ospredje postavljena državljan in njegova pravica do participacije v uresničevanju oblasti (Vlaj, 2003: 61).

Procesi odločanja, participacija državljanov in politična kultura na lokalni ravni v Sloveniji

Lokalne oblasti so demokratične institucije in zato zavezane k spoštovanju demokratičnih norm in standardov. To se nanaša na »prežetost« postopkov lokalnih oblasti z demokratičnimi načeli, tj. načelom odprtosti (ali mobilizira volivce oziroma prebivalce pri političnem odločanju), načelom konsistentnosti in načelom transparentnosti. Na procese odločanja v lokalni skupnosti vplivajo institucionalne povezave, lokalna politična kultura in participacija državljanov, civilna družba, lokalni mediji, velikost skupnosti itd. Na politično kakovost lokalne oblasti vplivajo naslednje determinante: razmerje med volivci oziroma prebivalci in predstavniki, med občinskim svetom in županom, notranja razdelitev moči, velikost in kompetentnost osebja, sestava predstavniškega telesa in drugo. Institucije lokalnega javnega življenja lahko vplivajo na izvajanje politik lokalne skupnosti. Civilnodružbene organizacije, lokalni mediji in politične stranke prav tako vplivajo na obseg političnih ciljev, njihovo učinkovitost, odgovornost in demokratičnost lokalnih oblasti.

a) Vpliv na odločanje in razdelitev moči na lokalni ravni

Odnosi med različnimi akterji lokalne oblasti, formalno močjo in zaznavo vpliva na odločanje na lokalni ravni so kazalnik stvarnega delovanja oblasti na tej ravni. Formalna in neformalna razdelitev moči na lokalni ravni nam razkrije najvplivnejše akterje in kako delujejo politični kanali predstavnštva. Čeprav bi morala biti moč enakomerno porazdeljena na vse subjekte, je v praksi seveda skoncentrirana na določene družbene (politične) akterje, drugi posamezniki ali skupine imajo malo vpliva na odločanje, razkriva pa se tudi razkorak med političnimi cilji in potrebami državljanov. Pri nas ima daleč največji vpliv na odločanje v občini župan (41,5%), na drugem mestu pa je občinski svet (25,5%), še bolj zanimivo pa je, da so na tretjem mestu politične stranke (16,0%) in šele na četrtem mestu občinska uprava (4,0%). Pri odgovorih iz ankete je najbolj presenetljiv prav majhen vpliv občinske uprave. Majhen vpliv imajo tudi civilna družba, lokalni podjetniki, mediji in tudi običajni državljani. Kako vplivajo državljani na politične odločitve v občini, pa je razvidno iz naslednjega vprašanja (glej tabelo 17), pri katerem lahko ugotovimo, da sta najpomembnejša kanala vplivanja na politične odločitve v občini volitve in referendum.

Tabela 17: **Politična participacija na lokalni ravni I. (v odstotkih)**

	DA	NE	brez odgovora
a) z glasovanjem na lokalnih volitvah	84,1	15,7	0,2
b) z dopisom na občino	11,2	88,6	0,3
c) s pogovorom z občinskimi svetniki	17,3	82,4	0,3
d) s pogovorom z županom	19,2	80,6	0,2
e) s podpisom peticije	15,0	84,6	0,4
f) z udeležbo na zboru občanov	27,0	72,8	0,2
g) z glasovanjem na občinskem referendumu	53,4	46,3	0,3
h) z udeležbo na demonstracijah, protestih, stavkah	3,8	96,1	0,2
i) z objavo v lokalnih medijih	3,9	95,8	0,3

Vprašanje se je glasilo: »Ali nam lahko zaupate, ali ste že kdaj sodelovali pri odločanju v vaši občini na katerega od spodaj navedenih načinov?« Vir: Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji« (2003).

b) *Participacija državljanov na lokalni ravni v Sloveniji*

Participacija državljanov je način, kako ljudje uveljavljajo svoje zahteve glede javnih zadev. Participacija zajema ne samo volitve, pač pa tudi organiziranje v volilni kampanji, pri peticijah, političnih demokratičnih itd. Vendar pa odgovori na prejšnje vprašanje kažejo, da sta najpogostejši obliki participacije sodelovanje pri odločanju v občini glasovanje na lokalnih volitvah in na občinskem referendumu, temu pa sledijo udeležba na zboru občanov, pogovor z županom občine, pogovor z občinskimi svetniki in drugo. Udeležba na volitvah je sicer zelo pomemben kazalnik demokratičnega vladanja: volilna udeležba na lokalnih volitvah v Sloveniji je razmeroma visoka, na lokalnih volitvah leta 2002 je dosegla 72,1 %, a je štiri leta kasneje (2006) ponovno padla pod šestdeset odstotkov. Čeprav je volilna udeležba na lokalnih volitvah v Sloveniji morda nekaj višja od primerljivih vzhodnoevropskih držav, pa vendarle bistveno ne odstopa od značilnega vzorca nižje udeležbe na lokalnih volitvah (v primerjavi s parlamentarnimi in predsedniškimi). Razlogi za volilno udeležbo na lokalnih volitvah 2002 so po mnenju anketiranih naslednji: na prvem mestu je državljanska dolžnost, na drugem je vpliv na prihodnost občine in na tretjem želja po glasovanju za svojega kandidata. Če je prvi odgovor še vedno usmerjen izrazito k stari politični kulturi, pa druga dva kažeta na moderen ali celo postmoderen pristop k volilni participaciji; daleč zadaj je želja po glasovanju za svojo politično stranko. Motivi za neudeležbo na volitvah pa so: dovolj imam politike (36,4 %), posameznikov glas nima nobene teže (21,6 %), nezadovoljstvo s ponujenimi kandidati (18,5 %) in drugo. Pri izbiri kandidatov sta za povprečnega volivca ključni lastnosti predvsem pretekle politične izkušnje in neodvisnost kandidata. Opazna je splošna demokratičnost, zlasti glede velikega števila kandidatov, poleg tega pa candidature niso izključno v rokah političnih strank, zato (vsaj na lokalni ravni) pomembno vlogo igrajo neodvisni kandidati.

Problematična je na lokalni ravni tudi participacija žensk, Romov in tujcev. Na lokalni ravni je politično angažiranje nekaj večje v nepolitič-

nih organizacijah (društvih, združenjih, klubih) kot v političnih strankah, kjer je izrazito majhno. Kot je razvidno iz naslednje tabele, pa sta najpomembnejši obliki političnega delovanja ob lokalnih volitvah obisk političnega zborovanja in pogovor z lokalnimi politiki o političnih zadevah.

Tabela 18: **Politična participacija na lokalni ravni II (v odstotkih)**

	DA	NE	brez odgovora
a) prijatelj je prepričeval, da bi volili za določeno stranko	8,7	91,0	0,3
b) nosil priponko stranke oziroma kandidata	2,8	96,9	0,3
c) obiskal politično zborovanje	12,1	87,6	0,3
d) zbiral sredstva za volilno kampanjo	1,4	98,3	0,4
e) prispeval sredstva za volilno kampanjo	2,8	96,8	0,4
f) kandidiral na listi politične stranke	2,7	96,8	0,5
g) pogovarjal z lokalnimi politiki o političnih problemih	15,7	84,0	0,3
h) sodeloval kot prostovoljec v volilni kampanji za neko stranko oziroma kandidata	4,7	94,9	0,5

Vprašanje se je glasilo: »Navedli vam bomo nekaj vrst političnega delovanja. Za vsako posebej povejte, ali ste to ob lokalnih volitvah že kdaj počeli?« Vir: Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji« (2003).

c) *Politična kultura na lokalni ravni v Sloveniji*

Dobro sodelovanje med lokalnimi politiki je za učinkovite politične odločitve temeljno, saj vemo, da politične razprtije vodijo le v nazadovanje rezultatov lokalne politike in v medsebojna podtikanja in obtoževanja. Določilnice predstavniške politične kulture so: strpnost političnih predstavnikov, zaupanje, pripravljenost na dialog, odprtost, politično sodelovanje, socialni kapital posameznikov in drugo. Politično kulturo merimo s stopnjo zainteresiranosti za lokalno politiko, poznavanjem lokalne problematike, poznavanjem predstavnikov, lokalno identiteto, zaupanjem v predstavnike in drugimi načini. Zanimanje za lokalno politiko med prebivalci občin je daleč večje, kot pa je (po njihovi oceni) vpliv na politiko in odločanje v občini. Z drugimi ljudmi se dokaj redko pogovarjajo o političnem dogajanju v občini, če pa že, so to prijatelji (36,2%) in družina (23,6%).

Zanimanje za konkretno dogajanje v občini je večje kot splošno zanimanje za lokalno politiko. Prebivalci imajo več stikov z županom kot z občinskimi svetniki. Županu tudi najbolj zaupajo (45,5%), na drugem mestu po zaupanju je občinski svet (21,5%), šele daleč zadaj sta občinska uprava (5,0%) in politične stranke (2,7%). Zanimivo je, da prebivalci bolj zaupajo tistim politikom, ki delujejo na občinski ravni, kot tistim, ki delujejo na državni ravni. Vsekakor lahko rečemo, da je interes za lokalne zadeve večji kot za nacionalne, vendar pa je večina ljudi nezainteresiranih. Delovanje in osebnost županov sta bolj poznana in cenjena kot delovanje in osebnost občinskih svetnikov. Ljudje občutijo, da so sposobni razumeti lokalne probleme, ne pa tudi možnosti za njihovo reševanje ozi-

roma nadzorovanje. Državljeni podpirajo institucionalni sistem lokalne samouprave, se identificirajo s svojimi občinami, vendar pa je v zadnjih letih opazen tudi trend razočaranja.

Sklep

Lokalna samouprava ni sama sebi namen, namenjena je prebivalcem lokalne skupnosti in reševanju njihovih težav. Obstoječa centralizacija pristojnosti naj bi bila le začasna, tako da naj bi država čim prej vrnila nekatere zadeve iz državne pristojnosti občinam (in pokrajinam) kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti. Demokracija v lokalnih skupnostih je predpostavka demokratičnosti celotne države, zato je treba neposredno udeležbo državljanov v lokalnem javnem življenju okrepiti. Ključne zadeve na tem področju pa so še: uvedba pokrajin, krepitev medobčinskega sodelovanja, povečanje finančne in pravne avtonomije občin, izboljšanje vodenja in upravljanja na lokalni ravni, reorganizacija javnih služb v korist zadovoljevanja potreb prebivalcev in drugo. Vsi ti vidiki so neposredno ali posredno povezani z uresničevanjem lokalne demokracije.

Ker je pomen lokalne samouprave (v vseh njenih vidikih: funkcionalnem, teritorialnem, organizacijskem, finančnem in pravnem) za razvoj demokratične odgovornosti in gospodarskega razvoja tako velik, ni presenetljivo, da je reforma lokalne samouprave, njeno oblikovanje in okrepitev, tako pomemben del širših procesov modernizacije v svetu in pri nas. Pri tem menimo, da so nekatere od ključnih točk pri oblikovanju učinkovite, odzivne in demokratične lokalne oblasti naslednje: spoznanje, da gre za zelo zahtevno, zapleteno in celovito nalogo in da je državljanska pooblaščenost predpostavka učinkovite lokalne vladavine; skladno sodelovanje med različnimi ravnmi oblasti (lokalno, regionalno in centralno); spoznanje o dolgoročnosti spreminjanja in prilagajanja lokalne samouprave sodobnim razvojnim težnjam; okrepitev upravljaljskih in menedžerskih sposobnosti na lokalni ravni; vzpostavitev ustrezne finančne podlage za razvoj lokalnih skupnosti; oblikovanje koalicij podpore pri reformi in razvoju občin z okrepitevijo civilne družbe; okrepitev in razvoj učinkovitega partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem; potreba po načrtovanju, odgovornosti in razvidnosti javnih financ in vzpostavitev državljskega zaupanja v druge. Vsekakor lahko sklenemo, da na oblikovanje sodobne demokratične, odzivne in učinkovite vladavine na lokalni ravni vplivajo številni dejavniki in da v stvarnosti ta proces ni nikoli končan.

POLITIČNE STRANKE IN KOALICIJSKO POVEZOVANJE V SLOVENIJI

Razvoj političnih strank v Sloveniji

Na Slovenskem so prve stranke nastale ob koncu 19. stoletja in so delovale v glavnem kot predstavnice dveh velikih blokov in enega manjšega: katoliškega in liberalnega ter socialističnega. Pred tem so na Slovenskem poznali samo nemško in slovensko stranko, na znotraj pa so bili Slovenci razdeljeni na stare in mlade (staroslovence je na primer vodil Bleiweis, mladoslovence pa Levstik, Jurčič). Razločevanje je potekalo po narodnostnem ali generacijskem, na pa po strogem političnem načelu.

V začetku dvajsetih let 20. stoletja se je po razcepu na delavski levici ta sestava razširila še s komunisti. Takšna štiridelna sestava politično-ideološkega prostora je potem prevladovala na Slovenskem vse do druge svetovne vojne, čeprav so po prvi svetovni vojni nastajale tudi nove manjše politične organizacije in stranke, ki so praviloma težile k enemu od omenjenih ideološko-političnih taborov. Po drugi svetovni vojni so bile stranke postopno prepovedane, nadomestile pa so jih družbenopolitične organizacije z Zvezo komunistov kot vodilno politično silo. Izoblikoval se je enopartijski sistem, ki so ga ideologi imenovali in razlagali na različne načine: na primer kot nestranskarski sistem in kot »pluralizem samoupravnih interesov«. Cilj družbenopolitičnih organizacij ni bil osvojiti oblasti v medsebojnem tekmovanju, temveč so vse na svoj način participirale pri oblasti in imele večji ali manjši vpliv na delovanje državnega mehanizma. Dejansko so obvladovale celotno politično življenje, pa tudi druge sfere družbenega življenja. Neposreden vpliv pa so imele zagotovljen že z njihovim položajem v ustavni ureditvi. Takšno mesto družbenopolitičnih organizacij je dejansko onemogočalo uresničevanje sicer z ustavo zagotovljene svobode združevanja, zato je bil z amandmaji k republiški ustavi leta 1989 izrecno odpravljen ustavno določeni monopol obstoječih družbenopolitičnih organizacij na politično organiziranje ter izrecno določeno, da svoboda združevanja pomeni tudi svobodno ustanavljanje političnih organizacij (Fink - Hafner, 2001: 241).

Politične monotonije je bilo na Slovenskem sicer konec že leta 1988, ko so se ustanovili Odbor za varstvo človekovih pravic, Slovenska kmečka zveza in Slovenska demokratična zveza, same nekomunistične in protiavtoritarne organizacije. Demokratizacija političnega življenja v Sloveniji je doživela razcvet s prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, ko je Zveza komunistov privolila v »odvzem« 45-letnega političnega monopola. Na teh volitvah je zmagala koalicija novih strank, imenovana Demos (Demokratična opozicija Slovenije), ki so jo ustanovile tri novoustanovljene zveze (kasneje stranke): Slovenska demokratična zveza, Slovenski krščanski demokrati in Socialdemokratska stranka Slovenije. Ta koalicija, ki jo je

sicer povezoval boj za vzpostavitev političnega pluralizma in oblikovanje samostojne slovenske države, je bila notranje precej heterogena, saj so bile vsaj glede na imena strank zastopane vse glavne nazorske opcije, značilne za sodobno demokratično politiko (socialdemokratska, liberalna in katoliško konservativna). Prav ta heterogenost je privedla do razhajanj znotraj koalicije, tako da je razmeroma kmalu razpadla, in to kljub temu, da je opravila ogromno delo, saj je bila za časa njene vladavine dosežena osamosvojitve Slovenije.

Po drugi strani pa se je velikemu delu komunistične elite uspelo obdržati na političnem prizorišču. Partija oziroma njen reformni del, ki je postopno prevladoval, je sredi 80. let spremenil svojo strategijo pod pritiskom demokratičnih skupin in naraščajočega nezadovoljstva z režimom. Pri tem je začel opuščati svojo ortodoksno ideologijo, se kadrovsko in organizacijsko okrepil ter se vse bolj zoperstavljal centralizmu (zvezni oblasti), s čimer je objektivno prispeval k demokratizaciji družbe (Lukšič, 2001: 36). Poleg tega pa je prišlo do diferenciacije znotraj režimskih struktur. Tako se je v osemdesetih letih nekdanja mladinska organizacija začela postopno osamosvajati od »starejšega brata«. Ko je v svoj okvir vključila ideje in tudi nekatere pomembne posameznike tako imenovanih novih družbenih gibanj, se je znebila imidža režimske organizacije in se preoblikovala v politično stranko liberalne usmeritve. Po razpadu Demosa in padcu njegove vlade je prav ta stranka (pod imenom Liberalno demokratska stranka in kasneje Liberalna demokracija Slovenije) postala prevladujoča politična sila v državi vse do volitev 2004. Tako so se tudi stare družbenopolitične organizacije preoblikovale v nove politične stranke.

Prve, tako imenovane novoustanovljene stranke v Sloveniji so bile na začetku svoje poti predvsem oblike množičnega protesta proti dotedanjem režimu, zavzemale so se za suverenost in samostojnost Slovenije v jugoslovanski federaciji in niso imele določnejših programov za vsa področja življenja. Tudi med temi novoustanovljenimi strankami so sicer obstajale ideološke razlike, ker pa so te stranke že imele en skupni cilj, so bile pripravljene te razlike za nekaj časa potisniti na stranski tir. Začetni nastanek slovenskih strank je tako mogoče uvrstiti med gibanjske stranke; razvile so se namreč predvsem iz sfere okrepljene civilne družbe in so bile na začetku predvsem socialni akter (Krašovec, 2000: 24). Novoustanovljene stranke so imele težave s pomanjkanjem različnih virov (kadrovskih, finančnih) ter z razvojem organizacijske mreže, kar se je popravilo z njihovo parlamentarizacijo (vstopom v parlament), tako da so dejansko internege izvora, s prevladujočim vzorcem teritorialne penetracije (Fink - Hafner, 1997: 144).

Vsaj do neke mere je bil drugačen razvoj drugih, to je preoblikovanih političnih strank, ki so se razvile iz starih družbenopolitičnih organizacij (na primer Liberalna demokracija Slovenije, Združena lista socialnih demokratov). Pri teh strankah je pomembno zlasti dejstvo, da so se pre-

oblikovale v parlamentu, čeprav je bil njihov nastanek tudi zunaj parlamenta (npr. predhodnik današnje SD je Zveza komunistov). Te stranke so bile v času demokratizacije v primerjavi z novoustanovljenimi strankami ne samo socialni, ampak tudi institucionalni akter. Vstop v parlament 1990 je bil za te stranke pomemben predvsem zaradi nadaljnega obstoja, ne pa tudi njihovega razvoja (Krašovec, 2000: 25). Stranke, ki so se razvile iz starih družbenopolitičnih organizacij, so imele bistveno manj težav z viri in razvojem oziroma ohranitvijo svoje organizacijske mreže (Fink - Hafner v Krašovec, 2000: 25). Obdržale so svojo lokalno organizacijsko mrežo, poleg tega pa so podedovale organizacijsko znanje ter infrastrukturne vire (človeške, finančne ter prostorske). Tako je mogoče potrditi, da parlamentarni deli pri nadaljnjem razvoju preoblikovanih strank niso bili tako pomembni kot pri novoustanovljenih strankah (Krašovec, 2000: 25).

V začetku demokratičnega prehoda je bilo mogoče zaslediti naklonjenost volivcev predvsem levim oziroma levosredinskim strankam. Do leta 1996 pa je prišlo na kontinuumu levo-desno do premika, iz prevladujoče levosredinske usmerjenosti v sredinsko usmerjenost (približno polovica volivcev se je uvrstila v ideološko sredino). Stranka LDS, ki je sledila temu premiku volivcev v sredino, je pridobila precej glasov, čeprav je s tem izgubila tudi nekaj svoje izrazitosti, ki se tiče navezovanja na določen družbeni položaj, urbanost in konservativnost (Kropivnik, 2002: 17). Po oktobrskih volitvah 2004 pa je prišlo do velike spremembe na kontinuumu levo-desno, saj so volivci izkazali močno zaupanje desnim strankam, leve oziroma levosredinske stranke pa so doživele poraz; enako lahko ugotovimo za državnozborske volitve 2008, kjer so volivci izkazali močno zaupanje levosredinskim strankam, desnosedinske so doživele dokaj prepričljiv poraz, Novi Sloveniji (NSi) pa se celo ni uspelo uvrstiti v Državni zbor. Danica Fink - Hafner (2002: 20–21) ocenjuje, da se na slovenskem strankarskem prostoru prepletajo elementi polariziranega in zmernega pluralizma. Imamo sicer relativno večje število parlamentarnih strank,¹¹¹ vendar pa ni zaznati zahtev po spremembi političnega sistema, ni protisistemskih strank ali protisistemske opozicije. Res pa je tudi, da v slovenskem političnem prostoru prevladujejo konflikti simbolne oziroma ideološke narave (kulturni boj, odnos do polpretekle zgodovine), ki ohranjajo elemente politične oziroma družbene polarizacije. Poleg pretirane ideološke polarizacije pa pomeni velik problem izrazita šibkost civilne družbe nasproti politični eliti oziroma političnim strankam.

¹¹¹ Leta 1996 – sedem (šest po združitvi SLS in SKD leta 2000); 2000 – osem; 2004 – sedem.

Normativni okvir¹¹²

Politična stranka je združenje državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatov na volitvah v Državni zbor, za predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti. Politična stranka deluje javno. Javnost delovanja politične stranke se praviloma zagotavlja z obveščanjem javnosti o njenem delovanju. Tudi finančno in materialno poslovanje politične stranke mora biti javno. V Republiki Sloveniji ne sme delovati nobena politična stranka, ki ni registrirana v skladu z zakonskimi določbami, ali politična stranka, ki ima sedež v tujini. Politična stranka ne sme delovati oziroma ustanavljati svojih organizacijskih oblik v gospodarskih družbah, v zavodih in drugih organizacijah ter v državnih organih; ne sme delovati kot vojaško ali kot oboroženo združenje in je v ta namen ni dopustno ustanoviti.

Politično stranko lahko v Sloveniji ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanek in državljanov, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi politične stranke. Ustanovitelj politične stranke ne sme biti oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost. Z ustanovno izjavo ustanovitelj izjavi svojo voljo o ustanovitvi politične stranke. V ustanovno izjavo ustanovitelj vpiše ime in priimek, podatke o datumu rojstva, državljanstvo, stalno oziroma začasno prebivališče, ime, skrajšano ime in kratico imena politične stranke ter izjavo, da sprejema statut politične stranke in njen program.

Član politične stranke lahko postane vsak državljan, ki podpiše pristopno izjavo o članstvu v stranki, ob pogojih, ki jih določa zakon oziroma statut politične stranke. V pristopni izjavi državljan navede svoje ime in priimek, rojstne podatke, stalno ali začasno prebivališče, funkcijo, poklic ter sedež zaposlitve oziroma druge podatke, če so določeni v statutu politične stranke. Mladoletna oseba, ki je stara najmanj petnajst let, pa lahko postane članica oziroma član mladinske organizacije v stranki, s pisno privolitvijo svojega zakonitega zastopnika pa lahko postane član politične stranke.

Politična stranka mora voditi register članov politične stranke. Tujec ne more postati član politične stranke, lahko pa postane, če tako določa statut stranke, častni član stranke. Lahko pa član politične stranke postane državljan države članice Evropske unije, ki mu je v Republiki Sloveniji z zakonom priznana volilna pravica, če izpolnjuje prej navedene pogoje.

Ime politične stranke, ki mora biti napisano v slovenskem jeziku, skrajšano ime in kratica imena ter znak stranke se morajo bistveno in nedvoumno razlikovati od imena, skrajšanega imena, kratice imena in znaka druge, že registrirane politične stranke in ne smejo biti taki, da

¹¹² V skladu z veljavnim Zakonom o političnih strankah, katerega zadnja sprememba je bila sprejeta 4. oktobra 2005 (EPA 401-IV).

spravljajo ali bi utegnili spraviti državljane v zmoto. Politična stranka ima lahko samo eno ime, eno skrajšano ime, eno kratico imena in en znak. V pravnem prometu sme stranka uporabljati le svoje registrirano ime, skrajšano ime, kratico imena in znak. Ime politične stranke, skrajšano ime, kratica imena in znak stranke poleg tega ne smejo biti enaki ali podobni nazivom državnih institucij, pokrajin v državi in njihovim simbolom in kraticam, ki jih te uporabljajo. V volilni kampanji in v kandidacijskem postopku lahko politična stranka uporablja le svoje registrirano ime, skrajšano ime, kratico imena in znak.

Register slovenskih političnih strank vodi Direktorat za upravne notranje zadeve Ministrstva za notranje zadeve, ki je t.i. registrski organ. Politična stranka se lahko spoji z drugimi strankami, pripoji drugi stranki oziroma se lahko razdruži. S spojitvijo, pripojitvijo ali združitvijo politična stranka preneha obstajati. Politična stranka, ki je nastala s spojitvijo oziroma združitvijo, in politična stranka, h kateri se je druga stranka pripojila, je pravna naslednica političnih strank, ki so s spojitvijo, pripojitvijo ali združitvijo prenehale obstajati. Registrski organ izbriše politično stranko iz registra, če tako odloči Ustavno sodišče RS s svojo odločbo ali če sodišče v celoti odpravi odločbo o vpisu politične stranke v register. O izbrisu registrski organ obvesti politično stranko. Registrski organ začne postopek za izbris politične stranke iz registra: a) na zahtevo politične stranke; b) če ugotovi, da je bil vpis politične stranke v register opravljen na podlagi neresničnih podatkov, ali c) če ugotovi, da politična stranka dvakrat zaporedoma ne sodeluje na volitvah v Državni zbor ali v organe lokalne skupnosti.

Politična stranka ima statut in program. Statut politične stranke mora določiti:

1. ime, skrajšano ime, kratico imena, znak in sedež stranke (izbrani kraj poslovanja stranke);
2. notranjo oziroma teritorialno organiziranost stranke;
3. pravice in dolžnosti člana stranke;
4. postopek in organ, ki določa kandidate za volitve v Državni zbor in za predsednika republike ter kandidate za volitve v organe lokalnih skupnosti;
5. način zagotavljanja enakih možnosti obeh spolov pri določanju kandidatov za volitve;
6. postopek odločanja o prenehanju stranke oziroma postopek odločanja o spojitvi, pripojitvi ali združitvi stranke ter o nasledstvu stranke;
7. postopek in organ stranke, ki ureja premoženjskopravna razmerja stranke v primeru izbrisa stranke iz registra;
8. odgovornost za materialno in finančno poslovanje stranke;
9. mandatno dobo članov organov stranke ter
10. postopek sprejemanja in spreminjanja statuta oziroma programa stranke.

Politična stranka pridobiva sredstva iz članarine; prispevkov zasebnikov, pravnih in fizičnih oseb; prihodkov od premoženja; daril; volil; proračuna; dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnik je.¹¹³ Politične stranke, ki so na zadnjih volitvah v Državni zbor kandidirale svoje kandidate, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj odstotek glasov volivcev. Če je na volitvah več političnih strank predložilo skupno kandidatno listo, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so v državi dobile najmanj 1,2 % glasov (če sta skupno listo predložili dve stranki) oziroma najmanj 1,5 % glasov (če so skupno kandidatno listo predložile tri stranke ali več).

Vse politične stranke morajo Državnemu zboru do 30. aprila vsako leto predložiti letno poročilo o poslovanju politične stranke za preteklo leto, ta mora vsebovati vse prihodke in odhodke politične stranke ter zlasti vire prihodkov politične stranke v skladu z računovodskimi predpisi. V poročilu mora biti navedeno tudi premoženje politične stranke in posebej morajo biti opisane vse spremembe premoženja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja, če to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih bruto plač v Republiki Sloveniji. Pred oddajo poročila Državnemu zboru mora poročilo pregledati in oceniti Računsko sodišče Republike Slovenije.

V začetku avgusta 2008 je bilo v Sloveniji registriranih 58 političnih strank, še pred dvema letoma (avgust 2006) pa 51. Po letu 1988, ko so začele nastajati prve politične organizacije na nacionalni ravni, je njihovo število strmo naraščalo in je leta 1992 doseglo število 91, potem pa začelo počasi, a vztrajno padati – tako je bilo npr. sredi leta 2004 v Sloveniji registriranih 38 političnih strank. Njihovo število je nekoliko naraslo v prvi polovici leta 2006. Glavni vzrok je bila sprememba lokalne volilne zakonodaje, saj je bilo z novelo Zakona o lokalnih volitvah spremenjeno število podpisov državljanov, ki jih mora neodvisen kandidat ali neodvisna lista zbrati za vložitev kandidature na volitvah za župana ali občinskega svetnika;¹¹⁴ po drugi strani pa lahko isto kandidaturo vloži vsaka registrirana politična stranka brez dodatnih podpisov državljanov.

¹¹³ Takšno podjetje sme po veljavni zakonodaji opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost.

¹¹⁴ Nekaj mesecev kasneje je Ustavno sodišče RS omenjeno novost v noveli Zakona o lokalnih volitvah razglasilo za protiustavno in jo odpravilo.

Tabela 19: Seznam registriranih političnih strank v Republiki Sloveniji – stanje dne 5. 8. 2008

	IME STRANKE	SKRAJŠANO IME	KRATICA
1.	AKACIJE	-	-
2.	DEMOKRATSKA STRANKA SLOVENIJE	DEMOKRATI SLOVENIJE	DS
3.	DeSUS – DEMOKRATIČNA STRANKA UPOKOJENCEV SLOVENIJE	-	DeSUS
4.	DEŽELNA STRANKA ŠTAJERSKE	-	DSŠ
5.	EU DEMOKRATI SLOVENIJE	EU DEMOKRATI	EUDS
6.	GLAS ŽENSK SLOVENIJE	GLAS ŽENSK	GŽS
7.	ISTRSKI DEMOKRATSKI ZBOR - Dieta democratica Istriana	-	IDZ - DDI
8.	IZOLA JE NAŠA	-	IJN
9.	KOMUNISTIČNA PARTIJA SLOVENIJE	-	KPS
10.	KOPER JE NAŠ	-	KJN
11.	KRŠČANSKI SOCIALISTI SLOVENIJE	SOCIALISTI	KSS
12.	KRŠČANSKO DEMOKRATSKA STRANKA	KRŠČANSKI DEMOKRATI	KDS
13.	KRŠČANSKO - SOCIALNA UNIJA	KRŠČANSKI SOCIALISTI	KSU
14.	LIBERALNA DEMOKRACIJA SLOVENIJE	-	LDS
15.	LIPA	-	-
16.	LISTA ZA ČISTO PITNO VODO	-	LŽČPV
17.	LISTA ZA PRAVIČNOST IN RAZVOJ	PRAVIČNOST IN RAZVOJ	LPR
18.	LISTA ZA SKUPNO OBČINO MIKLAVŽ NA D. P.	LISTA ZA MIKLAVŽ	LM
19.	LJUBLJANA, MOJE MESTO	MOJE MESTO	LMM
20.	MLADI ZA IZOLO	-	MZI
21.	NARODNA STRANKA DELA	STRANKA DELA	NSD
22.	NAPREJ SLOVENIJA	NPS	NPS
23.	NEODVISNA LISTA ZARJA	»ZARJA«	NLZ
24.	NEODVISNA ŠTAJERSKA STRANKA	-	NŠS
25.	NOVA DEMOKRACIJA SLOVENIJE	-	NDS
26.	NOVA SLOVENIJA – KRŠČANSKA LJUDSKA STRANKA	NOVA SLOVENIJA	NSi
27.	OBALA JE NAŠA	-	OJN
28.	OLJKA	-	-
29.	PIRAN JE NAŠ	-	PJN
30.	POSAVSKA UNIJA MLADIH	POSAVSKA UNIJA	PUM
31.	PRIMORSKA JE NAŠA	-	PRJN
32.	ZELENI PROGRES	PROGRES	ZP
33.	REPUBLIKANCI SLOVENIJE (ReS)	REPUBLIKANCI	REPUBLIKANCI
34.	SLOVENIJA JE NAŠA	-	SJN
35.	SLOVENSKA DEMOKRATSKA STRANKA	SLOVENSKI DEMOKRATI	SDS
36.	SLOVENSKA LJUDSKA STRANKA	-	SLS
37.	SLOVENSKA NACIONALNA STRANKA	-	SNS
38.	SOCIALDEMOKRATSKA STRANKA SLOVENIJE	SOCIALDEMOKRATI SLOVENIJE	SDSS

	IME STRANKE	SKRAJŠANO IME	KRATICA
39.	SOCIALNA LIBERALNA STRANKA	SLOVENSKI LIBERALCI	LS
40.	SOCIALNI DEMOKRATI	-	SD
41.	STRANKA DEMOKRATSKE AKCIJE SLOVENIJE	SDA SLOVENIJE	SDAS
42.	STRANKA EKOLOŠKIH GIBANJ SLOVENIJE	EKOLOGI	SEG
43.	STRANKA ENAKOPRAVNIH DEŽEL	-	SED
44.	STRANKA MLADIH SLOVENIJE	-	SMS
45.	STRANKA SLOVENSKEGA NARODA	SLOVENSKEGA NARODA	SSN
46.	STRANKA ZA DELOVNA MESTA	ZA DELOVNA MESTA	ZDM
47.	STRANKA ZA NAPREDEK KRAJEVNIH SKUPNOSTI	-	SZSKS
48.	STRANKA ZA SKLADEN RAZVOJ	-	SzSR
49.	ZARES - NOVA POLITIKA	ZARES	
50.	ZDRUŽENI ZELENİ	-	ZZ
51.	ZELENA ALTERNATIVA SLOVENIJE	ZELENA ALTERNATIVA	ZA
52.	ZELENA STRANKA		ZS
53.	ZELENI SLOVENIJE	ZELENI	-
54.	ZVEZA NEODVISNIH SLOVENIJE	ZNS - ZVEZA NEODVISNIH SLOVENIJE	ZNS
55.	ZVEZA POŠTENIH LJUDI SLOVENIJE	ZVEZA POŠTENIH	ZPLS
56.	ZVEZA ZA DOLENJSKO - ZZD	ZVEZA ZA DOLENJSKO	ZZD
57.	ZVEZA ZA NAPREDEK RADEČ IN RADEŠKEGA OBMOČJA	ZVEZA	ZA-R
58.	ZVEZA ZA PRIMORSKO - ZZP	ZVEZA ZA PRIMORSKO	ZZP

Vir: Ministrstvo za notranje zadeve, 5. avgust 2008.

Koalicijsko povezovanje v Sloveniji od osamosvojitve do danes

V Sloveniji so se od osamosvojitve leta 1991 pa do danes oblikovale različne koalicije. Prva slovenska strankarska koalicija v modernem smislu, ki se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990, je bila koalicija Demos. Sestavljena je bila iz novih političnih strank, ki so nasprotovale prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma. Na prvih demokratičnih volitvah v tridomno Skupščino Republike Slovenije, aprila leta 1990, je Demos zmagal s 54 %. Poslanci Demosa so zasedli 127 od 240 sedežev v treh zborih takratne skupščine¹¹⁵ (Zajc, 2000: 56, 57). Veliko presenečenje pa je pomenilo razmerje med posameznimi Demosovimi strankami: slabo sta bili nagrajeni dve stranki, ki sta bili najbolj zaslužni za uvedbo demokratičnega sistema ter največji zagovornici slovenske

¹¹⁵ Večino so imeli v najpomembnejšem Družbenopolitičnem zboru in Zboru občin, v Zboru združenega dela pa so bili v manjšini.

državne neodvisnosti – Slovenska demokratična zveza in Socialdemokratska zveza Slovenije, medtem ko sta se najboljše odrezali Slovenska kmečka zveza in Slovenski krščanski demokrati (SKD). Na podlagi tega je bil za predsednika vlade (od 16. 5. 1990 do 14. 5. 1992) izvoljen predsednik SKD Lojze Peterle, za katerega pa je javnost menila, da zaradi pomanjkanja političnih izkušenj ne bo kos nalogi (Prunk, 2002: 140). Koalicija Demos je tako povezovala konservativce in liberalce, populiste ter socialne demokrate. Imela je izredno veliko vlogo, saj je oblikovala prvo demokratično vlado (ta je bila na začetku obdobja še v sestavi jugoslovanske federacije), vodila nadaljnji proces demokratizacije in izvedla osamosvojitve Slovenije, začela pa je graditi tudi moderno kompetitivno ekonomijo ter sodoben upravno-administrativni sistem (Zajc, 1993: 116).

Med strankami t.i. kontinuitete je bila najmočnejša Zveza komunistov. Demos je doživel močno razočaranje kmalu po parlamentarnih volitvah, saj je njegovega kandidata Jožeta Pučnika na predsedniških volitvah premagal bivši predsednik Zveze komunistov Slovenije, Milan Kučan. Ljudje so ga hitreje sprejeli, saj se je predstavil kot nestranski kandidat, ki se bo zavzemal za mirno in postopno tranzicijo. Na drugi strani pa se je Pučnik zavzemal za bolj radikalni prehod v tranzicijo, poleg tega pa ga zaradi njegove daljše odsotnosti iz domovine veliko Slovencev ni poznalo (Prunk, 2002: 141).

V prvem obdobju leta 1991 je vse temeljilo predvsem na osamosvojitvenih pripravah, zato so v tem obdobju stopile v ozadje tudi razlike, ki so se začele pojavljati med Demosom in opozicijo ter tudi znotraj vladne koalicije. Osamosvojitvene korake je na začetku operativno vodil predsednik vlade, nato pa je bila v aprilu oblikovana vladna operativna skupina na čelu z notranjim ministrom Igorjem Bavčarjem ter obrambnim ministrom Janezom Janšo. Obrambne operacije ter učinkovita medijska in diplomatska dejavnost slovenske vlade so se uspešno končale in tako je Slovenija dosegla svojo samostojnost, o čemer podrobneje pišemo drugje. Toda še preden je prišlo do mednarodnega priznanja, so se pojavile resne razlike glede nekaterih ključnih notranjepolitičnih vprašanj – lastninjenja, denacionalizacije, položaja cerkve, nadaljnjega vodenja vlade. Konec decembra 1991 se je končalo življenje koalicije Demos, ki je nastala kot zveza različnih, a sorodnih in enakopravnih strank. Uspelo ji je uresničiti vse pomembne točke svojega programa ter Slovenijo popeljati v neodvisnost, kljub temu pa so se začela pojavljati velika nasprotja v ocenah nadaljnjega razvoja, razpad Slovenske demokratične zveze pa je pomenil tudi začetek konca koalicije (Zajc, 2000: 57).

Demosovi »načelni koaliciji« je sledila »mala koalicija«, sestavljena iz strank LDS, SDSS, ZS, SSS, DS (podpirali so jo tudi neodvisni ter poslanci SDP), ki pa ni zaživela v pravem pomenu besede. Pojavljala so se neustrezna sodelovanja med koalicijskimi partnerji ter tudi slabi odnosi med strankami in vlado. Koalicija je uresničila le manjši del svojega programa. Skupščina je postala malce manj odvisna od vlade, kljub temu pa

je ta razumela poslance še vedno kot formalne potrjevalce svojih predlogov. To je povzročalo odpore strank in tako je sledil tudi razpad koalicije. Koalicija se je ves čas soočala tudi z nasprotovanjem močne opozicije – štirih strank politične desnice: Krščanskih demokratov, Slovenske ljudske stranke, narodnih demokratov in Liberalne stranke (Zajc, 1993: 118).

Po prvih volitvah v novi Državni zbor RS, decembra leta 1992, se je oblikovala nenavadna »velika koalicija«,¹¹⁶ ki je združevala večje stranke, predstavnice vseh treh velikih strankarskih družin: LDS, ZLSD, SKD ter manjšo SDSS. Za novega mandatarja je bil izvoljen Janez Drnovšek. Zelo ugoden volilni rezultat je mandatarju omogočil poljuben izbor koalicijskih partnerjev. Za koalicijo sta mu bili na izbiro dve stranki, in sicer okrepjeni krščanski demokrati ter še vedno močni prenovljeni komunisti. Koalicija z eno od teh dveh strank bi pomenila zelo jasno levo ali desno usmeritev vlade. Tu pa je mandatar pokazal veliko politično iznajdljivost, saj je po mnenju mnogih dosegel skoraj nemogoče: v skupno vlado je, sicer s pomočjo ločenih sporazumov, povezal tedanji SKD in ZLSD ter tako vlado kot svojo stranko določil za popolnoma sredinsko. Ker pa so se v SKD hoteli otresti očitkov, da so se povezali z dvema levo orientiranimi strankama, je Janez Drnovšek sprejel v koalicijo tedaj še Pučnikovo Socialdemokratsko stranko Slovenije. Ta pa je stopila v koalicijo šele na prigovarjanje Janeza Janše in njegovih privržencev (Prunk, 2002: 150). Nova vlada je bila tako sestavljena že 12. januarja 1993 in je trajala do 14. marca 1994. S takšno koalicijo si je Janez Drnovšek v parlamentu zagotovil kar dvotretjinsko podporo.

Marca 1994 se je LDS združila z manjšimi strankami, z Zelenimi Slovenije, s Socialisti ter z večino Demokratov. Tovrstna pridobitev dodatnih poslancev je LDS omogočila diktiranje svoje politike obema koalicijskima partnerjema, ki sta si bila v odnosu močno odtujena. Na podlagi tega delovanje koalicije ni bilo povsem v skladu s pričakovanji, saj so se partnerji v mnogih primerih komajda strinjali o pomembnih vprašanih in neredko tudi glasovali različno; v posameznih primerih so glasovali tako kot stranke opozicije (Zajc, 2000: 141). Kljub temu pa je tovrstna koalicija marsikaj tudi pozitivno opravila. Sprejela je nov zakon o šolstvu, Zakon o sanaciji bank z denarjem davkoplačevalcev, spomladi je dala na referendum tudi ponesrečen zakon o lokalni samoupravi. Večje pretese je v koaliciji povzročala zunanja politika. Zunanji minister Lojze Peterle je v Ogleju parafiral zunanjepolitični sporazum z Italijo – 10. 10.

¹¹⁶ Koalicija, ki se je oblikovala po volitvah leta 1992 se je močno razlikovala od prejšnjih dveh (bili sta blizu modeloma »koalicij najmanjše razdalje« ali »minimalne povezane večine«), poleg tega pa se je razlikovala tudi od običajnih modelov ter bila neobičajna glede na same volilne rezultate, ki so bili precej običajni. Tovrstna »velika koalicija« je predstavljala neke vrste »nenačelno koalicijo«, za katero je značilna zanesljivost koalicijskih partnerjev – stranka je povabljen v koalicijo v primeru, da daje večja zagotovila za stabilnost vlade kot katera druga stranka. Zanj pa je veljal tudi izraz »preobtežena« koalicija, saj je bila v njej tudi stranka, ki je s svojimi glasovi preseгла število potrebnih glasov – SDSS s štirimi glasovi (Zajc, 1993:120).

1994,¹¹⁷ kar so mu v koaliciji ostro – kasneje se je izkazalo, da precej neupravičeno – očitali. Zaradi tega je Peterle kot zunanji minister tudi odstopil. Ne glede na to pa je SKD ostala v koaliciji vse nadaljnje mandatno obdobje. Nov pretres v koaliciji pa je povzročila težava z državnimi subvencijami nekaterim nesolventnim podjetjem. Pri tem se je ZLSD s svojima ministroma za gospodarstvo in delo zavzemala za čedalje večje subvencije, saj se ni hotela zameriti svoji delavski bazi ter sindikatom. Ker vlada ni hotela ponovno subvencionirati velike tovarne TAM, se je ZLSD konec januarja 1996 odločila za izstop iz vlade (Prunk, 2002: 150). Tako sta LDS in SKD ostali zadnji partnerici v tej »veliki koaliciji« in s preostalimi 43 glasovi podpore v Državnem zboru RS (28 + 15) jima je uspelo voditi vlado do konca mandata (Zajc, 2000 a: 141). Pred novimi volitvami je poskušal Janez Janša s svojo SDS z različnimi akcijami tesneje povezati desnosredinske stranke. Tako je SDS zbrala več kot 40.000 podpisov za referendum o večinskem volilnem sistemu.¹¹⁸ Kljub temu pa je parlamentarni večini uspelo referendum preložiti na čas po volitvah (prav tam: 151).

Že pred volitvami leta 1996 se je politično prizorišče razdelilo na temelju odnosa do preteklosti. Šlo je za delitev med tistimi, ki so radikalno zavračali preteklost, ter tistimi, ki so bili za počasen »transformacijski« način modernizacije. Tako je bil politični prostor ostro razdeljen na »levico« in »desnico« (Zajc, 2002: 73). Na novih volitvah v Državni zbor RS, novembra 1996, je zmagala LDS (celo z boljšim rezultatom kot leta 1992), na drugo mesto se je povzpela SLS, tretje mesto pa je osvojila SDS, ki pa je dobila premalo glasov, da bi lahko LDS resneje ogrozila. V parlament so vstopile še SKD in ZLSD – članice minule vladne koalicije – ter SNS in DeSUS. Tako se je oblikovala »pragmatična koalicija«¹¹⁹ med Liberalno demokracijo Slovenije, Slovensko ljudsko stranko in Demokratsko stranko upokojencev Slovenije.

Po volitvah se je v Državnem zboru RS oblikovalo skoraj popolno ravnotežje, saj so na novo povezane »pomladne« stranke SLS, SKD in SDS dobile skoraj polovico, natančno 45,1 % glasov in 45 sedežev, »leva« stran je dobila 43 sedežev, vendar pa je na svojo stran pridobila tudi oba poslanca narodnih manjšin. Na podlagi takšne situacije se je mesec dni in pol ugotavljalo, ali bo uspelo vlado sestaviti Janezu Drnovšku ali

¹¹⁷ Italija je Sloveniji postavila zahteve, s katerimi je pogojevala pridružitve Slovenije Evropski uniji.

¹¹⁸ S tem bi vse stranke prisilili, da se povežejo v dva politična bloka (»pomladni« ali desni blok ter blok »kontinuitete« ali levi blok), preprečilo bi se sklepanje nenačelnih koalicij in dosegla racionalizacija strankarskega prostora (to bi tudi preprečilo oblikovanje novih strank) (Zajc, 2002: 73).

¹¹⁹ To koalicijo lahko označimo kot »pragmatično koalicijo« dveh strank, ki sta najbližje politični sredini ter sta se pripravljene povezati kljub delitvam glede na izvor ali zasluge za prehod v demokracijo. Ker pa v koaliciji sodeluje tudi tretja manjša stranka, lahko označimo ta tip koalicije kot »minimalno povezano koalicijo« (Zajc, 2000 a: 58).

prvaku SLS Marjanu Podobniku. Glede na to, da je LDS na volitvah med vsemi strankami dobila največ glasov, je predsednik države Milan Kučan mandat za sestavo vlade zaupal v tistem času prvemu možu LDS, Janezu Drnovšku. Pat položaj se je nadaljeval vse do tedaj, dokler ni glas za izvolitev Drnovška napovedal tedanji poslanec desnosredinske SKD Ciril Pucko. Kljub temu pa z Drnovškovo izvolitvijo za mandatarja (še le konec januarja) težav pri sestavljanju vlade še ni bilo konec. Pojavljale so se najrazličnejše ideje, najbolj nenavadna pa je bila nedvomno ideja o vladi narodne enotnosti, v kateri bi bile prav vse parlamentarne stranke. Ko so »desne« stranke Drnovška obvestile, da so se dokončno odločile, da v vladi ne bodo sodelovale, je ta oblikoval zamisel o levosredinski ministrski ekipi (LDS, ZLSD, DESUS in SNS). Vendar pa se je spet ponovila stara zgodba, saj je za vladno ekipo glasovalo le 45 poslancev. To nenavadno razmerje pa se je spremenilo šele takrat, ko je Marjan Podobnik ocenil, da bi mu mesto v vladi lahko odvzela SKD in je tako podpisal koalicijski sporazum z LDS. Tako se je 27. februarja 1997 oblikovala pretežno sredinska vlada med LDS in SLS, ki pa se jima je pridružila še manjša stranka DeSUS. Vlada je trajala do 7. junija 2000.

Leto 2000 je bilo notranjepolitično ponovno zelo razburkano. Aprila je tako prišlo do združitve dveh konservativnih, na krščanskem etosu temelječih strank: SLS in SKD. Ta združitev se je zgodila na pritisk skupine katoliških intelektualcev, ki je kot pogoj združitve zahtevala, da SLS izstopi iz vlade, prenehala pa bi veljati tudi koalicijska pogodba. Z odhodom ministrov SLS iz vlade ter po neuspešnem glasovanju o zaupnici vladi je nastal popolnoma nov položaj, saj je imela koalicija s tem le še 30 glasov podpore v Državnem zboru RS, LDS pa ni mogla sestaviti nobene druge večinske koalicije. S tem je v Državnem zboru RS prišlo do povsem nove uravnovešene razdeljenosti, torej do situacije, ki je bila podobna po volitvah leta 1996 (Zajc, 2002: 75). Vlada je tako po neuspelem glasovanju o zaupnici, 8. aprila 2000, padla. SLS in SKD sta takoj po združitvi na skupnem kongresu 15. aprila 2000 podpisali s SDS sporazum o Koaliciji Slovenija.

Koalicija je takoj vložila predlog za novega mandatarja dr. Andreja Bajuka, ki pa v prvem in drugem krogu ni bil izglasovan. LDS je predložila izvedbo še tretjega kroga, saj je bila prepričana, da predlog ponovno ne bo sprejet ter da bodo na podlagi tega razpisane predčasne volitve. Vendar pa je bil predlog sprejet, saj sta si dve poslanki premislili in predlog podprli. Bajuk je bil tako v začetku maja izvoljen s 46 glasovi. Novi mandatar je vložil predlog kandidatov za ministre, ki pa na prvem glasovanju ni dobil zadostne podpore. Do izvolitve vlade je prišlo šele na drugem glasovanju (junija), vendar pa je dobila le minimalno večino 46 glasov, s katero pa je težko učinkovito delovati (Zajc, 2002: 75). Nova vlada je trajala od 7. junija 2000 pa do 30. novembra 2000. Oblast v Sloveniji je tako prvič po desetih letih prevzela jasno oblikovana politična opcija. V tem trenutku so bila nasprotja med »levim« in »desnim« poli-

tičnim blokom večja, kot so bila v obdobju prehoda v demokracijo, torej med Demosom in opozicijo. Vzporednica je tudi v tem, da je Koalicija Slovenija prevzela oblast pol leta pred volitvami, kot je tudi Drnovškova ekipa prevzela oblast spomladi leta 1992 (Zajc, 2002: 76).

Kljub temu da je Koalicija Slovenija temeljila na pričakovanju o dobrem odnosu med strankami znotraj koalicije, pa se je že ob oblikovanju predloga o novi vladi porajalo vprašanje, kakšno bo ravnotežje moči med dvema strankama koalicije SLS + SKD. Ta je poudarjala svojo velikost (28 poslancev), ki se naj izrazi tudi v vladi, SDS z manj poslanci (16 poslancev) pa je poudarjala strokovnost svoje ekipe ter s tem zanikala sposobnosti SLS + SKD (omejevanje moči SLS + SKD, kar je vodilo v njeno obrambo in tudi nekakšno opozicijo znotraj koalicije). Velike razlike pa so se začele kazati tudi v odnosu do volilnega sistema, saj je večinski volilni sistem vse manj ustrezal SLS + SKD, SDS pa je zagovarjala odločbo Ustavnega sodišča RS iz leta 1997, po kateri bi morale priti do uzakonitve večinskega volilnega sistema¹²⁰ (Zajc, 2002: 76). Do vladne krize pa je prišlo pred parlamentarnimi počitnicami, ko je vlada sprejela sklep, da je obstoječi volilni sistem neveljaven. Poslanci opozicijskih LDS, ZLSD, DeSUS ter koalicijske SLS + SKD so nato sprejeli sklep o tem, da podpirajo ustavne spremembe v smeri zapisa proporcionalnega volilnega sistema v ustavo. SLS + SKD je z argumentom, da se poskuša izogniti politični krizi, dejansko podprla predlog opozicije in nasprotovala vladi, v kateri je tudi sama aktivno sodelovala. Sprejet pa je bil tudi sklep o tem, da se pripravi ustavni zakon o spremembi 80. člena slovenske ustave, s čimer bi se prenehala vezanost Državnega zbora RS na odločbo Ustavnega sodišča iz leta 1997 glede izida referendumu o volilnih sistemih (Zajc, 2002: 77). Zaradi odločitve poslancev SLS + SKD za spremembo ustave je SDS napovedala konec Koalicije Slovenija, ki je tako dokončno razpadla. Zaradi podprtja opozicijskega predloga za spremembo ustave sta stranko SLS + SKD zapustila dva njena podpredsednika, Andrej Bajuk in Lojze Peterle, in konec julija 2000 ustanovila novo krščansko demokracijo, imenovano Nova Slovenija – Krščansko ljudska stranka (NSi). V to novo stranko se je začelo hitro odlivati članstvo nekdanje SKD, vanjo pa so vstopali tudi tedaj politično neopredeljeni (Prunk, 2002: 157–158).

Volitve leta 2000 so potekale v nenavadno napetem ozračju. Že pred volitvami so ankete javnega mnenja izražale odločilno premoč LDS ter precejšnje zaostajanje ostalih političnih strank. Na podlagi tega tudi volilni rezultat parlamentarnih volitev oktobra 2000 ni bil presenetljiv: LDS je dobila največje število glasov doslej, z velikim zaostankom je na drugo mesto prišla SDS (svojega rezultata sicer ni poslabšala), tretje mesto je osvojila ZLSD (svoj delež je malce povečala), velik poraženec je postala združena SLS + SKD, volitve pa so prinesle tudi večje prese-

¹²⁰ Predlog za uvedbo večinskega volilnega sistema tudi aprila 2000 (že četrtič) ni dobil zadostne podpore. Za predlog bi morale glasovati dve tretjini oziroma 60 poslancev.

nečenje, saj sta volilni prag prestopili dve novi stranki – NSi in Stranka mladih Slovenije (SMS), zvišani volilni prag pa sta prav tako prestopili manjši stranki DeSUS in SNS. Prvič se je zgodilo, da smo imeli v parlamentu dve generacijski stranki (DeSUS in SMS). Novi predsednik vlade je postal Janez Drnovšek, ki je bil izvoljen 16. novembra z 61 glasovi; samo pet poslancev je bilo proti.

Ker je LDS na volitvah dobila daleč največ glasov, ji je to omogočilo, da je imela pri oblikovanju precej proste roke, poleg tega pa je lahko koalicijskim partnerjem postavila svoje pogoje. Pri oblikovanju koalicij je imelo tokrat temeljno prednost pragmatično povečevanje moči oziroma doseganje dvotretjinske večine,¹²¹ kar je zahtevalo vključitev vsaj še dveh strank. To bi koaliciji omogočilo, da bi brez večjega nasprotovanja opozicije, ali kljub temu, sprejemala odločitve, ki so v njenem interesu (končala bi lahko politično občutljive projekte,¹²² ki se niso dokončali in so jih prejšnje koalicije prestavljale na boljše čase). Tako kot leta 1992 je Drnovšek za oblikovanje vlade potreboval mesec in pol, poleg tega pa mu je uspelo sestaviti najmočnejšo vlado, ki je imela na začetku v parlamentu kar 64 glasov. Kljub tej veliki priložnosti pa ji mnogih projektov, za katere je potrebna dvotretjinska večina (sprememba ustave, volilni sistem, referendum ...), ni uspelo izpeljati. Na slovenskem notranjepolitičnem področju je bilo leto 2002 zelo pestro. Slovenija je po desetih letih dobila novega predsednika države, dotedanjega premiera Janeza Drnovška, ki je v drugem krogu premagal neodvisno kandidatko s podporo opozicije Barbaro Brezigar. Drnovškova izvolitev je sredi mandata zahtevala zamenjavo v izvršilni veji oblasti in tako je zadnji mesec v letu minil v znamenju sestavljanja in imenovanja nove vlade. Janezu Drnovšku je prenehala funkcija 19. decembra 2002, za novega mandatarja pa je predlagal tedanjega finančnega ministra ter podpredsednika LDS Antona Ropa, ki je bil nato izvoljen s 63 glasovi poslancev.

V letih 2003 in 2004 je Slovenija doživljala številne pretrese, politične škandale in napade na vlado. Opozicija je konec marca vložila interpelacijo zoper notranjega ministra Rada Bohinca in ministra za zdravje Dušana Kebra. Koalicijska stranka SLS je podprla interpelacijo in s tem prekinila koalicijsko pogodbo, s čimer se je oblikovala koalicija 3 + 1, kar je pomenilo, da so v koaliciji kot enakovredne partnerice ostale le LDS, ZLSD in DeSUS. Predsednik vlade je pričakoval, da bodo ministri SLS še naprej opravljali svoje obveznosti in ni predlagal njihovih razrešitev. Kljub temu pa so se v SLS odločili, da bodo trije njihovi ministri zapustili vladne vrste. S to potezo je SLS izstopila iz koalicije.

¹²¹ Drugače je bilo leta 1992 in leta 1996, ko je imela glavno prednost politična uravnoteženost med idejno zelo različnimi strankami.

¹²² Ti projekti so bili: dokončanje privatizacije, vračanje po vojni odvzete lastnine, zdravstvena in pokojninska reforma, ureditev javnih financ, spodbujanje tujih naložb, izpolnitev dveh mastrichtskih makroekonomskih meril glede inflacije ter obrestnih mer ...

Julija 2004 je bil razrešen minister za zunanje zadeve Dimitrij Rupel, saj je po mnenju predsednika vlade Antona Ropa že nekaj časa deloval proti vladi in s svojim notranjepolitičnim delovanjem izgubil njegovo zaupanje. Rupel je s to razrešitvijo izstopil iz LDS in prestopil v SDS. Konec julija je bila na pobudo poslancev Koalicije Slovenija vložena tudi interpelacija o delu in odgovornosti vlade. Očitali so ji neizpolnjevanje obljub, ki jih je dala v koalicijski pogodbi v začetku mandata, slabo upravljanje države (neuresničenost obljub o gospodarski rasti, o zmanjšanju proračunskega primanjkljaja in javne porabe, o učinkovitosti zdravstvene reforme itd.) ter zlasti razraščanje korupcije in klientelizma. Na izredni seji konec avgusta interpelacija ni bila izglasovana.

Četrte volitve v Državni zbor RS so prinesle velik obrat na političnem prizorišču. Čeprav so javnomnenjske raziskave napovedale precejšnjo izenačenost dveh največjih strank (LDS in SDS) kot tudi izenačenost med desnico in levico, je še teden dni pred volitvami prevladovalo mnenje, da bo LDS prva favoritinja teh volitev, kljub precej tesnemu izidu. Na volitvah pa se je zasukalo precej drugače. SDS je postala nesporna zmagovalka, saj je dobila skoraj tri desetine glasov, in to enakomerno po vsej državi. Nasprotno pa je LDS z zasedbo drugega mesta, z ne tako majhnim zaostankom za zmagovalko, postala velika poraženka, saj je od leta 1992, torej dvanajst let, nepretrgoma vodila državo. Tretje mesto je zasedla ZLSD, ki ni dosegla bistvenega premika v primerjavi s prejšnjimi volitvami, čeprav je izgubila eno poslansko mesto. Naslednje mesto je zasedla NSi, ki je sicer dobila eno poslansko mesto več, kljub temu pa ni uresničila svojega pričakovanja o nadaljevanju uspeha z volitev v Evropski parlament (kjer je bila NSi zmagovalka), razlika med njo in SDS pa je bila tudi precej velika. Tudi SLS se ni odrezala posebej dobro, res pa so ji javnomnenjske raziskave pred volitvami celo napovedovale izpad iz parlamenta. Tako lahko ugotovimo, da se je SDS v mandatu 2004–2008 vzpostavila kot nesporna voditeljica svojega bloka in zato tudi pobirala glasove, ki bi sicer lahko šli njunima prej omenjenima partnericama. Velik uspeh pa je na državnozborskih volitvah 2004 dosegla SNS, ki je pridobila dodatna dva poslanska sedeža in tako precej izboljšala svoj dotedanji volilni rezultat. Zadnja stranka, ki je za las ujela volilni prag, je bila DeSUS, ki ni dosegla bistvenega premika.

Glavni razlog za velik poraz LDS je nedvomno naveličanost volivcev nad dolgotrajno vladavino ene politične stranke. Poleg tega v kampanji njihovi volivci niso dobili sporočila, zakaj je po dvanajstih letih vladavine vendarle še vedno dobro voliti liberalce, v čem so torej različni in boljši. Liberalci pa vsekakor niso izgubili volitev v zadnjem mesecu, v času kampanje, temveč korak za korakom. Vzroke gre iskati v številnih neresenih aferah, odsotnosti jasno določenih ciljev po vstopu v EU, imidžu vzvišenosti in arogance, ki se je prijel dela njenih prvakov, v širitvi glasu o korupciji in klientelizmu v njenih vrstah, padcu zaupanja pri tistih, ki krijajo javno mnenje v gospodarstvu, itd. Najopaznejši padec priljublje-

nosti se je zgodil spomladi 2004, ko se stranka ni bila sposobna ustrezno odzvati na ofenzivo opozicije.

Prva verjetna sestava nove koalicije je bila znana že takoj po volitvah – Koalicija Slovenija (SDS in NSi) ter SLS (s skupaj 45 glasovi v DZ). Že kmalu po tem pa so se začela resnejša pogajanja za vstop v koalicijo tudi s stranko DeSUS. Ker pa bi imela omenjena koalicija le 49 glasov, je začel najverjetnejši kandidat za mandatarja, Janez Janša, iskati podporo za vstop v koalicijo tudi v drugih strankah. ZLSD je na začetku nakazala možnost vstopa v koalicijo, vendar pa so bila razhajanja v stranki glede vstopa v vlado tako velika, da se o tem sploh ne bi bilo smisla pogajati. Tudi LDS je nakazala možnost razmisleka, vendar pa po pričakovanju do tega ni prišlo (ne glede na velika nasprotja med LDS in ostalimi možnimi člani koalicije je stranko čakalo še obsežno razčiščevanje volilnega poraza). SNS je že precej zgodaj nakazala opozicijsko držo, čeprav pa je pri slednji pričakovati, da se bo odločala od projekta do projekta ter glede na nekatera zadnja glasovanja (mandatar, ministrska ekipa) tudi ne nujno enotno. V skladu s pričakovanji je mandatar nove vlade v dobrem mesecu po volitvah (9. novembra 2004), postal predsednik SDS, Janez Janša. Dobil je 57 glasov podpore – podporo so mu namenile stranke, med katerimi so že pred izbiro mandatarja potekala resnejša pogajanja o oblikovanju vlade (SDS, NSi, SLS in DeSUS), ter oba poslance narodnih skupnosti, v SNS naj bi glasovali po svoji vesti, v ZLSD je večina njihovih poslancev glasovala proti, v celoti pa so mu podporo odklonili v LDS. Tudi oblikovanje nove vlade je potekalo razmeroma hitro. Do nekaj polemik in zapletov je sicer prišlo v DeSUS, saj sta bila mariborski in ljubljanski odbor proti vstopu v vlado, ter v SLS, slednjim v koalicijsko pogodbo ni uspelo vnesti svojih pogledov na lastninjenje bank in postopni umik države iz gospodarstva. Nova ministrska ekipa je bila potrjena 3. decembra z 51 glasovi podpore (za so glasovale stranke nove koalicije – SDS, NSi, SLS in DeSUS, proti pa stranke opozicije – LDS, ZLSD in SNS).

Leto 2004 je torej za Slovenijo prineslo veliko notranjepolitičnih sprememb. Tako je po dvanajstih letih prišla na oblast desnica, poleg tega pa smo po dvanajstih letih prvič dobili vlado, sestavljeno iz strank enega samega političnega pola (če izvzamemo krhko profilirano generacijsko DeSUS). Ocene, ali je prinesla menjava oblasti kakovostne premike, kar je tedanja opozicija obljubljala pred volitvami leta 2004, ali pa ji ni uspelo izpolniti večine zastavljenih ciljev, so bile zelo različne in morda so najboljšo oceno dela vlade postavile šele septembrske državnozbornske volitve 2008, kjer je dotedanja koalicija prejela le 40 poslanskih mandatorov, eni od do tedaj koalicijskih strank (Nova Slovenija – NSi) pa se celo ni uspelo uvrstiti v Državni zbor.

Tabela 20: Koalicije v Sloveniji in njihovo trajanje

	Stranke v koaliciji	Število sedežev koalicije v Državnem zboru	Trajanje koalicije	Razlog spremembe ali konca koalicije	Tip koalicije
1.	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	47 (80)*	16. 5. 90 – 14. 5. 92	konstruktivna nezaupnica	večinski
2.	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38 (80) 50 (80)	14. 5. 92 – 12. 1. 93	prve volitve v Državni zbor	manjšinski
3.	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55 (90) 63 (90) 59 (90) 44 (90)	12. 1. 93 14. 3. 94 6. 4. 1994 31. 1. 1996	združitve LDS, DS, ZS izstop SDSS izstop ZLSD	večinski večinski večinski manjšinski
4.	(nova) LDS, SLS, DESUS	42 (90)	27. 2. 1997 8. 4. 2000	druge volitve v Državni zbor glasovanje o zaupnici	večinski
5.	SLS-SKD, SDS	46	15. 4. 2000	izvoljena nova vlada	večinski
6.	LDS, ZLSD, SLS-SKD, DESUS, (SMS)	58 (62)	oktober 2000	tretje volitve v Državni zbor	večinski
7.	SDS, NSi, SLS, DESUS	49	3. 12. 2004 do 21. 9. 2008	četrte volitve v Državni zbor	večinski
8.	SD, LDS, Zares, DeSUS	50	6. november 2008	pete volitve v Državni zbor	večinski

* 80 sedežev v Družbenopolitičnem zboru, najpomembnejšem zboru takratne Skupščine RS, ki so jo sestavljali trije zbori. Od konstituiranja Državnega zbora RS na volitvah leta 1992 pa upoštevamo 90 sedežev.

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

*** Na začetku so imele vse stranke »velike koalicije« skupaj 55 sedežev od skupno 90 sedežev v DZ, po združitvi Liberalno demokratske stranke z Zelenimi (pet poslancev), Demokrati (trije poslanci) in Socialistično stranko Slovenije v Liberalno demokracijo Slovenije dne 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.

Vir: Podatki Republiške volilne komisije.

MANJŠINSKA PROBLEMATIKA

Ustava Republike Slovenije priznava položaj avtohtone narodne skupnosti italijanski in madžarski narodni skupnosti ter določa, da je na območjih, kjer živita ti dve skupnosti, uradni jezik poleg slovenščine tudi italijanščina oziroma madžarščina. Prav tako pa ustava določa tudi obvezno neposredno zastopanost obeh manjšin v predstavniških organih. V ustavi so omenjeni tudi Romi, vendar zgolj kot romska skupnost. Nova slovenska ustava (1991) določa, da imata obe narodni skupnosti zagotovljen po en sedež v Državnem zboru RS. Pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti so imeli volilno pravico tudi na prvih demokratičnih volitvah v Sloveniji leta 1990, saj jim jo je zagotavljala že stara jugoslovanska ustava iz leta 1974. Predstavnika madžarske in italijanske narodne skupnosti imata na parlamentarnih volitvah poseben položaj, zaradi že vnaprej zagotovljenega poslanskega sedeža, za katerega imajo aktivno in pasivno volilno pravico le pripadniki obeh skupnosti. Na območjih, kjer živijo pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, se oblikujeta posebni volilni enoti. V vsaki od njih se voli po en poslanec, ki je izvoljen na podlagi večinskega volilnega sistema. Na zadnjem popisu prebivalstva leta 2002 se je za pripadnika italijanske narodne skupnosti izreklo 2258 oseb (leta 1991 še 2959 oseb), za pripadnika madžarske narodne skupnosti pa 6243 oseb (kar je za 1757 manj kot pri popisu enajst let poprej).¹²³

Pravni položaj romske skupnosti se je začel urejati leta 1989. Tedaj je bila z ustavnimi amandmaji sprejeta določba, naj se pravni položaj Romov uredi z zakonom. Tako so bili postavljeni pravni temelji za ureditev in zaščitne ukrepe, hkrati pa je to pomenilo, da romske skupnosti, predvsem zaradi svoje specifičnosti, ne bo mogoče enačiti z ureditvijo in zaščito obeh ustavno priznanih manjšin, italijanske in madžarske.¹²⁴ Pravni status romske skupnosti se je urejal tudi v Ustavi RS. Ker je eno izmed temeljnih načel sodobnega varstva človekovih pravic in svoboščin tudi prepoved diskriminacije in ker načelo enakosti pred zakonom vsebujejo vsi pomembnejši mednarodni dokumenti, ki segajo na področje varstva in zagotavljanja človekovih pravic, so tudi v Ustavi RS zapisani temelji za spoštovanje človekovih pravic. Za varstvo manjšin so še posebej pomembni 15.,¹²⁵ 22.,¹²⁶ 49.¹²⁷ in 57.¹²⁸ člen Ustave RS (1991). Pri ana-

¹²³ V volilne imenike madžarske narodne skupnosti je trenutno vpisanih 8328 oseb (vir: podatki Državne volilne komisije).

¹²⁴ Glej Poročevalec DZ, št. 18, 1995.

¹²⁵ 15. člen Ustave RS določa, da sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve.

¹²⁶ 22. člen Ustave RS določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi, pred organi lokalnih skupnosti

liziranju zakonske normativne ureditve statusa Romov v pravnem redu Republike Slovenije najprej lahko ugotovimo, da je pravna osnova za urejanje položaja Romov zapisana že v Ustavi RS (1991), in to v 65. členu, ki določa: »Položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon«. Odločevalci so tako prepustili urejanje položaja in posebnih pravic romske skupnosti v Sloveniji posebnemu zakonu. S tem so bili postavljeni pravni temelji za zaščitne ukrepe, hkrati pa nakazano dejstvo, da Romov zaradi njihove specifičnosti ni mogoče enačiti s položajem italijanske in madžarske narodne skupnosti v RS. Italijanska in madžarska manjšina imata tam, kjer avtohtono živita, po veljavni zakonodaji obvezno enega izmed podžupanov, pa tudi posebne predstavnike – svetnike v občinskem svetu, ki jih izvolita sami. Pripadniki te skupnosti uživajo posebno dvojno volilno pravico (splošno in posebno), da tako na lokalni kot tudi na državni ravni po večinskem sistemu izvolijo predstavnika – poslanca v Državni zbor Republike Slovenije.¹²⁹ Posebno varstvo, ki ga zakonodajalec zagotavlja romski skupnosti, se imenuje t.i. pozitivna diskriminacija, kar pomeni, da pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic romske skupnosti zakonodajalec ni omejen z načelom enakosti. Tako določba 65. člena Ustave RS vsebuje pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti, z zakonom zagotovi poleg splošnih še posebne pravice. 13. 4. 2007 je bil v Uradnem listu RS objavljen poseben zakon za zaščito romske skupnosti, t.i. Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (ZRomS-1). Zakon sicer skopo ureja nekatera področja, pomembna za romsko populacijo, vendar je zakonodajalec tako zadostil ustavnim določbam. Zakon zagotavlja romski skupnosti poleg pravic in obveznosti, ki pripadajo vsem državljanom oziroma državljanke Republike Slovenije, še posebne pravice. Kljub krovnemu zakonu nekatere določbe v področnih zakonih še vedno veljajo. Niso pa v Ustavi RS Romi določeni kot avtohtona manjšina, kar po večinsko sprejetem mnenju strokovnjakov sicer so, poleg tega pa nimajo tudi položaja narodne manjšine, temveč status posebne etnične skupnosti ali manjšine, ki ima posebne etnične značilnosti (lastni jezik, kulturo, druge etnične posebnosti). Prav zaradi teh t.i. posebnih etničnih značilnosti so se odločevalci odločili za ločeno (od obeh, italijanske in madžarske manjšine) ureditev v Zakonu o romski skupnosti v Republiki Sloveniji. Z ustavodajnega pravnega vidika ostaja odprto vprašanje,

in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

¹²⁷ 49. člen Ustave RS določa, da je vsakomur pod enakimi pogoji zagotovljena dostopnost do vsakega delovnega mesta.

¹²⁸ 57. člen Ustave RS določa, da je izobraževanje svobodno, osnovnošolsko izobraževanje obvezno in se financira iz javnih sredstev ter da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo.

¹²⁹ Tretji odstavek 80. člena Ustave RS (1991, 2006).

ali je s parcialnim urejanjem posebnih pravic romske etnične skupnosti uresničen namen ustavodajalca, da se z zakonom ne določijo le posebne pravice romske etnične skupnosti, temveč se določi tudi njen položaj; pri tem mislimo na obseg določitve območja, kjer se te pravice priznavajo, ter druge pogoje, ki morajo biti ob priznanju posebnih pravic izpolnjeni (Šturm, 2002).

Po statističnih podatkih se je na popisu prebivalstva leta 2002 za pripadnike romske skupnosti opredelilo le 3246 prebivalcev. Vendar je dejansko številčno stanje Romov v Sloveniji nekje okoli 10.000. Tradicionalno jih največ živi na območju vzhodne Slovenije, v Prekmurju, Posavju, Beli krajini in na Dolenjskem. V Sloveniji živenci Romi so se leta 1995 povezali v Zvezo romskih društev, ki se je v letu 2000 preimenovala v Zvezo Romov Slovenije. Volilno pravico Romov je mogoče zaslediti tudi že v enem od sprejetih ustavnih amandmajev iz leta 1989. Z ustanovitvijo svoje zveze so Romi vse bolj navzoči tudi v javnem življenju, saj je bila s sprejetjem dopolnitev k Zakonu o lokalni samoupravi leta 2002 uresničena temeljna podlaga politične participacije Romov v lokalnem političnem življenju. Na podlagi omenjene dopolnitve zakona imajo namreč romske skupnosti v 20 občinah, kjer tradicionalno živijo, pravico do vsaj enega predstavnika v občinskem svetu.

Vsekakor je Slovenija na podlagi mnogih evropskih direktiv in priporočil poskušala poiskati najustreznejše javne politike za izboljšanje statusa pripadnikov romske manjšine. Ob vključevanju Romov v izobraževalne, družbene, zaposlitvene in finančne tokove se je odločevalcem zdelo primerno in pomembno, da se pripadniki romske skupnosti vključijo v sam proces oblikovanja javnih politik na lokalni ravni, ki je po mnenju nekaterih institucij EU tudi najpomembnejša raven za aktivno manjšinsko politiko. Na tem mestu je smotno omeniti priporočilo Evropske komisije, ki poudarja pomembnost sodelovanja in vključevanja romske manjšine v oblikovanje javnih politik: *»Učinkovito participacijo romske manjšine je najbolje zagotoviti v zgodnjih fazah oblikovanja javnih politik, pri načrtovanju programov ter implementaciji in evalvaciji le-teh. Kot so že večkrat poudarili akterji, vključeni v oblikovanje in implementacijo razvojnih projektov in javnih politik, je ravno vključevanje romske skupnosti na vseh segmentih odločanja o javnih politikah, ki se jih tičejo, tisti dejavnik, ki dejansko vpliva na trajnost in učinkovitost veljavnih politik in programov«.*¹³⁰

Poleg priporočila Evropske komisije je treba omeniti tudi priporočilo OVSE-ja,¹³¹ ki zajema zakonodajni, sodni in varnostni vidik varovanja romske manjšine ter tudi volilni sistem in politično participacijo Romov. Še posebej se priporoča vključevanje Romov v oblikovanje javnih politik

¹³⁰ European Commission Report - Directorate-General for Employment and Social Affairs; The Situation of Roma in an Enlarged European Union, 2004.

¹³¹ *Recommendations to the OSCE Participating States: Session 1: Combating Discrimination against Roma and Sinti in the OSCE Participating States*, 10 April 2003.

kot tudi odločanje o njih na vseh ravneh (lokalni, nacionalni, supranacionalni). Poleg tega naj bi romske skupnosti v Evropi imele dostop do vseh pomembnih informacij, ki zadevajo družbeno in politično življenje Romov. V skladu s tem bi po priporočilu OVSE-ja morale države članice delovati po principu »misli globalno – deluj lokalno« ter tako uresničevale nacionalno in supranacionalno sprejete odločitve na lokalni ravni. Brez učinkovitih mehanizmov in strategij, ki bi se izvajale na lokalni ravni, je nadaljnje reševanje tako imenovane romske problematike obsojeno na propad.

Slovenija je v skladu s takšnimi in podobnimi priporočili vključila romsko skupnost v lokalno politično življenje. Ali bi bilo primerneje vključiti Rome v odločevalske procese na nacionalni ravni (na primer s poslancem Romom), sicer ostaja odprto vprašanje, saj pri nas ni nobene romske stranke, niti je, po mnenju predsednika Zveze Romov Slovenije Jožeka Horvata – Muca, »... ne bi bilo pametno ustanavljati, predvsem zato, ker je politika za Rome nekaj ... Strankarsko bi naredili precej več škode kot pa pozitivnega. Politika je pač politika in za evropske razmere jo slabo obvladujejo že ne-Romi, kaj šele Romi«. Romski svetniki tako ostajajo edina vidnejša in vplivnejša vez med romsko skupnostjo in oblikovanjem javnih politik lokalnega pomena in so zaradi tega dejstva za romsko skupnost še kako pomembni. Kako od svoje ustanovitve dejansko delujejo in ali sploh predstavljajo relevantnega akterja pri sooblikovanju javnih politik lokalnega pomena, pa je posebno vprašanje, ki ga bo treba v prihodnje še ustrezno raziskati.

CIVILNA DRUŽBA IN NEVLADNE ORGANIZACIJE

Pojem civilne družbe in izkušnje v demokratizaciji

Civilna družba je eden od osrednjih pojmov politične filozofije in teorije, brez katerega si je težko zamisliti normativno ali empirično analizo sodobnih demokratično urejenih družb. Enako kot za veliko večino drugih pomembnejših analitičnih pojmov, ki zadevajo področje političnega in socialnega, tudi za civilno družbo velja, da je predmet kontroverznih opredelitev, ki jih lahko opazujemo, kot teoretična razhajanja, vendar tudi kot politična nestrinjanja. Drugače povedano, opredelitev civilne družbe ima poleg svoje čisto teoretske valence tudi svojo praktično politično težo, kar pomeni, da je njeno opredeljevanje lahko že del delovanja, ki je naravnano na pridobivanje in utrjevanje politične moči, za katero si prizadevajo politični subjekti.

Najbolj splošno (kot tudi najbolj natančno) je mogoče civilno družbo označiti kot sfero, ki je drugačna, neodvisna in nasprotna državnim sferam. Andrew Arato (1990), ki je med prvimi na zahodu razumel pomen civilne družbe na vzhodu, je to oznako še bolj poenostavil in v enem pomembnejših člankov zapisal, da so se v eni točki združile demokratična opozicija in najrazličnejše opozicijske strategije, to je v pogledu civilne družbe na državo. Ko se je normativni pomen civilne družbe povezal s politično akcijo, je civilna družba dobila pomen vodilne ideje, postala je usmerjalna sila opozicije, katere profesionalni smoter je bil boj za demokracijo.

Koncepcija civilne družbe je bila v vzhodni Evropi (in v Sloveniji) na novo odkrita v 70. in 80. letih 20. stoletja, ko je stopila v ospredje in usmerjala akcijo demokratične opozicije proti komunističnemu *ancien régime*. Tedaj so jo ocenjevali (boljši pisci in analitiki) kot ključ za razumevanje novejših vzhodnoevropskih zgodovine. Ash (1989) je na primer zapisal, da bi bilo mogoče zgodovino vzhodne in srednje Evrope v zadnjih desetletjih opisati kot zgodovino bojev za civilno družbo, da je imela koncepcija civilne družbe osrednje mesto v opozicijski misli 80. let in da je leto 1989 pomenilo pomlad družb, ki so hotele postati civilne. Ralph Dahrendorf (1990: 93) je ocenil državljanstvo in civilno družbo kot svetilnika na poti v svobodo.

Nastanek nove opozicije v vzhodni in srednji Evropi (ter Sloveniji) je povezan z nasprotovanjem moči in pritisku totalitarnega režima, polje njenega delovanja pa so bili boj za človekove pravice in zaščita državljanških svoboščin, zahteva po prostem pretoku informacij, za samopomoč in obrambo pred nasiljem, za varovanje okolja in podobno. Vodilna ideja teh dejavnosti je bilo razlikovanje med državo in civilno družbo. Imperativ razlikovanja je bil uperjen proti realnosti, ki je bila (včasih nekritično) označena kot totalitarizem. To je povzročilo zabrisanje razlike med

državo in civilno družbo, kar je bilo naposled za neodvisno družbeno sfero pogubno in je posledično pomenilo podreditev javnega in zasebnega življenja partijski državi.

Razglašeni cilj opozicijskega boja za demokratizacijo je bil zato prav obnova tega razlikovanja in nato obuditev »neodvisnega življenja družbe«. Logična posledica je bila, da civilna družba kot neodvisna družba ni nameravala »odpraviti države«, pač pa postaviti omejitve sferi njenega delovanja. Brž ko je postalo razlikovanje država – civilna družba konstitutivno za demokracijo in se je vzpostavilo kot njen *conditio sine qua non*, je postala civilna družba, ki je bila hkrati namen in vseobsegajoči dejavnik demokratičnega boja, sinonim za demokracijo. Ta logično napačni sklep je utrdil ideologijo ločenosti demokracije od države in postavil nova vprašanja o demokraciji in civilni družbi ter konceptualne dileme in probleme. Na konceptualni ravni je prihod civilne družbe na oblast v nasprotju z osnovnim izhodiščem, ki zahteva ponovno vzpostavitev razlikovanja med državo in civilno družbo. Praktične posledice so pokazale na pomanjkljivosti politike koncepcije civilne družbe, in sicer so to predvsem zanikanje politike (antistrankarska mentaliteta), nezadostna tematizacija države in odsotnost analize civilne družbe kot kompleksa družbene realnosti (Mastnak, 1992). Od tod vrsta nesporazumov in zavajajočih predstav o naravi civilne družbe, kot so javnost delovanja in vloga posameznika kot zasebnika; razširitev političnega delovanja tudi v civilnodružbeno sfero; povezanost civilne družbe s konceptom človekovih in državljanskih pravic, razvoj civilne družbe po prihodu na oblast ter možnost nedemokratične naravnosti civilnodružbenih združenj.

Nekaterim avtorjem se je ob tem zdelo koristno, da so se zatekali k Tocquevillovemu tripartitnemu modelu, ki ločuje družbo, politično družbo in državo (Ribičič, 1990). Civilna družba je v tem primeru vmesni člen med državo in družbo, problematična pa je uvrstitev političnih strank v politično družbo, saj je njihov status izrazito dvoumen. Politične stranke so kot parlamentarne frakcije del države, kot prostovoljna interesna združenja pa del civilne družbe (Igličar, 2005). Izguba stika z volilnim telesom vodi v partitokracijo, izpad iz parlamenta pa v izgubo narave državne strukture. Sicer pa je to povezano tudi s spreminjanjem strukture in funkcije civilnih družb v daljšem časovnem obdobju. Medtem ko so stare civilne družbe vzpostavljale predvsem konkurenco med elitami političnih strank in mobilizacijo njihovih volivcev, se organizacije sodobnih civilnih družb ukvarjajo predvsem s promocijo institucionalno marginaliziranih, sicer pa za družbeni razvoj ključnih zadev (Inglehart, 1997; Rus in Toš, 2005: 87). Posamezniki se vključujejo v organizacije civilne družbe le pod pogojem, da to ne ogroža njihove osebne avtonomije in njihovega osebnega razvoja. Sodobno civilno družbo sestavljajo avtonomne javnosti, ki spreminjajo povratne informacije v vplivne pritiske na državne organe.

Tematika civilne družbe v Sloveniji v osemdesetih letih 20. stoletja

»Civilna družba je v zadnjih dveh stoletjih slovenske zgodovine odigrala vlogo nadomestka nacionalne države in s tem omogočila, da je slovenski narod prav v obeh svetovnih krizah ohranil razmeroma visoko stopnjo socialne in politične kohezivnosti. Razpad državnih tvorb, ki se je v prejšnjem stoletju zgodil kar trikrat, je spodbudil izjemno visoko stopnjo samoorganiziranosti slovenske civilne družbe in na njej temelječo narodno samobitnost« (Rus in Toš, 2005: 88). V 80. letih prejšnjega stoletja pa so nizko strukturirano, toda zelo dejavno civilno družbo sestavljali gibanja in forumi, ki so se močno vpletali v tedaj že razkrajajoč politični režim. V tem času je imela civilna družba pobudo in premoč nad tedanjo državo, verjetno zato, ker je še povezovala tako predmoderna kot tudi postmoderna gibanja.

Civilna družba je predmet različnih razumevanj in velikih pričakovanj v času prehoda od enostrankarske k večstrankarski parlamentarni politični ureditvi. Pluralizacija politične sfere je namreč sledila nastanku mnenjsko pluralne opozicije partiji, ki je oblastem ni več uspelo usmerjati in udušiti v objemu svojih ideoloških in represivnih mrež. Nanjo lahko gledamo kot na nastanek in širjenje mrež samoorganizacije in odpora, izstop iz ideološke sfere nespremenljivih danosti organizacije politične oblasti. Predpostavka tega širjenja je bil umik posebne vrste zasebnosti, oblikovane v formalnih in neformalnih združenjih, ki je želela stopiti pred javnost, z njo komunicirati in jo nagovarjati, notranja in zunanja solidarnost teh civilnih združenj pa je gradila na opustitvi lojalnosti ali kar na odkritem nasprotovanju političnemu sistemu. Izhajala je iz spoznanja, da si je svobodo izražanja mogoče izboriti samo zunaj okvirov sistemsko ponujenih možnosti oziroma da mora mnenjska svoboda vključevati tudi možnost kritike političnih ustanov in njihovega delovanja.

Preraščanje mikrorealnosti nasprotovanja oblasti v široko ljudsko fronto je *eo ipso* proizvedlo dihotomijo civilna družba – oblast, ki jo je samoupravni diskurz zanikal, omejilo je totalitarnost oblasti in javno razpravo premaknilo v liberalnodemokratične ideološke okvire. Država je s tem, ko je takšno razpravo in izraze nezadovoljstva nad seboj dopuščala, prenehala biti vseobsegajoča in vseprežemajoča entiteta, ki je ni mogoče razločevati od tistih, čigar država je. Postajala je omejena država, ki se je morala vse pogosteje javno sklicevati na črko zakona, kar je pomenilo začetek njenega preoblikovanja v pravno državo; ta proces je na neki točki svojega razvoja načel ključno vprašanje utemeljitve tedanjega zavračanja političnega pluralizma.

V Sloveniji pomenijo 80. leta obdobje novih družbenih gibanj, zlasti so to gibanja za človeške pravice, mirovna, ekološka, feministična, duhovna in različna subkulturna gibanja. Ta so začela poleg političnega delovanja

oblikovati mrežo produkcije dobrin in storitev in tako je del udeleženih prešel na politično sceno, del pa je ostal na nevladni ravni. Kljub temu da je bila rast števila društev v Sloveniji ves čas po drugi svetovni vojni kontinuirana, je mogoče največjo rast zabeležiti prav v drugi polovici 70. let, kar pomeni ekspanzijo društev, pozneje pa je bila rast malce nižja. Društva so se bolj pospešeno razvijala v urbanih okoljih, povečalo pa se je tudi število znanstvenih in strokovnih društev. Ne glede na vse pa se je šele leta 1980 število društev približalo številu društev v predvojnem obdobju. Registriranih je bilo 8446 društev. Ne smemo pozabiti na dejstvo, da se je »civilna družba« v Sloveniji začela razvijati kot alternativa in ne kot opozicija uradni politični strukturi.¹³²

Teoretične razprave o civilni družbi so se v Sloveniji v 80. letih odvijale na številnih področjih. Ideja civilne družbe je hitro prešla akademske kroge in se (kot geslo) uveljavila tudi med ljudskimi množicami. Posledica tega so bila različna razumevanja civilne družbe, razvili so se različni koncepti in interpretacije te ideje. Civilna družba se je na začetku 80. let artikulirala predvsem kot alternativa samoupravnemu socializmu. Tako interpretacijo so zagovarjali teoretiki iz vrst na novo vzpostavljene, tako imenovane alternativne scene, katere jedro so bila nova družbena gibanja. Sredi 80. se nato pojavijo še druge interpretacije civilne družbe. Zasledimo lahko koncept socialistične civilne družbe in koncept demokratičnega socializma, ki vlogo »demokratizatorja« socialističnega samoupravnega družbenega sistema pripisuje predvsem civilni družbi. Ti koncepti so si v nekaterih bistvenih točkah nasprotovali, vsi pa so veliko pozornost namenjali odnosu med civilno družbo in državo. Konec 80. let se je pojavila tudi interpretacija, ki je povezovala konstituiranje civilne družbe s slovenskim narodom in je močno vplivala na dogodke, povezane s kasnejšim osamosvajanjem Slovenije.

Razprave o civilni družbi so odpirale vprašanja demokratičnosti in nedemokratičnosti civilne družbe ter tematizirale obstoj svobodne in avtonomne javnosti. Civilno družbo so artikulirale kot marksistično oziroma nemarksistično razpravo in jo interpretirale kot proces modernizacije naše civilizacije. K tem vprašanjem lahko dodamo tudi široko paleto družbenih problemov, ki so jih poskušali v 80. letih problematizirati in reševati prek diskurza o civilni družbi. Ena od teh je bila civilna družba kot konstituiranje slovenskega naroda. To je bila reakcija na zaostrovanje nacionalnega vprašanja v Jugoslaviji. Nacionalno identiteto Slovencev je s civilno družbo povezala predvsem 57. številka Nove revije.

Osemdeseta leta so bila v marsičem ključnega pomena tudi z vidika sedanjega položaja Slovenije in slovenske družbe. Politične spremembe, ki jih je izzvala razprava o civilni družbi v 80. letih, so botrovale samo-

¹³² Prvo takšno novo gibanje je bilo konec 70. let punk, sledila so mu druga nova gibanja, ki so začela kreirati alternativno mrežo svojega delovanja. Sredi 80. so nova družbena gibanja oblikovala tudi alternativno medijsko mrežo, ki ji je uspelo spodbuditi javno razpravo in s tem doseči vpliv na širšo javnost.

stojnosti Republike Slovenije in zaznamovale obdobje njenega demokratičnega prehoda v 90. letih. Vprašanja, ki so pri tem prevladovala, so bila: vprašanje pravne države in zakonitosti, prihodnost gospodarskega razvoja, ohranitev slovenskega jezika, nacionalne suverenosti in drugo. Teme in ideje, ki jih zasledimo v tedanjih razpravah o civilni družbi, pa so bile: ideja avtonomije podjetja, ideja pluralizma oblika lastništva, ideja mešane ekonomije, pravica do stavke, večja zasebna pobuda – s področja ekonomije, vprašanje državljana, vloga neposrednih volitev, večje število kandidatov, kritika enopartijskega sistema, nadzor in odgovornost v politiki, legitimnost novih družbenih gibanj, civilno služenje vojaškega roka, državljanska neposlušnost – na področju politike – in oblikovanje novega odnosa do postmaterialističnih vrednot, toleranca do različnih subkultur, zavzemanje za avtonomijo kulturnega, izobraževalnega in znanstvenega ustvarjanja v kulturi.

Civilna družba v Sloveniji po osamosvojitvi

S svojim delovanjem v procesu demokratizacije je civilna družba dosegla veliko privlačnost v teoretičnih in javnopolitičnih razmišljanjih, na drugi strani pa je pomenila veliko simbolno investicijo, ki jo je bil ta pojem deležen, o čemer pričajo nastanek in razmeroma velik družbeni vpliv različnih politično naravnanih civilnodružbenih združenj ter samo dejstvo, da so številna v svoje ime vključila sintagmo »civilna družba« ali »civilno združenje«, kar nikakor ni samoumevna izbira. Konec 80. let opazamo tudi upad avtonomnega delovanja novih družbenih gibanj oziroma premik od neodvisnih k politično odvisnim aktivnostim. Po letu 1988 sta se začela tudi proces diferenciacije znotraj civilne družbe ter oblikovanje prvih političnih strank. Velik del protagonistov novih družbenih gibanj se je integriral v strankarski in kasneje državni aparat. Posledici tega sta bili slabitev akcijske moči civilne družbe in vedno večja moč na novo nastajajoče države.

Po osamosvojitvi Slovenije je prišlo le do zmerne porasta števila novoustanovljenih nevladnih organizacij. Ne glede na to je Slovenijo v 90. letih, tako kot ostalo vzhodno Evropo, zajel pojav postopne preobrazbe civilnodružbenih skupin v nevladne organizacije. Pojavile so se tudi zahteve po formalizaciji, profesionalizaciji in institucionalizaciji nevladnih organizacij. Tovrstni trendi so privedli do večje preglednosti delovanja nevladnih organizacij, uvedbe sodobnih meril kakovostnega delovanja, razvoja dialoga z vladnimi strukturami in podobno. Kljub pomanjkanju celostnega pristopa k razvoju nevladnega sektorja je število nevladnih organizacij vztrajno naraščalo, razvile so se tudi nekatere oblike, ki jih prej ni bilo. Vse to je bilo povezano tudi s prilagajanjem nevladnih organizacij storitvenim dejavnostim in s preusmeritvijo njihovih interesov iz

vsebinskih področij v področje strukturnega delovanja in pridobivanja sredstev (Šporar et al, 2003: 3; Vrečko, 2003: 26).

Nepolitične organizacije pomenijo pomemben kanal za politično participacijo in komunikacijo med državljani in državo, saj sodelovanje v prostovoljnih organizacijah omogoča komunikacijo med širšo skupino ljudi, prav tako pa delujejo tudi mobilizacijsko, saj posameznika pritegnejo v politično aktivnost. Takšno delovanje omogoča sodelujočim tudi dostop do informacij in pridobivanje izkušenj, ki so potrebne za učinkovito politično akcijo (Iglič, 2001: 176–177). V Sloveniji je po podatkih Agencije za razvojne iniciative (ADI)¹³³ okoli 15.000 nevladnih organizacij, od katerih jih skoraj tretjina ni nikoli zaživela oz. so že v času registracije prenehale delovati. Kriterij, po katerem ADI opredeljuje nevladne organizacije, vključuje tiste neobvezne in formalno registrirane organizacije, ki so jih ustanovili nevladni akterji za namen, ki je neprofiten, in ki delujejo na osnovi neplačane delovne sile (deloma ali v celoti).

Med vsemi nevladnimi organizacijami so bili v obdobju po osamosvojitvi med bolj dejavnimi sindikati. Stavkovni val je v Sloveniji naraščal predvsem v poznih osemdesetih letih, v predtranzicijskem obdobju. Za omenjeno obdobje so značilne predvsem protestne akcije razmeroma majhnih skupin delavcev, ki so ugotavljali, da jim denarna nadomestila, ki so jih prejeli za opravljeno delo, ne zadostujejo za preživetje. Po osamosvojitvi se je Slovenija vse bolj približevala državam, za katere je značilna majhna pogostost stavk, saj je njihovo število po letu 1996 opazno upadlo. Tako kot se zmanjšuje število stavk, tako je mogoče zaslediti tudi manj udeležencev.

Stavke v Sloveniji so bile v predtranzicijskem času množične in so se začele pojavljati tudi na javnih mestih, s čimer so se začeli množični shodi delavcev, ki so neposredno nagovarjali politične voditelje. Za jugoslovanski tip realnega socializma je bilo značilno zlasti zavezništvo med delavci in posamezniki v centrih politične moči. Tako so bile v omenjenem času stavke predvsem posledica razcepa med direktorji in delavci oziroma državo. V Sloveniji še vedno obstajajo deprivirani delavci, ki pa se vse težje odločajo za stavke, saj so te opredeljene kot predrage in preveč tvegane akcije, prav tako pa je opazna tudi nizka podpora »centrov« politične moči stavkajočim. Kolektivne akcije depriviranih skupin so spodbujali sindikati. Z različnimi spremembami ter pod vplivom konjunktura v mednarodnem okolju so začele stavke v gospodarstvu izginjati, opazen pa je porast strank v negospodarstvu. Upad številčnosti stavk kaže na šibkost interesnega organiziranja delojemalcev v slovenskem gospodarstvu in negospodarstvu (glej Stanojevič, 2001).

¹³³ Agencija za razvojne iniciative (ADI) je v letu 1999 izdala Vodnik po nevladnih organizacijah v Sloveniji, ki je dostopen tudi na spletni strani: <http://www2.arnes.si/~ljadi1s/organizacije.htm>.

Obstoj različnih oblik politične participacije zagotavlja demokratičnost politične ureditve. Nekonvencionalne oblike politične participacije, ki spoštujejo demokratični pravni red, a ne potekajo prek ustaljenih političnih kanalov oz. institucij sistema, so tudi razne oblike protestov na javnih mestih, ki pa so z demokratičnega vidika nedvomno legitimna. V Sloveniji se ti protesti, ki potekajo zoper neko odločitev državnih organov, odvijajo v večini primerov pred poslopjem parlamenta ali vlade. Izpostavimo lahko zlasti proteste kmetov, izbrisanih, antiglobalistov, istospolno usmerjenih ... Protesti so v večini primerov predvsem odgovor na politično odločitev vladajočih. Tudi z risanjem grafitov, raznašanjem letakov, lepljenjem posterjev, oglaševanjem na radiu in televiziji posamezniki opozarjajo družbo na nestrinjanje z odločitvami nosilcev javnih funkcij.

Aktivizem, kot oblika nasprotovanja delovanju obstoječe vladne strukture, je v Sloveniji prisoten le ob skrajnih ogroženosti lastnih osnovnih potreb, ko pride do brezizhodne situacije, ko ni več česa izgubiti. Občasno se pojavijo tudi množične demonstracije kot na primer ob ameriški agresiji na Irak, ko je bilo zabeleženo največje število demonstrantov od osamosvojitve. Zaradi vse premajhnega zavedanja o možnostih, ki so posameznikom na voljo za izražanje lastnega mnenja, je v Sloveniji stopnja aktivizma razmeroma nizka. V demokratičnih državah naraščata pomen in potreba po organizirani civilni družbi, saj se tako oblikuje bolj partnerski odnos med oblastjo in civilno družbo. Sodelovanje med civilno družbo, nevladnimi organizacijami in množičnimi mediji pa omogoča boljše seznanjenost javnosti s pomenom aktivne civilne družbe, ki s svojimi dejanji pripomore k demokratizaciji družbe in države.

Kazalci razvitosti civilne družbe v Sloveniji

Splošna ocena stanja razvitosti civilne družbe v Sloveniji (glede na neodvisnost od oblasti, torej samostojnost in razširjenosti) je po *Nations in transit* naslednja: Slovenija ima skoraj povprečne vrednosti razvitosti civilne družbe v primerjavi z drugimi novimi članicami Evropske unije. V časovni primerjavi je Slovenija vseskozi nekoliko zaostajala za Češko, Madžarsko in Poljsko, v zadnjih letih pa skorajda za vsemi najbolj razvitimi nekdanjimi socialističnimi državami. V zadnjem letu (2008) se je stanje civilne družbe v Sloveniji po teh podatkih še nekoliko poslabšalo. Druge nekdanje socialistične države (Bolgarija, Romunija in druge) pa že znatno zaostajajo za vsemi navedenimi državami.

Tabela 21: Ocena razvitosti stanja civilne družbe v utrjenih demokracijah srednje in vzhodne Evrope

	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2006	2008
Češka	1.50	1.50	1.50	1.50	1.75	1.50	1.50	1.50	1.25
Estonija	2.25	2.25	2.50	2.25	2.00	2.00	2.00	2.00	1.75
Madžarska	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.50
Latvija	2.25	2.25	2.25	2.00	2.00	2.00	2.00	1.75	1.75
Litva	2.25	2.00	2.00	1.75	1.50	1.50	1.50	1.50	1.75
Poljska	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25
Slovaška	3.25	3.00	2.25	2.00	1.75	1.50	1.25	1.25	1.50
Slovenija	2.00	2.00	1.75	1.75	1.50	1.50	1.50	1.75	2.00
Povprečje	2.00	1.94	1.84	1.72	1.63	1.56	1.53	1.53	1.59

Vir: Freedom House, Nations in Transit; <http://www.freedomhouse.org> (dostop september 2008).

Konkretnější podatki so članstvo v prostovoljnih organizacijah in sodelovanje v protestnih oblikah. Stopnja participacije v prostovoljnih organizacijah je tesno povezana z demokracijo v družbi in gospodarskim razvojem družbe (Putnam, 1993). Slovenija je glede na prostovoljno dejavnost uvrščena v povprečje 14 evropskih držav; članstvo in aktivnost sta se močno povečala na vseh področjih, razen pri sindikatih in političnih strankah, kar kaže na razvitost civilne družbe v Sloveniji. Članstvo in aktivnost sta se povečala v vseh vrstah prostovoljnih organizacij in aktivnost narašča, tako v egocentričnih (kultura, rekreacija) kot v alocentričnih (skrb za starejše, mladino, okolje) organizacijah (Rus in Toš, 2005: 91–94). V Sloveniji je več članov v sindikatih in lokalnih skupnostih ter manj članov v organizacijah za varstvo človekovih pravic, varstvo okolja ter v ženskih in mirovnih gibanjih, kar kaže na delno zaostajanje pri prehodu od tradicionalnih k modernejšim oblikam organiziranosti civilne družbe.

Tabela 22: Članstvo v prostovoljnih organizacijah (v odstotkih)

Organizacija/ država	Socialno skrstvene	Verske	Kulturne	Sindikalne	Politične stranke	Lokalne skupnosti	Okoljevar- stvene	Poklicne	Športno- rekreativne
Francija	6	5	8	4	2	3	2	3	17
Anglija	7	5	10	7	3	6	2	2	3
Nemčija	4	13	7	7	3	1	2	4	25
Avstrija	8	25	13	19	12	3	10	8	22
Italija	6	10	10	6	4	2	4	7	12
Nizozemska	22	35	45	24	9	7	45	17	51
Švedska	21	71	27	62	10	9	12	15	36
Finska	10	50	16	37	7	3	5	6	27
Irska	7	19	11	10	4	6	3	8	26
Poljska	3	5	2	10	1	2	1	4	3
Češka	7	7	11	10	4	3	7	6	23
Madžarska	2	13	4	7	2	1	2	4	4
Hrvaška	2	13	8	12	5	1	3	4	14
Slovenija	5	7	9	17	3	9	3	7	17
Povprečje	7	18	12	15	5	4	7	7	20

V tabeli je prikazan odstotek anketirancev, ki so včlanjeni v prostovoljne organizacije. Vir: Rus in Toš (2005: 94).

Visok odstotek vključenosti prebivalstva v prostovoljne organizacije in višja aktivnost v teh organizacijah pa ne vplivata na zmanjšanje negativne oziroma protestne dejavnosti prebivalstva. Slovenija je nekje med Poljsko in Švedsko, kar kaže, da je v Sloveniji pozitivna udeležba razmeroma pogostejša kot negativna (Rus in Toš, 2005: 95–96). V Sloveniji je visok delež tistih, ki v protestnih oblikah ne želijo sodelovati. Za vsako obliko protestiranja pa je značilno tudi premo sorazmerje med izobrazbo in sodelovanjem respondentov v protestnih akcijah.

Tabela 23: Participacija v različnih protestnih oblikah (v odstotkih)

Oblika udeležbe/ država	Podpisovanje peticije		Sodelovanje pri bojkotu		Demonstracije		Neuradne stavke		Zasedba tovarn ali poslopij	
	ŽE	NIKOLI	ŽE	NIKOLI	ŽE	NIKOLI	ŽE	NIKOLI	ŽE	NIKOLI
Poljska	21	51	4	73	9	61	5	81	3	83
Švedska	87	3	34	12	36	12	5	48	3	78
Slovenija	32	24	8	38	10	32	4	64	2	75
Povprečje za 14 držav	54	17	12	48	24	35	5	70	3	80

V tabeli je prikazan odstotek anketirancev, ki so že sodelovali in ki nikoli ne želijo sodelovati v navedenih oblikah participacije. Vir: Rus in Toš (2005: 95).

Za Slovenijo je značilno upadanje zanimanja za politiko ter povečevanje družbenih aktivnosti prebivalcev v Sloveniji, in sicer v prostovoljnih organizacijah, ki se ukvarjajo z vprašanji kakovosti življenja in družbene regulacije.

Problematika nevladnih organizacij

V Sloveniji ni zakonsko določena opredelitev pojma nevladna organizacija (od tu naprej NVO). Tako tudi ni mogoče najti poenotene uporabe v praksi. V pravnih predpisih, literaturi in javnosti se tako uporabljajo različni izrazi, in sicer nevladne organizacije, civilna družba, neprofitna organizacija, društvo, zavod, ustanova, prostovoljna organizacija in podobno (Strategija, 2003: 7). Najširše sprejeta je strukturalno-operacionalna definicija, ki v to kategorijo uvršča tiste organizacije, ki so formalno ustanovljene in imajo določeno stopnjo organizacijske nepretrganosti, so zasebne, ustanovijo jih nevladni akterji, so neprofitno distributivne, so vodene in upravljane samostojno in vključujejo določeno količino prostovoljnega dela (Strategija, 2003: 7). Med nevladne organizacije spadajo društva, fundacije, zasebni zavodi, zadruge, cerkvene organizacije in podobno.

Po definiciji Evropske unije naj bi imele nevladne organizacije naslednje značilnosti: neprofitnost, prostovoljnost, formaliziranost, zasebnost ter javno koristnost (Poročilo, 2004: 4). Te temeljne elemente nevladne organizacije vključuje tudi definicija nevladne organizacije po Strategiji vlade za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (2004: 7–9), ki opredeljuje nevladno organizacijo kot vsako prostovoljno, neodvisno in nepridobitno organizacijo civilne družbe, s statusom pravne osebe, ki jo skladno z zakonom ustanovijo fizične ali pravne osebe zasebnega prava. Organizacija mora biti ustanovljena in delovati po načelu svobodne odločitve. Delovati mora tudi po načelu nepridobitnosti, kar pomeni, da presežek prihodkov uporablja za doseganje v ustanovnem ali temeljnem aktu določenih ciljev. Biti mora neodvisna, zlasti od vlade in drugih organov oblasti, političnih strank in gospodarskih družb. Namen delovanja mora presegati interese članstva oziroma mora biti splošno koristen ali dobrodelen.

Skupni naziv za nevladne organizacije, ki v nasprotju z oblastjo zastopajo svoje interese in s tem skrbijo za izvrševanje javnega interesa, je civilna družba. Ta vključuje nevladne organizacije, neprofitne organizacije, sindikate, kulturne, verske skupine, človekoljubne organizacije, dobrodelne organizacije, naravovarstvene skupine, potrošnike in podobno. Poslanstvo teh nevladnih organizacij izpolnjuje naslednje funkcije: graditev skupnosti in demokratičnosti, varnostno funkcijo, funkcijo izražanja, inovacijsko funkcijo in storitveno funkcijo (Oblak, 2004: 7). Evropska komisija poudarja trojno vrednost civilne družbe (NVO): ta pomeni pomemben pritisk na državo pri demokratičnih reformah, izpostavlja probleme in ustvarja razmere za javne diskusije o njih in za njihovo reševanje ter prispeva k razvoju demokratične kulture (Sekula, 2002: 3).

Težave, s katerimi se soočajo nevladne organizacije v zadnjem desetletju, so na primer sistemska opredelitev njihove vloge (funkcij in poslan-

stva), nepriznavanje NVO s strani države kot strateško pomembnega partnerja, zato je bil njihov razvoj odvisen od bolj ali manj naklonjenih razmer na posameznih vsebinskih področjih, nevzpostavitev spodbudnega pravnega in dejanskega okvira za aktivnejši prenos nalog državne uprave na nevladne organizacije, pomanjkljivo vključevanje predstavnikov NVO v javno upravo in državne organe. Vse to ovira kontinuirano in trajno krepitev nevladnih organizacij, njihovo kadrovsko in finančno stabilnost. Posledice zbujejo skrb, prihaja do upadanja poklicne etike v šolstvu, zdravstvu in drugod, širi se nezdravi odnos do dela, ki se kaže v vse pogostejših stavkah; možnosti sodelovanja in povezovanja nevladnih organizacij med seboj so slabe, kar je sicer redna praksa razvitih demokracij, ter druge težave in pomanjkljivosti.

Vse to ovira reintegracijske procese med civilno družbo in državo, vodi k recentralizaciji in zožuje na novo nastalo raznovrstnost. Razvoj demokracije v Sloveniji ni odvisen od prevlade desnih ali levih strank, niti od ravnotežja moči med njimi, pač pa od ravnotežja moči med civilno družbo in državo. Nevladni sektor se mora rešiti podrejenega položaja nasproti državi in postati enakovreden partner tako javnemu kot gospodarskemu sektorju (Pobuda za prihodnost nevladnih organizacij, 2003: 4). Slabosti in pomanjkljivosti nevladnega sektorja so finančna nestabilnost, nedorečena zakonodaja, nedefiniran status sektorja, negativen odnos države do NVO, neprepoznavnost NVO v družbi, slaba organiziranost sektorja, slabo sodelovanje in povezanost z vladnimi organizacijami, nizka stopnja profesionalizacije pri opravljanju storitev in druge (Pobuda za prihodnost nevladnih organizacij, 2003: 5). Kar se tiče samih NVO, jim pomenijo velike težave tudi razdrobljenost, neorganiziranost in nepovezanost, neenotnost interesov, problem reprezentiranosti, slabo definiran članski interes in delovanje v splošno korist, veliko število NVO na posameznih področjih (neproduktivna konkurenca), nesposobnost jasnega definiranja problemov in oblikovanje predlogov rešitev, težave pri oblikovanju kompromisov in drugo.

Možne izboljšave in rešitve na tem področju so intenziviranje povezovanja in mreženja NVO, mednarodno povezovanje NVO, izboljšanje kadrovske strukture, izboljšanje usposobljenosti za lobiranje, zagotovitve usposobljenosti in vzpostavljanje možnosti za prenos nalog na NVO, povezovanje z zasebnim sektorjem, sistemska opredelitev javnega interesa, izboljšanje načina in obsega financiranja NVO, spodbujanje aktivnejšega sodelovanja NVO pri oblikovanju politik in tako naprej. Pri tem se je treba zavedati vseh potencialnih možnosti in pozitivnih vidikov sodelovanja med državo in NVO, saj sodelovanje z NVO omogoča ugotavljanje dejanskih potreb v družbi; NVO prevzemajo del odgovornosti za javno dobro na različnih področjih, prispevajo k oblikovanju posameznih politik, zakonodaje in nacionalnih programov, prispevajo h kakovosti dejanskega izvajanja posameznih politik, omogočajo povečanje legitimnosti odločitev pri zakonodajnem postopku, dopolnjujejo vladne

dejavnosti, animirajo dogajanje v lokalnem okolju, omogočajo dvosmerni prenos informacij med državo in družbo in tako naprej (Mežnarič, Emeršič in Selišnik, 2004: 40–49).

PETO POGlavJE
**URESNIČEVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC
IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN**

ČLOVEKOVE PRAVICE IN KULTURNA RAZNOLIKOST ZA 21. STOLETJE

Človekove pravice in svoboščine so temelj vsake sodobne demokratične organizacije oblasti. Tudi zaradi tega je smiseln razmislek o tem vprašanju, kadar govorimo o organizaciji oblasti v Sloveniji. Človekove pravice in svoboščine so univerzalni, splošni oziroma globalni pojav. Jezik demokracije in človekovih pravic in svoboščin govori po vsem svetu. Kot vsak politični koncept se tudi nanje veže vrsta dilem in vprašanj, o katerih je treba nenehno razpravljati. Sodobno skupnost namreč večkrat označujemo z izrazi, kot so kompleksna, postmoderna, informacijska, internetna, družba mreženja ipd., na te nosilne pojme in koncepte pa se veže besedišče, ki včasih deluje kot mantra. Prenapolnjene so z različnimi pomeni, tako da včasih ni mogoče več prepoznati, o čem govorijo, saj izgubijo esenco. Podobno usodo ima že ves čas tudi koncept človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kljub temu da je že zdavnaj dobil znanstveno in politično legitimnost, saj skorajda ni družboslovne veje, ki se ga ne bi dotikala, in tudi skoraj ni države, ki se ne bi sklicevala nanj ali celo z njim opravičevala najrazličnejša politična dejanja, je še danes predmet mnogih interpretacij. Postavimo si nekaj elementarnih vprašanj o tej temi.

Omenjena Splošna deklaracija o človekovih pravicah in svoboščinah, ki je podlaga za ustavno, zakonsko kodifikacijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, množice deklaracij in resolucij ter vir novih in novih znanstvenih obravnav, je dosegla takšen pomen v svetu, da jo Wiesel (1999: 3) poimenuje kar najbolj razširjena svetovna sekularna religija. Ignatieff (2001: 53) pa meni, da je postala lingua franca globalne moralne misli, kot je angleščina postala lingua franca globalne ekonomije. Nedvomno, po svoji pojavnosti je globalen fenomen.

Postavlja pa se vprašanje, ali so človekove pravice in temeljne svoboščine postale nekaj, v kar bi morali verovati, npr. sistem vrednot, ali so zgolj seznam norm ozirom pravil, ki so bolj ali manj kodificirana in se morajo spoštovati. Torej, morala ali red, moralni univerzalizem ali svetovna ureditev?

Dejstvo je, da je koncept človekovih pravic v nekem pomenu dedič razsvetljenstva, pa vendar se je koncept oblikoval po tem, ko je svet doživel veliko preizkušnjo, ki je duh razsvetljenstva popolnoma potlačil – drugo svetovno vojno. Konsistenten koncept se je kot globalen oblikoval šele na pogorišču svetovne morije, pa tudi v času, ko so se številne države osvobajale od kolonialnih imperijev. Realne možnosti postati univerzalen in globalen fenomen pa je dobil šele po padcu t.i. berlinskega zidu.

Kljub temu ostaja odprtih nekaj elementarnih vprašanj: ali koncept resnično temelji na moralnem univerzalizmu, ali je kompatibilen z načelom kulturne raznolikosti? In predvsem, kaj vključuje in kakšne okoliščine zahteva, da se uresniči? Ko govorimo o vsebini in obsegu pojma, ni

soglasja v pojmovanju niti med znanstveniki, kaj šele med politiki. Če bi poskušali vendarle najti jedro pomena, bi ga morda našli v spoštovanju človeškosti, integritete človeka, njegovega dostojanstva. Pri tem mu gredo tako negativne pravice (prostost od pritiskov in nasilja) kot pozitivne (npr. pravice do dela). Vendar sta zavedanje o pomenu človekovih pravic in globalna uporaba koncepta človekovih pravic vnesla v razumevanje dodatne težave: veliko drobljenje tega, kaj vse sodi v okvir človekovih pravic, je prispevalo k zabrisovanju fokusa. Še več. V današnjem času smo celo priča brisanju jasnega namena uvajanja človekovih pravic s konceptom dobrega, kakovostnega življenja

Pragmatična raba koncepta človekovih pravic je torej mogoča samo, če jasno ohranja svoj temeljni namen – to pa je zagotavljanje tistih temeljnih pravic in svoboščin, ki zagotavljajo dostojanstvo človeka, njegovo človeškost. Ob precej pragmatično zastavljenem problemu gre v bistvu za esencialni razmislek – ali je mogoče pričakovati, da je sicer univerzalno sprejete človekove pravice in temeljne svoboščine mogoče uveljavljati z univerzalnimi normami? To pa ni več preprosto vprašanje.

Človekove pravice in svoboščine so univerzalno sprejete. Celo komunistična SFRJ je podpisala Splošno deklaracijo o človekovih pravicah in svoboščinah in celo Organizacija držav afriške enotnosti je prav tako potrdila različico deklaracije. Lahko bi celo rekli, da širjenje kulture človekovih pravic spremljajo trki in tenzije že na ravni moralne sprejemljivosti, a ti še niso usodni. Na ravni elementarnega določila, kaj je dobro (moralne vrednote), je univerzalistični konsenz mogoče prej doseči, če se smiselno išče minimalni skupni kulturni (vrednotni) imenovalec. Realen problem nastane na ravni implementacije, na ravni struktur oz. norm, ki nam določajo, kaj je prav(ilno). Norme, prek katerih se uresničujejo moralne vrednote, še dolgo ne bodo, če sploh kdaj, predmet univerzalnega konsenza. Zato mora biti koncept človekovih pravic in svoboščin kot niz norm kompatibilen z moralnovrednotnim pluralizmom, ki je v jedru kulturne raznolikosti. Uresničevanje človekovih pravic v mednarodnem prostoru – med različnimi kulturami – je torej vedno povezano z iskanjem konsenza. In potrebuje veliko napora in strpnosti.

Prepričanje, da mora uresničevanje človekovih pravic temeljiti na moralnem pluralizmu, pa ne pomeni, da je katerikoli vrednostni sistem sprejemljiv. Ni mogoče sprejemati ali tolerirati kulturnih vzorcev, ki temeljijo na kršenju temeljnih, osnovnih človekovih pravic. Razumevanje, da mora biti razumevanje človekovih pravic kompatibilno z moralnovrednotnim pluralizmom, pomeni samo, da je konsistentno s pluralnostjo vrednostnega sistema. Ne gre torej za to, da je pojmovanje – predvsem pa uresničevanje – človekovih pravic in temeljnih svoboščin lahko kompatibilno s tistimi vrednostnimi sistemi, ki v temelju zavračajo človekovo dostojanstvo, s totalitarizmi.

Temeljni namen človekovih pravic je torej zaščititi dostojanstvo posameznika, njegovo človeškost. Toda za človeškost človeka ne obstaja le

ena razlaga. Prav zato je treba več pluralnosti pri razumevanju človeškega dostojanstva in to bo vsekakor pripomoglo k učinkovitejšemu in polnejšemu uresničevanju človekovih pravic. Ali ni to nov izziv za vse, ki se tako ali drugače ukvarjajo s človekovimi pravicami in svoboščinami v 21. stoletju, stoletju medkulturnega dialoga v najširšem pomenu te besede?

Verjetno se bo človeštvo v 21. stoletju ukvarjalo z bolj esencialnimi vprašanji bivanja kot v 20. stoletju, ko so bili v ospredju sistemi, politični koncepti in mega ideologije. To stoletje je porodilo komunizem, nacizem, fašizem, stanovski korporativizem, vojaške diktature, islamske republike, skratka družbene in politične strukture, ki so v temelju nasprotovale središnji poziciji posameznika v družbi. Ali gre za krizo humanizma, čeprav so vsi ti sistemi hoteli uvesti nebesa za človeka na zemlji?

Podobna vprašanja si je postavljal že Heidegger, ki je poudaril, da se razumevanje, kaj pomeni biti human, osredotoča na bistvo, naravo človeka kot stvari, ne pa na človeka kot takega, na bitje, kakršno je, njegove različne oblike eksistence. Metafizično razumevanje humanizma zato povzroča nerazumevanje in neprepoznavanje človeškega. Problem humanizma je torej v tem, ker so vnaprej oblikovali idealni tip človeka, koncept humanizma, vnaprej določenega, ne glede na kulturne in socialne okoliščine.

Tak pristop lahko, še posebej v sodobnem multikulturnem svetu, povzroči kup krivic. Tako razumljeni humanizem ne more zajeti vsega bogastva različnih kultur in s tem povezane enkratnosti posameznikov. Tudi Foucault je eden tistih, ki je kritiziral razumevanje človeškosti človeka, ki temelji na določeni vnaprejšnji predstavi. Foucaultova ideja o koncu Subjekta zato govori predvsem o koncu nekega koncepta razumevanja človeka.

Kar potrebujemo, ni nov odgovor na to, kaj konstituira človeškost človeka, ampak nov način formuliranja vprašanj in odgovorov, kako mu omogočiti konkretno svobodo. Danes ni več v ospredju vprašanje Subjekta, ki je privlačilo zlasti (post)marksiste, ampak vprašanje, kako konkretnemu posamezniku – subjektu, ki je enkratno in neponovljivo bitje, živeče v dani kulturi, uresničiti njegove pravice in mu zagotoviti svoboščine, ki mu pripadajo. Tisti hip, ko v odgovore vključimo že socialni in kulturni kontekst, nastane intersubjektivni prostor, prostor odgovornosti in sobivanja. Uresničevati svojo enkratnost in neponovljivost je torej mogoče samo v odnosu do drugih. Kar me konstituira kot enkratno in neponovljivo bitje, ni abstrakten klic k humanizmu, temveč sem jaz sooblikovan, poklican od drugih, meni Biesta (2006: 53). Ko razpravljamo o intersubjektivnih odnosih, je v času kulture dialoga pomembno, kakšen odnos vzpostavimo ne le do njega, ki je domač, se pravi iz istega kulturnega kroga, ampak predvsem do njega, tujca, pripadnika druge kulture, ki tovrstna polna pooblastila – varovalni koncept človekovih pravic in svoboščin – najbolj potrebujejo. Poznavanje, razumevanje, empatija, strpnost (živi in pusti živeti) ter posledično dialog in inkluzija

so odgovori na izzive premagovanja kulturne raznolikosti v 21. stoletju. Človekove pravice in temeljne svoboščine so namenjene vsem ljudem, še posebej jih potrebujejo šibki, ki nimajo družbene moči.

Teza, ki vzpostavlja distinkcijo med univerzalnostjo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter moralnovrednotnim pluralizmom, sproža kup vprašanj. Eno od teh je instrumentalizacija. Človekove pravice delujejo kot jezik moralne intervencije. Intervencije so pogosto zameglile tanko črto med državami ter posamezniki znotraj držav, kjer so kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Lahko postanejo tudi sredstvo politične ali celo vojaške intervencije.¹³⁴ V tem primeru gre za nejasne meje in postavlja se vprašanje legitimnosti takih intervencij, še posebej, če jih tisti, ki so zatirani, ne izberejo, da jih branijo, ščitijo. Prav zato se praviloma pojavi vprašanje, ali imajo pravico, da govorijo v imenu drugih – tistih, v imenu katerih domnevno pravice branijo. A situacija je lahko tudi obratna, tj. zatiskajo si oči pred ogrožanjem in kršenjem človekovih pravic. Tudi nevmešavanje je lahko enako sporno, če posameznike ali družbene skupine kdo trpinči, okolica pa ne pomaga, ne odpravlja dejavnikov, ki reproducirajo kršenje človekovih pravic in svoboščin.

Kaj bi bilo torej v taki situaciji moralno, pravično, legitimno in humano dejanje? Pomembno je, da taka skupina posameznikov razvije razumevanje samega sebe in svojega položaja v družbi. Zato je pomembno razvijanje mehanizmov, ki spodbujajo lastno aktivnost skupine – nihče namreč ne more nastopati v imenu druge družbene skupine in ji pojasnjevati koncepte pravičnosti. A omogočiti je treba spoznanje in razumevanje. Kultura človekovega dostojanstva bi morala biti ponujena svetu, kjer še ni imanentna, kot vrednota, ki ni v nasprotju z njihovo kulturno substanco. Ponuditi se mora kot moralnovrednotni koncept, ne pa kot sistem norm, struktur.

Človekove pravice in temeljne svoboščine kot ustavni in politični koncept morajo biti kompatibilne z moralnovrednotnim pluralizmom. Vendar pa ima tudi moralni pluralizem svoje omejitve. Ljudje različnih kultur imajo lahko različno mnenje o tem, kaj je zanje dobro, ne morejo pa imeti različnega mnenja o tem, kaj je nesprejemljivo, nedopustno.

Uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni opremljanje, opolnomočenje posameznika, da se lahko postavijo zase, branijo svoje dostojanstvo in človečnost. A pogoj za to je avtonomija, individualna in institucionalna.

¹³⁴ Ignateiff (2001: 40) se sprašuje, če so človekove pravice in temeljne svoboščine univerzalne, ali je potem pravica in svoboščina do intervencije – v primeru kršitev – univerzalna. S številnimi primeri ponazarja in ponovno opozarja, da je uresničevanje pravic včasih nemogoče, ker so celo kontradiktorne. Meni, da so se od začetka devetdesetih v mednarodnih odnosih uveljavili trije kriteriji za intervencije, in sicer: zloraba človekovih pravic mora biti velika, sistematična in ponavljajoča se; ogroziti mora mednarodni mir in mir v regiji; vojaška intervencija mora zagotavljati realne možnosti za vzpostavitev reda, ki bo spoštoval človekove pravice in temeljne svoboščine.

INDIVIDUALNA IN SISTEMSKA AVTONOMIJA

Avtonomija je zaradi širokega pomenskega polja izjemno široko uporabljen pojem. Izhaja iz grške sestavljenke *avtos* (sam) in *nomos* (zakon), kar pomeni samodoločenost ali samostojnost oz. po lastnih zakonih delujoč. Izvorno se je pojem nanašal na neodvisni status grškega polisa, torej politične skupnosti. Individualna avtonomija ima svoj domicil v filozofiji, saj so šele v 17. stoletju filozofi začeli pojem navezovati na individuum, na njegov um in način bivanja (Zver, 1998: 67).

Vsekakor ga danes uporabljamo v obeh pomenih. Postal je celo ena izmed osrednjih kategorij pri obravnavi vloge in pomena posameznika v družbi ter tudi pri opredeljevanju temeljnih lastnosti sodobne postmoderne družbe, za katero je značilna funkcionalna diferenciacija oziroma razsrediščena samoorganiziranost družbenih entitet.¹³⁵

Individualno avtonomijo pojmujejo različno. Lindley jo pojmuje kot »self-mastery«, Habermas kot prostost bivanja in lastnine. Institucionalno avtonomijo razume klasik Katz kot število neodvisnih odločitev posameznega dela sistema. In Dahl kot odsotnost nadzora drugega oziroma kot odsotnost regulacije s strani drugega (Zver, 1998: 70).

Posameznik lahko svojo avtonomijo udejanji in uveljavlja na dveh ravneh: navznoter, pri samem sebi – intrapersonalna razsežnost, in navzven, v odnosu do drugih – interpersonalna razsežnost. Z drugimi besedami, pojem individualne avtonomije vključuje notranjo, imenujemo jo lahko fenomenološko, in zunanjo, tj. sistemsko dimenzijo (Zver, 1998: 71). Young bi temu dodal še dva vidika: dogodkovnega, ki je avtonomija konkretnega dejanja, in dispozicionalnega, ki izraža dolgoročni proces samorealizacije. Posameznik lahko vzpostavi avtonomen odnos, gledano v družbenem prostoru, vertikalno in horizontalno. V svojih izhodnih odnosih lahko posameznik ustvari vpliv, ki ne pomeni le tega, da prenaša svojo voljo na druge, ampak v kontekstu institucionalne avtonomije to spremeni v instrument svoje družbene participacije.

Za uveljavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je nujen pogoj tudi institucionalna avtonomija. Posameznik uresničuje večji del svoje svobode, ki je funkcija njegove avtonomije, ravno z vrsto organizacij in institucij, v katerih deluje ali vstopa v stik. Celo več, obseg in količina svobode posameznika je odvisna od možnosti, ki jo nudi institucionalna avtonomija (Zver, 1998: 82).

Če družba ni avtonomistično organizirana, se avtonomija posameznika ne uresniči. V družbi, ki je na primer centralno vodena, kjer so alternative predpisane ali prepovedane, ne posameznik ne družbeni podsistemi ali civilodružbene organizacije ne pridejo do izraza. So kolo-

¹³⁵ Nasprotni pojem avtonomiji je heteronomija. Izhaja iz grščine, heteros (drugi), nomos (zakon), in pomeni podrejenost, obvladanost nečemu ali nekomu drugemu. Gre torej za odvisnost od zunanjega dejavnika, ki je lahko tudi pravilo, zakon, red (Zver, 1998: 68).

nizirane in v heteronomnem položaju. Zato je za postmoderno organizacijo družbe decentralizacija tako zelo pomembna. Ima dva vidika, prvi je teritorialni, ki pomeni prenos pristojnosti z vrha (centra) na nižje, lokalne entitete (občine, pokrajine, če govorimo o državi), in funkcionalna, ki se nanaša na posamezna področja delovanja, kjer se pristojnosti iz centra prenesejo na specializirane podsisteme. Sodobna družba zavrača koncentracijo in centralizacijo oblasti. Dahl se npr. zavzema za poliarhično, horizontalno razdelitev oblasti na več manjšin, namesto da bi celotno oblast obvladovala centralna oblast (Zver, 1998: 69). To je primer avtonomistične demokracije.

Tako posameznik kot organizacija sta usmerjena k temu, da čim bolj obvladujeta svoj položaj. Če to uspeta, pravimo, da sta avtonomna. In kakšen odnos imata individualna in institucionalna avtonomija do demokracije in človekovih pravic? Na prvi pogled avtonomija in demokracija nimata veliko skupnega. Demokracija kot ustanova industrijske dobe, ki je standardizirala vloge v družbi, je imela prej heteronomne težnje nad vsemi partikularnostmi, ki jih je v industrijsko prinesla predmoderna družbena skupnost. Človekove pravice in svoboščine so bile prav tako mišljene kot unifikacija in standardizacija človekove svobode.

Družba se zelo hitro spreminja in človeštvo z njo. Še pred tremi stoletji so zamisli, znanje, spretnosti, miti, vrednote in vedenjski vzorci v glavnem izhajali iz t.i. poljedelskega načina življenja. Temu je sledila hitra industrializacija s svojimi značilnostmi: tržnim gospodarstvom, množično šolo, svobodno javnostjo in množičnimi mediji, demokracijo, političnimi strankami itd. Postopoma je zavest o človekovem dostojanstvu, njegovi svobodi v oblikah pravic in svoboščin postajala vse večja. Vsi enaki je bilo vodilno načelo tega obdobja. Razlike, različnosti so v klasični demokraciji, ki ji je bila avtonomija tuja, razumeli kot odklon.

Danes živimo v drugačnih strukturnih in kulturnih razmerah. Soočamo se z novim konceptom dojemanja prostora, časa, nas samih, drugih ljudi, okolja. Poenotenje interesa in potreb je vse težje, klasična standardizacija, ki je temeljila na enakosti, se vse težje vzpostavlja. Postmoderna družba je pluralistična in decentralizirana. Stimulira občutek in sposobnost za toleriranje in upoštevanje razlik. Poleg svobode in enakosti je zlasti strpnost tista vrednota, ki vzpostavlja nove osnove za uresničevanje pravic in svoboščin v sodobni družbi.

Človekove pravice in svoboščine so, kot smo že omenili, globalni fenomen, katerih pomen raste z nastajajočo globalno družbo in celo globalno kulturo. Ali vstopa namesto »državne« unifikacije in standardizacije, značilnih za industrijsko družbo, sedaj v ospredje globalna, ki utegne ogroziti družbeno in kulturno raznolikost? V bojazni pred tem se je uveljavil pojem glokalno, skovanka med globalnim in lokalnim, ki izraža nujnost kompromisa pri implementacijah svetovno pomembnih institucij, kakršni sta demokracija in človekove pravice.

USTAVNO KODIFICIRANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V SLOVENIJI

Pravice in svoboščine, ki so vnesene v ustavo, pomenijo najvišjo stopnjo varovanja posameznika. Zaznamujejo tudi demokratično urejeno oblast.¹³⁶ V demokratični urejeni skupnosti je v središču pozornosti avtonomen posameznik. Koncept avtonomnega posameznika najdemo že v antični filozofiji v ideji človeškega dostojanstva pri stoikih, ki je poglobila dvom o neizogibni skladnosti posameznika z družbo itd. Tudi zgodnja krščanska filozofija je razvila nekaj nastavkov individualizma. Zgodovinski razvoj individualizma je mogoče spremljati sočasno z razvojem človekovih pravic v pisnem pozitivnem pravu. Tovrstni začetek je brez dvoma Magna Charta Libertatum iz leta 1215, ko so angleški baroni prisilili kralja, da je podpisal in razglasil listino, ki ni omejevala le njegove oblasti, ampak je prvič normativno utemeljevala in priznavala osebno svobodo pri lastnini in svobodno gibanje, čeprav le ozkemu krogu »svobodnih«. Kasneje, še posebej v času politične moderne, so mnogi vidni politični misleci razširili in obogatili novi pogled na človeka in družbo. Ta tradicija je dolga in pestra, zato omenimo samo klasike: Thomas Hobbes, John Locke, Benjamin Constant, David Hume, Tomas Paine, Max Stirner, Immanuel Kant, John S. Mill, itd.

Znano je, da je bil v razvoju ustavnega prava led prebit leta 1791, ko so v francosko ustavo vključili slovito Deklaracijo o pravicah in svoboščinah človeka in državljana (sprejeto l. 1789). Weimarska ustava (1919), naslednja pomembna stopnička v razvoju koncepta pravic in svoboščin, saj je že vključevala tudi socialne, je vplivala na mnoge druge ustave, tudi na t.i. vidovdansko (1921). Po totalitarnem valu med obema svetovnima vojnoma in njegovem zlomu v Srednji in Zahodni Evropi zasledimo nadaljnji povojni razmah človekovih pravic, ki je dosegel tudi naddržavno in mednarodno varstvo.¹³⁷ Pri tem je zlasti pomembna že omenjena Splošna deklaracija o človekovih pravicah in svoboščinah (1948).

Po drugi svetovni vojni narašča trend ustavnopravnega varstva človekovih pravic in svoboščin (Ersson in Lane, 1987: 185). Vzpostavilo se je široko soglasje o obstoju in pomenu klasičnih osebnih svoboščin (Kimmel, 1990: XV). Razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin v evropskih ustavah je bil v tem obdobju postopen. V prvi val lahko uvrstimo pravo IV. francoske republike (1946), italijansko ustavo (1948) in temeljni zakon ZRN (1949), v drugega, ki je v bistvu t.i. protidiktatorski ustavni udar v 70. letih, ustavna določila Grčije (1975), Portugalske (1976) in Špa-

¹³⁶ Nasprotno pa komunitaristični režimi temeljijo na privilegiranosti neke družbene skupine (enega razreda, ene stranke, ene etnije).

¹³⁷ Pri OZN je vrsta ustanov, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami in svoboščinami v svetovnem merilu, med drugimi so to UNESCO, UNDP, UNHCR, WHO, ILO in UNICEF.

nije (1978), v tretji val pa ustave novih demokratičnih držav na vzhodu in jugovzhodu postkomunistične Evrope. S tem je zagotovljena kontinuiteta v pohodu ustavne kodifikacije individualne svobode, a vendar je ostalo odprto vprašanje njihovega uresničevanja.

V literaturi je znanih več tipologij človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Odvisno od tega, ali so namenjene za znanstveno-raziskovalno ali politično rabo. V našem primeru bomo uporabili dve tipologiji, ki delita človekove pravice in temeljne svoboščine glede na razmerje do države in glede na funkcijo.

Glede na razmerje do države ločimo negativne in pozitivne pravice in svoboščine. Negativne pravice so tiste, pri katerih posameznik »ne pričakuje, da bo država zanj storila kaj pozitivnega, ampak lahko zahteva, da se vzdrži določenih dejanj, da ga ne zapre, muči, cenzurira, neupravičeno zaslišuje, zasleduje ipd.« (Jambrek et al, 1988: 40). Negativne pravice, ki varujejo pred posegi državnih organov v sfero posameznika, imajo dolgo zgodovinsko tradicijo. Omejevale so oblast države in ustvarjale okoliščine za razvoj civilne družbe. Skratka, negativni koncept temelji na podmeni, da država potencialno ogroža človeka. Svoboda misli, svoboda vesti in svoboda govora so v moderni politični zgodovini s še nekaterimi drugimi negativnimi svoboščinami (svoboda tiska, pravica do združevanja, pravica do lastnine in pogodbe) zaščitni znak zahodne politično-kulturne tradicije.

Pozitivne pravice vključujejo splet pričakovanj in zahtev posameznikov do države, ki naj bi jih ta izpolnila. Gre za nekatere storitve na področju sociale (varuje ga pred lakoto, boleznimi, revščino), kulture (zavaruje ga pred nepismenostjo, neznanjem in neinformiranjem) in gospodarstva (zagotavlja zaposlitev). Država v celoti – tako utopično predpostavko so razvijali v komunizmu – poskrbi za posameznikovo ekonomsko-socialno bivanje. Nedvomno pa tudi t.i. evropski socialni model močno skrbi za tovrstne storitve, ki jih posameznik potrebuje.

Glede na njihove funkcije Jan Martenson (1989) razlikuje med dvema temeljnima vrstama pravic – med političnimi in civilnimi na eni strani ter med ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi na drugi. Ta, kakor se zdi, najnaravnejša tipologija, ki jo vsebuje tudi Mednarodna konvencija za odpravo vseh oblik rasne diskriminacije (1965), nam bo v nekoliko prirejeni obliki služila za primerjavo konceptov človekovih pravic in svoboščin v dosedanjih slovenskih ustavah iz let 1947, 1963, 1974 in 1991.

Slovinci so uživali ustavno varstvo individualnih pravic in svoboščin že v avstro-ogrski monarhiji, v prvi Jugoslaviji od leta 1921, ko je bila sprejeta vidovdanska ustava, do diktature leta 1929. Živel so približno v enakih razmerah kot državljani drugih narodov. »Svojo« prvo ustavo smo dobili leta 1947. Bila je izpeljanka iz hierarhično višje jugoslovanske, ki pa je bila »replika« sovjetske. Ta ustava torej ni bila simbol slovenske suverenosti kakor tudi ne naslednja (1963), pri kateri je vrednotenje človekovih pravic in svoboščin padlo celo tako nizko, da sploh niso imele poglavja v

slovenski ustavi, ampak le v zvezni, ki pa je v Sloveniji veljala in se neposredno uporabljala. Zato smo jo pogojno uvrstili v analizo.

Ustava iz leta 1974 je ponovno vsebovala poglavje o pravicah in svoboščinah, a zoženo le na t.i. pozitivne pravice. Toda tudi ta ustava ni bila izraz slovenske suverenosti, niti ni zaščitila svobode posameznika, saj je bil socialistični sistem kot tak pred posameznikom oziroma nad njim. Namesto posameznika, nosilca pravic in svoboščin, je bil v ospredju »samoupravljalac«. Korenit preobrat pa je prišel na tem področju šele leta 1991 z aktualno slovensko ustavo, ki je človekovim pravicam in svoboščinam in temeljnim svoboščinam namenila osrednjo vlogo.

V primerjalno analizo vloge in pomena ustavnih pravic posameznika v Sloveniji smo vključili devetindvajset pravic in svoboščin. Posameznim človekovim pravicam in svoboščinam smo določili vrednosti glede na razmerje med državo in uresničevanjem (pozitivna ali negativna) in pripadnost vrsti po funkciji. Nato smo ocenili sistemsko vlogo vsake od teh pravic v štirih ustavah (1947, 1963, 1974, 1991). Ocene imajo vrednosti 0, 1 ali 2. Ocena 0 pomeni, da pravica in svoboščina ni zapisana v ustavi, ocena 1 pomeni, da je zapisana, vendar ni osnovnih sistemskih pogojev za njeno uresničevanje (torej da sta zasnova človekova pravica in svoboščina in politični sistem nezdržljiva: npr. splošna in enaka volilna pravica in svoboščina ni združljiva z delegatskim samoupravnim sistemom predstavnštva), vrednost 2 pa pomeni, da je navedena in na sistemski ravni ni nezdržljiva s sistemskimi okoliščinami.¹³⁸

¹³⁸ Vprašanje sistemskih pogojev za uresničljivost pravic in svoboščin je na splošni ravni že večkrat obdelano, na stvarni in empirični ravni pa seveda precej manj. Npr. v tržno usmerjenih gospodarskih sistemih ni možnosti za uvajanje ali celo uresničevanje pravice do zaposlitve, so pa denimo za pravico do stavke, ki je ni v komunitarnih sistemih. Toda tudi v primerih, ko so posamezne pravice kodificirane, imajo nekatere celo ustavno zapisane omejitve (denimo z »interesi socialistične skupnosti«). Gre torej za legalne in skrite sistemske omejitve, ki jih je treba upoštevati od primera do primera.

Tabela 24: Izbor človekovih pravic in temeljnih svoboščin

ID	PRAVICA	TIP	VRSTA	U47	U63	U74	U91
1	Voliina pravica in svoboščina	-	P	1	0	0	2
2	Sodelovanje pri upravljanju javnih zadev	-	P	0	1	1	2
3	Pravica do peticije in drugih pobud	-	C	1	1	1	2
4	Pravica do ugovora vesti	-	C	0	0	0	2
5	Pravica do svobode gibanja	-	C	0	1	2	2
6	Pravica do izražanja narodne pripadnosti	-	P	1	2	2	2
7	Nedotakljivost človekovega življenja	-	C	1	1	1	2
8	Pravica do zakona in svobodne izbire zakonskega partnerja	-	C	2	2	2	2
9	Pravica do zasebne lastnine	-	E	1	1	0	2
10	Pravica do dedovanja	-	C	1	1	1	2
11	Pravica do svobode misli in govora	-	C	0	1	1	2
12	Pravica do svobode tiska	-	C	1	1	1	2
13	Pravica do svobode informiranja	-	C	0	1	1	2
14	Pravica do svobode vesti	-	C	1	1	1	2
15	Pravica do zbiranja, zborovanja in združevanja	-	C	1	1	1	2
16	Pravica do dela	+	E	0	0	2	0
17	Pravica do svobodne izbire dela	-	E	0	2	2	2
18	Pravica do primernih delovnih razmer	+	E	0	0	2	0
19	Pravica do varstva v primeru nezaposlenosti	+	E	0	2	2	0
20	Pravica do svobodnega ustanavljanja, delovanja in včlanjevanja v sindikate	-	E	0	0	0	2
21	Pravica do stavke	-	E	0	0	0	2
22	Pravica do primerne stanovanja	+	S	1	0	2	1
23	Pravica do vzgoje in šolanja	+	K	2	2	1	1
24	Pravica do ekonomske participacije	-	E	1	2	2	1
25	Pravica do enakopravne udeležbe v kulturi	-	K	0	0	1	0
26	Svoboda znanosti in umetnosti	-	K	1	1	1	2
27	Pravica do zdravega življenjskega okolja	+	C	0	0	1	2
28	Pravica do socialne varnosti	+	S	2	2	2	1
29	Pravica do omejenega delovnega časa	+	E	2	2	2	0

Ena od predpostavk raziskave je, da sta si pozitivni in negativni koncept človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zgodovinsko-razvojnega vidika v strukturnem smislu stala nasproti, kar se je izražalo tudi v obliki političnega sistema. Primer prvih treh ustav jasno kaže, da sta v kodifikaciji človekovih pravic in temeljnih svoboščin kršeni univerzalnost in nevtralnost, saj so bile prilagojene ideološkemu izhodiščem totalitarnega sistema.

V analizi kompleksnega sistema človekovih pravic in temeljnih svoboščin na eni strani in političnih režimov na drugi (sistemskih okoliščin uveljavljanja človekove pravice in temeljne svoboščine) smo želeli raziskati povezanost med vrstami človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na razmerje do države in glede na njihove funkcije; ugotoviti povezanost med tipi in vrstami človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede

na tip političnega sistema; ugotoviti podobnosti in/ali razlike med ustavami glede na vrsto in tip človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter glede na ocenjeno vlogo uresničljivosti, ki jo imajo človekove pravice in temeljne svoboščine v sistemu (ob upoštevanju systemske možnosti uveljavljanja).

Ustava kot najvišja opredelitev države simbolizira tudi politično strukturo družbe in vlogo individuuma v njej. Iz politične teorije povzemamo že omenjeno tipologijo med komunitarističnimi in individualističnimi sistemi. Izraz individualistični politični režim ne pomeni individualističnega političnega sistema, saj je znano, da moderna politična struktura v resnici ne temelji na individualističnem, ampak na skupinskem pluralnem modelu. Individualistična podmeni pojasnjuje, da režim ne le da ustavno kodificira, temveč tudi sistemsko omogoča uresničevanje osnovnih individualnih človekovih pravic in svoboščin. V tem in samo v tem smislu je individualističen.

Komunitaristične so slovenske ustave iz obdobja komunizma, tj. iz let 1947, 1963 in 1974. Kot že omenjeno, so zanje značilni kolektivni subjekti pravic ali individualne pravice, ki so v funkciji oblasti neke kolektivne politične identitete. V drugi tip pa spada ustava iz leta 1991, ki eksplicitno izraža individualistično naravo političnega sistema.

Klasična (liberalna) zamisel se je tako na pravnem in gospodarskem kot tudi političnem področju kakovostno in količinsko dopolnjevala, s tem pa so rasle objektivne možnosti individualizma. Razvoj je v socialno varnost vnesel nove in nove razsežnosti. Vendar je realni socializem, kljub temu da je zadostil mnogim socialnim, ekonomskim in celo prosvetiteljsko-kulturnim potrebam ljudstva, večji del pravic, ki so ključne za svobodo človeka, ne le izbrisal iz ustav, temveč jih celo kršil.

Primerjava kaže, da so vsakokratni ustavopisci bolj iskali modele človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki bi kar najbolj ustrezali konkretni politični oblasti, ne pa svobodi človeka. Posamezne skupine ustav so se tesneje opirale le na nekatere vrste človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki so bile pač bolj kompatibilne s političnim sistemom.

Tabela 25: Porazdelitev izbranih človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede na razmerje do države in funkcije

Človekove pravice in temeljne svoboščine	Število		Odstotek	
	Negativne	pozitivne	negativne	pozitivne
civilne	11	1	92	8
ekonomske	5	4	56	44
kulturne	2	1	67	33
politične	3	0	100	
socialne	0	2		100
SKUPAJ	21	8	72	28

Iz tabele 25 je razvidno, da so negativne predvsem civilne in politične, delno tudi ekonomske in kulturne pravice, pozitivne pa so socialne, a tudi ekonomske. Klasični koncept – pomensko konvergira z negativnimi pravicami in svoboščinami –, na katerem temelji resnična individualna svoboda, se je po razkroju komunizma in osamosvojitvijo z ustavo 1991 končno vrnil tudi k nam, tudi v aktualno slovensko ustavo. Zato ni nenaavadno, da to ustavo zaznamujejo ravno klasične državljanske in politične pravice in svoboščine, ki so bile v komunizmu zadušene (tabela 26).

Tabela 26: Negativne in pozitivne človekove pravice in temeljne svoboščine v slovenskih ustavah

	Število			Odstotek	
	skupaj	negativne	pozitivne	negativne	pozitivne
ustava 1947	16	12	4	75	25
ustava 1963	20	16	4	80	20
ustava 1974	24	16	8	67	33
ustava 1991	24	20	4	83	17

V teoriji najdemo vrsto trditev o tem, da je koncept pozitivnih pravic najtesneje povezan s tistimi političnimi režimi, kjer so na oblasti leve politične stranke; npr. v Španiji in na Portugalskem so oblasti po padcu vojaških režimov sprejele tipične »levičarske« ustave. S tem se je obseg socialnih in ekonomskih pravic bistveno povečal (Kimmel, 1990). Delež pozitivnih pravic, torej tistih, ki jih uresničuje država, je pri nas naraščal od prve (1947) do tretje ustave (1974), ko je dosegel vrhunec. Z novim deregulativnim sistemom se je vloga države na tem področju zmanjšala. V ustavi iz leta 1991 je razmerje med pozitivnimi in negativnimi najmanjše (1 : 5).

Upoštevanje sistemskih pogojev uresničevanja (poleg same prisotnosti ali odsotnosti določene pravice) je nujno, če želimo odkriti prave razlike in podobnosti med ustavami. Na podlagi pridobljene baze podatkov z uporabo ustreznih statistik in metod (Spearmanovim koeficientom korelacije ranga, analizo glavnih komponent in razvrščanjem v skupine) smo prišli do nekaterih pričakovanih ugotovitev.

Ustava iz leta 1963 enako korelira s svojo predhodnico in naslednico. Izstopa ustava iz leta 1991, ki je precej različna od drugih v analizo vključenih ustav. Največja negativna korelacija ranga je med ustavama iz let 1974 in 1991, kar pomeni, da je na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin z novim političnim sistemom resnično prišlo do diskontinuitete. Toda do kakšne? Ni radikalnih količinskih odstopanj v razvoju pravic in svoboščin. Gre celo za pričakovane trende rasti. Na primer, od prve do četrte slovenske ustave je število pravic (zajetih v opazovani populaciji), ki so bile ustavno kodificirane in na sistemski ravni kompatibilne z družbeno ureditvijo, kontinuirano naraščalo (4–9–13–20), zmanjševal pa se je delež tistih pravic, ki so sicer v ustavi zapisane, a jih

zaradi sistemskih ovir ni bilo mogoče uresničevati (12–11–11–4). Manjšal se je tudi delež individualnih pravic (13–9–5–5), ki jih ustave niso vključevale. Tudi metoda razvrščanja v skupine daje pričakovane rezultate. Ustava 1991 se kot demokratični akt bistveno razlikuje od ostalih treh. Lahko ugotovimo vsebinski preobrat pri uveljavljanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v slovenskih ustavnih določilih. Z ustavo 1991 se je uveljavil model osnovnih državljskih pravic. Morda se zdi ugotovitev, da je bil koncept človekovih pravic in temeljnih svoboščin v polpretekli zgodovini instrumentaliziran in zlorabljen, preveč cenena. Sama zgodovina je priča in največji dokaz. Toda dejstvo je, da je imela ta manipulacija svoje strukturne značilnosti, ki jih pavšalne ocene na terenu znanosti ne morejo veljavno dokazati.

URESNIČEVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN V TRANZICIJI – DEVETDESETA LETA

Kako pa je z implementacijo ustavno zagotovljenih pravic in svoboščin v demokratični, pravni in socialni državi Sloveniji, kjer so sistemski pogoji za biti svoboden izpolnjeni? Splošno je znano, da se tudi v demokratičnih sistemih pojavljajo kršitve, do izraza prihaja nasprotje med deklariranim in stvarnim. Temu dejstvu so bile ali so še posebej izpostavljene države prehoda iz socializma v demokracijo, ki jo v Sloveniji lahko zamejimo v 90. leta. Politična demokratizacija je na začetku 90. let ponovno uveljavljala predvsem klasične civilne in politične svoboščine, nekatere druge, zlasti pravice iz dela, pa je spravila še na nižjo raven, kot so bile v bivšem sistemu. Zato posameznikovega položaja v tranziciji ne smemo ocenjevati enodimenzionalno, na primer le v luči pridobitev političnih svoboščin.

Kako smo v tranzicijskih 90. letih v Sloveniji uresničevali posamezne zvrsti človekovih pravic in svoboščin, je težko odgovoriti. Deloma se lahko naslonimo na uradna poročila pristojnih organov, npr. najprej Sveta za varstvo človekovih pravic,¹³⁹ kasneje pa varuha človekovih pravic, deloma pa tudi na javno mnenje. Vendar bo treba na celovito analizo tranzicijskih devetdesetih in tudi kasnejšega obdobja še počakati. Svet za varstvo človekovih pravic je vselej pozitivno ocenjeval stanje, saj ni ugotavljal »grobih sistemskih kršitev« človekovih pravic oziroma, kot so se izražali, klasičnih ali elementarnih človekovih pravic.

¹³⁹ V prvem letu ustavnega varovanja človekovih pravic in svoboščin – 1992 – je Svet identificiral največ kršitev človekovih pravic in svoboščin na socialnem področju, še posebej pravic iz dela. Struktura pritožb organu varuha po svoje odseva sliko varovanja in predvsem kršenja pravic in svoboščin, čeprav to ni najbolj zanesljiv kazalec. Kljub temu za leto 1992 svet ni dal negativne ocene spoštovanja človekovih pravic in svoboščin, kar pomeni, da po njegovem mnenju ni bilo mogoče »očitati grobih sistemskih kršitev člo-

Podobne ocene zasledimo tudi pri varuhu,¹⁴⁰ čeprav so spremenili tudi metodologijo evidentiranja kršitev, ki so poslej bolj razčlenjene. Za leto 1994 varuh na področju delovnopравnih zadev ugotavlja podobno, kot je v prejšnjih letih ugotavljal Svet, tj. množične in v nekaterih primerih grobe kršitve pravic delavcev, kljub temu pa npr. v Poročilu 1995 ugotavlja, da »... ni mogoče trditi, da je prihajalo do načrtnega in sistematičnega teptanja človekovih pravic«. Enaka ocena je veljala za vsa tranzicijska devetdeseta leta.

Sodeč po merjenju javnega mnenja so Slovenci sredi 90. let visoko vrednotili človekove pravice in temeljne svoboščine in svoboščine. Skoraj tri četrtine bi jih bilo zanje pripravljenih tudi kaj tvegati ali žrtvovati. V prvih letih demokracije so Slovenci visoko vrednotili človekove pravice, celo višje kot Danci, Italijani, Nemci in Nizozemci, čeprav tudi oni postavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine v središče svojega vrednostnega obrazca. Na podlagi obsežne analize (Zver, 1998) pa je vendarle treba izpostaviti trditev, da je bilo slovensko javno mnenje precej kritično razpoloženo do samega uresničevanja človekovih pravic in svoboščin. Najnižje je vrednotilo prav uresničevanje socialnih pravic, kar je uglašeno z uradnimi ocenami. Največje mnenjske razlike so se pojavile pri ocenjevanju uresničevanja socialnih in političnih pravic. Vrednote-

vekovih klasičnih pravic«. Podobno je ocenjeval za leto 1993, češ da »... ni bilo grobih ali sistematičnih kršitev elementarnih človekovih pravic in svoboščin, ko so zavarovane z Ustavo Republike Slovenije in z mednarodnimi pogodbami s področja varstva človekovih pravic in svoboščin«. Ta ocena ni držala v celoti, saj je Slovenija zaradi tega, ker mnogim v tem letu ni bilo omogočeno, da bi v razumnem roku dobili odločitev sodišča o zadevah, ki so se nanašali na njihove eksistence, kršila vsaj 8. člen Splošne deklaracije o človekovih pravicah in svoboščinah in določila 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na civilnem področju je največ civilnopравnih sporov, pritožb na postopek pred sodiščem, pritožb zaradi dolgotrajnih postopkov, zemljiških zadev, motenj posesti in odškodninskih zahtevkov. S kazenskopравnega področja pa gre za pritožbe zaradi vojaških stanovanj, odpoved stanovanj, izgon iz države, prepoved vstopa v državo, vojaške pokojnine, državljanstva, pritožbe na dolgotrajnost upravnih postopkov in pridobitev statusa begunca. Z delovnopравnega področja so zadeve iz delovnih razmerij, bolniških nadomestil, nadomestil za brezposelne, pritožbe nad dolgotrajnost postopka pred sodiščem združenega dela in upravnimi organi.

¹⁴⁰ Poročilo povzema nekatere »probleme« pri varovanju pravic in svoboščin, kot so: dolgotrajnost in neučinkovitost številnih postopkov pred državnimi organi, nedodelanost zakonodaje, skromne in nepregledne pritožbene možnosti zoper ravnanje organov, socialna stiska znatnega števila prebivalcev in problemi, ki so povezani z osamosvojitvijo Slovenije. V naslednjem letu so ostali problemi enaki, saj je država premalo storila, da bi odpravila probleme, na katere je bila že opozorjena. Nekateri so se celo zaostriili, npr. dolgotrajni postopki pred sodišči. Poleg tega je ombudsman še naprej ugotavljal, da »delovanje pravne ni zadovoljivo«, čeprav je bilo v letu 1996 sprejeto nekaj novih zakonov, ki naj bi pomenili sinhronizacijo zakonskih in ustavnih norm. Poročilo ponovno navaja, da v Sloveniji zakonodaja ni v celoti usklajena niti z ustavo niti z ratificiranimi mednarodnimi akti, niti ni prilagojena novim družbenim razmeram.

nje uresničevanja civilnih pravic, ki na simbolni ravni deloma sovпада s funkcioniranjem pravne države,¹⁴¹ pa je nekje vmes.

Vse bolj prevladuje spoznanje, da socialne pravice dobivajo vlogo in pomen klasičnih človekovih pravic s tako imenovanim negativnim statusom, ki postajajo kot take eden od »kriterijev legitimnosti oblasti«. Do uresničevanja socialnih pravic so bili najbolj kritični tisti, ki so starejši od 50 let. Mlajši očitno razmeroma lažje prenašajo tegobe socialnih stisk, pa tudi vpliv posebnih dejavnikov, kot je npr. strankarska privrženost, pri njih ni tako velik.

Z uresničevanjem državljanskih pravic, ki imajo med vsemi najdaljši »staž«, tako v politični misli kakor tudi v ustavni in zakonski kodifikaciji modernih zahodnih držav, in ki pomenijo nekakšen zaščitni znak novih demokracij po padcu komunističnih režimov, slovensko javno mnenje v 90. letih ni bilo najbolj zadovoljno. Zanimivo je, da so bolj pozitivno ocenjevali uresničevanje posameznih vrst pravic privrženici strank, ki so bili takrat na oblasti. To pomeni, da imajo strankarske preference močan vpliv tudi na odločanje anketarjev o takšnih vprašanjih.

URESNIČLJIVOST ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Vsekakor je prav, da si poleg vprašanja o uresničevanju oziroma uveljavljanju človekovih pravic in svoboščin postavimo tudi vprašanje, kakšna je sploh njihova uresničljivost in kam bi lahko locirali Slovenijo med poloma polne uresničljivosti (oz. uveljavljivosti pravic in svoboščin) in polne neuresničljivosti oz. diskriminacije, ki pomeni permanentne in sistematične kršitve. Treba je upoštevati, da kršitev kot enkratno izvršno dejanje, kot poseg ali opustitev, če si sposodimo Šturmovo terminologijo, še ni strukturna lastnost, še ni pojav sistematičnega ogrožanja, ampak sporadična anomalija. Zato so kršitve človekovih pravic in svoboščin tudi značilen pojav demokratičnih držav; vendar jih sprotno evidentirajo in odpravljajo.

Pri nas je Šturm v okviru pravne vede na podlagi slovenske polpretekle zgodovinske izkušnje klasificiral vrste kršitev in ogrožanj človekovih pravic (1996: 30). Za zgodnje obdobje komunizma so bile res bolj značilne hujše kršitve, v kasnejših obdobjih manj. Tranzicijski procesi v 90. letih niso na vseh ravneh odločilneje prekinili kontinuitete procesov, ki so koreninili v totalitarnem režimu, obenem pa so se pojavili novi

¹⁴¹ Pogojno bi lahko stopnjo uresničevanja socialnih pravic povezali z uveljavitvijo socialne države, stopnjo uresničevanja političnih pravic z ravnijo politične demokracije, uresničevanje civilnih pravic pa z uresničevanjem pravne države.

negativni pojavi, kot so nenadzorovano, nelegitimno ali celo nezakonito lastninjenje družbene lastnine, iz česar so se pojavili tajkuni, neenakomerna razporejenost razvojno-tranzicijskih bremen, inertno funkcioniranje državne uprave, dvig organiziranega kriminala, odvisnost osrednjih medijev od starih političnih struktur in posledično neuravnoteženo javno informiranje, neučinkovitost sodišč, izguba zaupanja državljanov v pravno državo in osrednje ustanove demokracije itd. Vse to je bistveno vplivalo na uresničevanje in uresničljivost človekovih pravic in svoboščin. Če bi poskušali na podlagi omenjene klasifikacije kršitev in ogrožanj človekovih pravic in svoboščin oceniti njihovo uresničljivost v tranziciji 90. let, moramo ugotoviti nesporen napredek pri varovanju dostojanstva posameznika, zlasti njegovih državljanskih in političnih pravic. Kljub temu pa Slovenije v tem času še nismo mogli brezpogojno prištevati v skupino držav s stabilno demokracijo in visokim varovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹⁴² Državni organi so jih s prekoračitvami pooblastil ali opustitvami dolžnega ravnanja prepogosto kršili, kar je deloma dobivalo naravo sistematičnega teptanja in diskriminacije določenih kategorij prebivalstva, npr. razlaščenecv. Oblast je prepočasi odpravljala pomanjkljivosti in nedorečenosti zakonodaje ter se izogibala temeljitim strukturnim reformam. Res je sicer, da se je intenzivnost najbolj grobih kršitev bistveno spremenila, saj v 90. letih ni bilo več množičnih pobojev, legaliziranih kolektivnih tatvin, množičnih pojavov policijskega terorja itd.¹⁴³

Slovenija je uskladila svoj pravni red z evropskim, uspešno sklenila predpristopna pogajanja, postala članica Nata in EU, ki jo je v prvi polovici 2008 celo vodila. Uvedla je vrsto strukturnih reform (razen decentralizacije) in ustvarila sistemske možnosti za visoko in celovito varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vsekakor pa niso dovolj le strukturno-institucionalne spremembe. Razvijati je treba tudi ustrezno kulturno klimo, državljanske kompetence, ki bodo opremile posameznike za aktivno udeležbo v političnem sistemu in družbi nasploh.

Kultura spoštovanja človekovega dostojanstva je odvisna od več dejavnikov. Med splošnimi pogoji, na katere s kratkoročnimi ukrepi ne moremo vplivati, sta kulturna podmena in socialnoekonomski standard. Slovenci smo, kljub desetletja dolgemu 'separatnemu' razvoju, del zahodne kulture, ki je najbolj ugodna za razvoj avtonomije posameznika. Ohranili smo ustrezno kulturno substanco, ki bo v prihodnje le še močneje pozitivno vplivala na razvoj človekovih pravic in svoboščin. Standard, ki ga

¹⁴² Zaradi prepočasnih reform, kar je omogočilo stari eliti, da je ohranila oblastne pozicije, je Beyme uvrstil Slovenijo med anokracije, tj. sisteme, za katere je značilno prepletanje elementov anarhije in avtokracije, skratka sisteme, ki jih tranzicija še ni pripeljala med demokracije (von Beyme, 1996: 118).

¹⁴³ Po uradnem poročilu britanskega konzula v Ljubljani in sekretarja britanske ambasade v Beogradu iz leta 1945 je bila »oblast v Sloveniji bolj represivna, bolj okrutna, bolj učinkovita in bolj brezobzirna kot drugje (v Jugoslaviji, op. a.)« (Vodušek Starič, 1992: 424).

je dosegla Slovenija, hitro lovi evropsko povprečje. V letu 2008 smo že precej nad 90% evropskega razvoja. Visoka raven gospodarske razvitosti neposredno vpliva na ohranjanje in razvoj socialnega modela oziroma na varovanje socialnih pravic in pravic iz dela. Nedvomno pa ugodno vpliva tudi na druge pravice in svoboščine.

Med posebnimi dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, so implementacija ustavno-zakonskih mehanizmov varovanja pravic in svoboščin, uglaševanje našega pravnega sistema s sistemom mednarodnega varstva človekovih pravic in svoboščin ter obstoječa pravna kultura. To protislovje med »danim« in »uveljavljajočim se« je rešljivo z ustrezno politiko državnih oblasti. Se pravi, da je za raven spoštovanja človekovih pravic in svoboščin odgovorna predvsem oblast.

Posameznik ima torej toliko avtonomije in svobode, kolikor mu je sistem omogoča in kolikor je je sposoben sam uveljaviti. Pri tem mora imeti nekatere kognitivne in vrednostne vrline: da je npr. neodvisen pri odločanju, aktiven, pester v obnašanju, ima globlje interese, dolgoročno perspektivo, superiorno držo, samozavest in samonadzor. Vendar te vrline za njegovo opolnomočenje še ne zadostujejo, če socialno okolje ni »opremljeno«, ni odprto, demokratično, pravično in varno. So družbena okolja in sistemi, ki spoštujejo človekovo dostojanstvo, in taka, ki ga ne. Ta razlika mora biti jasno postavljena. Sodobna paradigma svobode posameznika je utemeljena na načelih nedeljivosti človekove svobode, nedeljivosti uresničevanja človekovih pravic in svoboščin. Čas postmoderne prerašča idejni, vrednotni ali teoretski enodimenzionalizem v pojmovanju svobode.

ŠESTO POGLAVJE
DEMOKRACIJA IN POLITIČNA KULTURA

KAKŠNO POLITIČNO-KULTURNO DEDIŠČINO IMAMO?

Sodobne podobe politične kulture v Sloveniji ni mogoče pojasniti, ne da bi se ozrli na zgodovinsko dediščino. Po obdobju političnega slogaštva in homogene politične kulture so na Slovenskem od druge polovice 19. stoletja pa vse do druge svetovne vojne obstajale vsaj tri značilne politične subkulture, ki so v celoti oblikovale slovenski politično-kulturni milje:

- *Konservativno-katoliška politična kultura*: Nosilec te subkulture je bilo podeželsko prebivalstvo, ki se je politično združevalo v ljudski stranki (SLS). Močan vpliv nanj sta imela katoliška cerkev in razvejan politični, poljudnoznanstveni in cerkveni tisk. V tej politični subkulturi je prevladoval katoliški etos. Uvrstili bi jo lahko v okvir konservativizma, ki je v katoliško-ljudski varianti spoštoval načela harmonije med socialnimi 'udi', avtoriteto in hierarhijo vlog, distributivno socialno pravičnost, solidarnost, narodnost, kolektivizem, primat stanovske organizacije itd.
- *Klasično-liberalna politična kultura*: Nosilec te subkulture je bilo prebivalstvo v urbanih naseljih, se pravi v glavnem srednji in višji sloji. Razpolagali so z razvejano mrežo tiska, šolskim sistemom, ki so ga v drugi polovici 19. stoletja obvladovali liberalci. Glavne ideje so bile svobodomiselnost, individualna podjetnost, napredek, proticerkvenost in ateizem, kozmopolitizem, parlamentarni sistem z omejeno volilno pravico.
- *Socialistično-socialdemokratska politična kultura*: Nosilec te subkulture je bil industrijski delavski razred. Nosilne ideje: socialna enakost, razredni boj, internacionalizem, proticerkvenost, enakopravnost med spoloma.

Iz razmeroma ideološko homogenega obdobja slogaštva se je v zadnjih desetletjih 19. stoletja na Slovenskem v procesu politične modernizacije oblikovala razmeroma heterogena politično-kulturna struktura, z nestrpnimi in hermetično zaprtimi usmeritvami. Vse tri politično-kulturne identitete so torej ustvarjale svoj svet, svoje gete s svojimi medijskim, vzgojno-izobraževalnim, varnostnim, pravovarstvenim, socialnim, gospodarskim, kulturnim, športnim in drugimi sistemi. Dominantno pozicijo si je izborila konservativna usmeritev, liberalna in socialdemokratska pa sta ostali manj pomembni konkurenčni subkulturi. Kje so bile primerjalne prednosti za prevlado politično-kulturnega konservativizma? Najprej je treba zagotovo omeniti močan inkulturacijski vpliv katoliške cerkve, ki je svoje občestvo politično vezala na t.i. ljudsko paradigmo. Drug pomembni razlog je izjemno uspešno politično in socialno organizacijsko delo Janeza Evangelista Kreka, ki mu je uspelo vzpostaviti gospodarsko ravnotežje med »ekonomijo podeželja« (zadružni sistem) in »ekonomijo mest« (industrijo) ter preprečiti nadaljnje siromašenje slovenskega podeželja.

Komunizem je zagotovo pustil močne sledi v slovenski kulturi. Po zmagi v državljanski vojni so komunisti radikalno in totalno spremenili družbeno ureditev. Razvijali so koncepte samoupravljanja, delegatskega sistema, pluralizma samoupravnih interesov, družbenopolitičnih organizacij, združenega dela itd. Samoupravljanje naj bi pomenilo integralni socialistični sistem, alternativo sovjetskemu komunizmu in zahodnemu kapitalizmu. Delegatski politični sistem je bil alternativa modelu sovjetov in političnemu parlamentarizmu, sistem pluralizma samoupravnih interesov alternativa strankarskemu pluralizmu in enopartijskemu sistemu, združeno delo model nad zahodnim tržnim gospodarstvom in vzhodnim planskim. Samoupravljalca je bil z antropološkega vidika nadgradnja egoističnega individuuma in sovjeta. V skladu s temi strukturno-sistemskimi »inovacijami« so hoteli ustvariti tudi novo politično kulturo – *samoupravno politično kulturo*. Pojem se je pojavil v 60. letih, kot koncept pa so ga razvijali v 70. letih prejšnjega stoletja. Nova, samoupravna politična kultura naj bi ustrezala novim družbenim odnosom v samoupravnem političnem sistemu. Usmerjala naj bi ljudi »za kritično soočanje in zavračanje vrednot meščansko-liberalnih, birokratsko-centralističnih, klerikalnih in sorodnih pogledov in doktrin« (Lukšič, 1992: 18). Vendar projekt ni uspel. Veliko je bil pritožb, da samoupravna politična kultura »ni dovolj razvita«.

V tej zvezi se postavlja zanimivo vprašanje: kako to, da komunistični eliti, ki je desetletja imela na voljo vse mehanizme za oblikovanje javnega mnenja in politične kulture, ni uspel ta politično-kulturni veleprojekt? Ali so premalo »oprani« možganski »pomnilnik«, preden so ga napolnjevali z drugačnimi vsebinami, ali pa so postali nemočni pred usedlinami »stare« kulture, ki ovirajo nov politično-kulturni obrazec? Ali torej obstaja nekakšen zgodovinsko posredovani vzorec politične kulture, ki preprečuje udejanjanje popolnoma novih vrednotnih in vedenjskih orientacij? Seveda pa bi bilo popolnoma neumestno trditi, da socialistično samoupravljanje na vrednotni in vedenjski ravni ni bilo akceptirano. Če ne bi bilo, še tako nasilen sistem ne bi mogel funkcionirati. Ali so v tem sistemu obstajale kakšne vsebine, ki so bile kompatibilne s predvojno politično miselnostjo? Tako pa pridemo do naslednjega vprašanja, in sicer ali se ostanki »stare« politične kulture iz časa komunizma posredujejo tudi v nov, demokratični čas. In če se, kje se to izraža? In kje je Slovenija v primerjavi z drugimi državami, ki so bile prav tako pol stoletja pod komunizmom?

Po nekaterih vedenjskih manifestacijah bi lahko sklepali, da je v prejšnjem sistemu obstajala nova socialistična samoupravna politična kultura. Vendar ta videz ni popolnoma točen. Nov sistem vladajočih norm (pisanih, nepisanih), ki je na podlagi formalne in neformalne družbene kontrole določeval, kaj je v družbi prav in kaj narobe, je funkcioniral na deklarativni in manifestni ravni. To pomeni, da je v socializmu favorizirana samoupravna politična kultura res bila dominantna, ampak pred-

vsem zato, ker je bila drugačna zadušena. Drugačna je obstajala skrita v najintimnejših neizraznih pojavnih oblikah – vrednotah, ki so bile generacijsko prenesene ali privzgojene od nekomunističnih inkulturacijskih dejavnikov, ki jih komunizem seveda ni mogel popolnoma nevtralizirati (npr. družina, cerkev, neformalne skupine prijateljev ipd). Domnevamo lahko tudi, da sta tudi v času komunizma dve politični kulturi: dominantna, na deklarativni in manifestni ravni prevladujoča samoupravna socialistična, in tradicionalna, še iz časov pred komunistično revolucijo, ki sicer ni funkcionirala kot kontra kultura, saj je bila nasilno zatrta.

Med njima bi na podlagi analize vsebine politično doktrinarnih besedil lahko potegnili nekatere politično-strukturne paralele. Ena takih je nedvomno korporativna ideja (Zver, 1992). Korporativizem se je v 20. in 30. letih na Slovenskem razširil na tri področja s posebnimi strukturnimi rešitvami:

1. Na socialnem področju predstavlja zamisel »urejene« stanovske družbe in harmonije socialnih »udov« ter izraža hudo kritiko na trgu temelječe kapitalistične družbe, ki favorizira egoističnega posameznika. V ospredje vstopa solidarizem.
2. Uvede zasnovo narodnega gospodarstva, ki je zaprt protekcionistični sistem, utemeljen na institucionalni integraciji dela, kapitala in države (zbornični sistem); vloži trga in svobodnega podjetništva sta omejeni. V komunizmu je bilo to združeno delo.
3. Korporativne politične ureditve naj bi pomenile odgovor na krizo parlamentarne demokracije v 20. in 30. letih. Politični korporativizem je iskal dopolnila obstoječi demokraciji v uvedbi korporacijske zbornice kot strokovnega dopolnila političnemu parlamentu z večinskimi zakonodajnimi pristojnostmi, uvedbo delegatskega načela, afirmacijo stanovskih in poklicnih združenj v političnem sistemu, uvedbo načela samouprave itd (Zver, 1992).

Nedvomno so komunistični ideologi zavestno prevzemali nekatere sistemske rešitve katoliškega korporativizma. Poznani strukturi, ki so jo dogradili v skrajno obliko, so dodali še novo ideologijo. Nekaj izhodišč, ki jih lahko razumemo tudi kot vrednotne usmeritve, pa je vendarle skupnih, npr. dvom ali celo zavračanje demokracije, parlamentarizma, strankarskega pluralizma ipd. Če bi že težko dokazali politično-kulturno kontinuiteto s predvojnim časom (čeprav tudi zavrniti te teze v popolnosti ne moremo), ostaja veljavno vprašanje, koliko je polstoletna prisotnost komunističnega sistema vplivala na kulturne usmeritve in politično vedenje Slovencev. Enopomenskega odgovora na to vprašanje zaradi mešane kulturno-politične dediščine ni mogoče dobiti.

POLITIČNA KULTURA DANES

1. Politična kultura je dokaj stabilen družbeni pojav. Raziskovalci smo preveliki optimisti, če pričakujemo, da bomo zaznali velike premike v politični kulturi v smeri demokratičnega obrazca v tranzicijskih državah v 90. letih, in to celo na podlagi mnenjskih orientacij. Celo komunističnemu sistemu ni uspelo trajneje vsiliti v podzavest ljudi svojega obrazca vrednot, ki je tako ali drugače povezan s politično kulturo. Nekatere vrednotne usmeritve so bile desetletja v permanentnem konfliktu z vladajočimi normami, ki jih je vzpostavil komunistični sistem, ne da bi se jim bistveno prilagodile. Ravno v tem konfliktu med vrednotami (ki ločujejo med »dobrim« in »slabim«, ki so bolj globoke duhovne usedline človekove kulture) in normami, ki kot zunanji pojavi določajo, kaj je »prav« in kaj »narobe«, tiči eden od razlogov za razkroj komunizma.

Za starejše generacije bi lahko govorili, da so bile v 90. letih izpostavljene svojevrstni politični resocializaciji. To pomeni, da so postopoma opuščale stare vrednotne, ideološke in vedenjske obrazce in se učile novih. Ta politično-kulturni šok je bil zaznaven zlasti v začetku 90. let. Vendar so rezultati takšnih hitrih resocializacij običajno zgolj površinski: spremenijo se mnenja, stališča, prepričanja, tudi racionalne razlage, v globini človekove kulture pa se ohranjajo ustaljene duhovne usmeritve – vrednote. Ljudje kaj hitro sprejmejo stališče, da je demokracija najboljša oblika vladavine. V isti sapi pa so pripravljene demokraciji pripisati lastnosti, ki jih zaznavajo kot negativne: prepiri, nestabilnost, nered, neučinkovitost ipd. Dokler notranja in zunanja dimenzija nista uglašeni, se to pozna na vedenjski ravni: zadovoljstvo z demokracijo je nižje, stopnja politične participacije prav tako. Politično vedenje pa je tista dimenzija politične kulture, ki je za politiko najpomembnejša.

Kultura je v sociološkem smislu širok pojem, ki vključuje poleg duhovnih sestavin tudi ustanove in artefakte. V sodobnih empiričnih raziskavah kulture zasledimo opredelitve, da je kultura »kolektivno programiranje duha, ki loči posameznike neke skupine ali kategorije od drugih« (Hofstede, 2001: 8). Trompenaars jo opredeli kot »skupni sistem osmišljanj« (Sinngabung), ki kot »mentalni program« usmerja vedenje ljudi in skupin (Hofstede, 1993: 27). Politična kultura kot del te splošne kulture je rezultat politične socializacije in predstavlja »sistem izkušenskih prepričanj, izraznih simbolov in vrednot, ki določajo situacijo, v kateri poteka politična aktivnost« (Pye in Verba v Roskin, 1988: 129). Tudi Južnič jo opredeli dvodimenzionalno – kot skupek simbolnih struktur in kot naučeno vedenje (Južnič, 1992: 59). Politična kultura je torej splet spoznavnih in vrednotnih struktur, ki usmerjajo politično vedenje.

Na podlagi zgoraj omenjene osnovne opredelitve politične kulture ugotovimo, da je to kompleksen politični koncept, ki ga ni mogoče »izmeriti« na podlagi javnega mnenja. Lahko pa odkrivamo določene simbolne

in vedenjske orientacije, ki so posledica dane politične kulture. Politično-kulturne orientacije merimo na *mnenjski ravni*, ki izraža deklarativni odnos ljudi do izbranih problemov in vprašanj (npr. odnos demokratičnega političnega sistema, temeljne institucije in političnih idej), vrednotni, ki razkriva vrednotenje izbranih dilem. Seveda pa lahko merimo tudi politično vedenje (npr. na ravni politične (ne)udeležbe oz. oblik abstinence).

2. Začeti je treba z analizo zaupanja. Če kaj, potem je komunizem vcepil ljudem odpor do *politike*. Leta 1992 so vprašali ljudi, ali se strinjajo s tem, da »se s politiko ukvarjajo le tisti, ki bi se s tem radi okoristili«. S tem dejstvom se je strinjalo kar 50,5% Slovencev in le 38,7% opredeljenih je temu nasprotovalo. Posledica antipolitične države so abstinence političnih opravil (volitev) in splošna apatija, ki se kaže tudi v odnosu do drugih političnih pojavov, npr. do političnega sistema nasploh, strank, parlamenta itd. Leta 1995 jih je le 2,9% menilo, da je politika zelo pomembna, in komaj 11,9%, da je pomembna (Toš, 1999: 516). Leta 1992 so Slovenci ocenjevali star *komunistični sistem* (anketno opredelitev: 'bivši slovenski socialistični sistem') in demokratični sistem (anketna opredelitev: »sedanji sistem s svobodnimi volitvami in več strankami«). Nov sistem je komaj dobil nekaj več podpore. Leta 1995 so raziskovalci dobili še bolj presenetljive podatke: »bivši socialistični sistem« je pozitivno ocenjevalo 29,6% ljudi, »sedanjega« pa le 26,6%. Kako si lahko razložimo na prvi pogled šokantne izide?

Najverjetneje gre za posledice učinkovanja totalitarnega sindroma v aktualni politični kulturi, po drugi strani pa za nezadovoljstvo s funkcioniranjem demokratičnega političnega sistema. Enako vprašanje so ponovili leta 1999. Tokrat je »bivši sistem« kot dober ocenilo 33,2% Slovencev, »sedanjega« pa kot dobrega le 25,2%. To pomeni, da je trend naslednji: vse več ljudi iz leta v leto ocenjuje, da je bil prejšnji režim dober, in vse manj je tistih, ki bi kot dobrega ocenilo sedanjega, demokratičnega. Znak nostalgije? Morda, čeprav bi bilo napačno prehitro soditi. V 90. letih so Slovenci očitno preveč pričakovali od demokracije. Mnoge težave, ki so izhajale iz prejšnjega sistema, so takrat prišle na površje in ljudje so jih pripisovali demokraciji in novi oblasti. Morda je bil novi demokratični sistem zelo previdno in počasi sprejet tudi zato, ker je večina stare elite dolgo ohranila svoje pozicije tudi v demokratičnem sistemu (Adam, 1998; Zver, 2001). Leta 2005 je v raziskavi Slovensko javno mnenje 2005/2 (v Toš, 2008: 215) 73,5 odstotka vprašanih odgovorilo, da soglaša s trditvijo, da ima demokracija morda tudi slabe plati, vendar je boljša kot druge oblike vladanja. Leta 2006 je v raziskavi Slovensko javno mnenje 2006/2 (v Toš, 2008: 336) dobrih šest desetih vprašanih izrazilo večje ali manjše zadovoljstvo z delovanjem demokracije v Sloveniji.

Tudi zaupanje v osrednje institucije demokratičnega političnega sistema, v stranke in parlament, je dokaj nizko. V nasprotju z njimi pa javnost bolje ocenjuje predsednika države, vojsko in policijo. Za sloven-

sko javnost je tradicionalno značilno, da pozitivneje ocenjuje vlado kot pa parlament. Že leta 1992, ko je bila formalno v Sloveniji še tridomna skupščina, čeprav že demokratično izvoljena, ji javno mnenje ni najbolj zaupalo. Če bi primerjali zgolj »opredeljene«, potem ugotovimo, da se ugled parlamenta od takrat ni bistveno izboljšal.

Kakšno je zaupanje v *politične stranke*, osrednje subjekte parlamentarne demokracije? V komunističnem režimu smo v Sloveniji imeli t.i. družbenopolitične organizacije, nekakšen surogat političnih organizacij. Te organizacije med seboj niso bile tekmice, ampak so pomenile generacijsko ali kakšno drugo interesno asociacijo. Pričakovali bi, da se bodo Slovenci pozitivno odzvali na ponovno oživitev strank po desetletjih enopartijskega sistema. Tega so zavrnilo z dokaj množično politično udeležbo v času t.i. slovenske politične pomladi. Toda v miselnih strukturah Slovencev so stranke ostale nekaj negativnega.¹⁴⁴ Leta 1992 se je kar 60 % Slovencev strinjalo s trditvijo, da »stranke služijo le interesom njihovih voditeljev« (Toš, 2000: 191). Olje na ogenj so prilivali mediji, ki so bili pod vplivom tistih, ki jim demokratični prevrat ni bil po godu. Pod vplivom stare elite se je uveljavila teza o partitokraciji, in čeprav javnost verjetno ni razumela tega koncepta, so vsi vedeli, da je to nekaj negativnega in da je povezano z delovanjem političnih strank.

Da bi bolje razumeli nekatere politično-kulturne usmeritve, bi bilo dobro na kratko predstaviti še nekatere druge kulturne dimenzije Slovencev. Še leta 1992 je 24,2 % Slovencev pozitivno ocenjevalo *socializem*, negativno pa 38,4 %. *Kapitalizem* jo je le malo bolje odnesel (28,7 % pozitivnih ocen, 33,1 % negativnih). *Svobodo* jih je pozitivno ocenjevalo 90,3 %, *red in disciplino* pa 83,9 %. *Red in disciplina* sta očitno pomembni kulturni usmeritvi Slovencev (Toš, 2000, 199). Zelo pozitiven odnos so imeli takrat tudi do *solidarnosti* (69,2 %), *naroda* (74,9 %), *samostojnosti* (86,1 %), *Evrope* (70,1 %), manj pa do *liberalizma* (30,7 %) in npr. *konservativizma* (8,9 %).

Morda je pomenljiv tudi odnos Slovencev do *enakosti* in *svobode*. Anketirance so raziskovalci leta 1992 povprašali, kateremu izmed načel bi dali prednost: svobodi, ki omogoča, »da lahko živiš v svobodi in se razvijaš brez ovir«, ali pa enakosti, ki omogoča, da »nihče ni zapostavljen in da razlike med socialnimi razredi niso prevelike«. Če bi pogledali le opredeljene, ugotovimo, da se je za svobodo odločilo 46,6 % vprašanih, za enakost pa 53,4 %. Čez osem let lahko zasledimo mnenjski preobrat: več kot polovica (50,6 %) Slovencev je dala prednost svobodi pred enakostjo.

¹⁴⁴ Politične stranke tudi po letu 2000 ostajajo na repu institucij, ki jim ljudje zaupajo. V raziskavi Slovensko javno mnenje 2006/1 (Toš, 2008: 274) politiki (3,21) in politične stranke (3,25) zasedajo zadnji mesti med sedmimi ocenjevanimi institucijami, merjeno na merski lestvici od 0 (sploh ne zaupam) do 10 (povsem zaupam). Enako slabo so se politične stranke odrezale v raziskavi Slovensko javno mnenje 2005/3 (Toš, 2008: 244), kjer je delež ljudi, ki političnim strankam zaupa malo ali sploh nič, kar 85,3 odstotka (za primerjavo navedimo podatke za Državni zbor (78,4), cerkev (64,1), vojsko (60), vlado (72,8) in državno upravo (77,7)).

Res da v takih razmerjih ne moremo govoriti o prevladi načela svobode nad enakostjo, saj gre za minimalne razlike, toda v primerjavi z letom 1992 je razlika očitna v prid svobodi.

Na deklarativni ravni Slovenci izrazito pozitivno ocenjujejo svobodo, solidarnost, enakost in demokracijo. Leta 1995 se je s trditvijo »da ima demokracija morda svoje slabe plati, vendar je boljša kot druge oblike vladavine«, strinjalo kar 79 % anketiranih, leta 1999 pa celo 89,5 %. Ko so jih leta 1995 vprašali, če bi prišlo do razpustitve parlamenta in političnih strank, ali bi podprli ta ukrep, bi mu nasprotovalo kar 80,5 % Slovencev (Toš, 1999: 617). Na spoznavni ravni Slovenci vedo, kaj je prav in kaj ne, ko vrednotijo, pa se odločajo nekoliko drugače.

Raziskovalci politične kulture iz takih mnenjskih stališč ne moremo spoznati bistvenih značilnosti politično-kulturnih usmeritev. Za natančnejši odgovor bo treba najti *simptome*, ki lahko ovržejo deklarativno razpoloženje slovenskega javnega mnenja. Proučitev prisotnosti dediščine avtoritarne in kasneje totalitarne kulture, ki živi v obliki raznih bolezenskih znakov še danes, daje nekatere odgovore, na primer, do katere mere so prisotni t.i. totalitarni, ekspertokratski, avtokratski in privilegijski sindrom. Ugotovili smo, da se Slovenci v primerjavi z drugimi uvrščamo v ugodnejšo polovico držav, kjer t.i. bolezenski znaki še ne učinkujejo preveč zaviralno na uvajanje demokracije (več v Zver, 2002).

3. Vedenjske razsežnosti v tem primeru ne moremo »meriti« neposredno, ampak posredno prek mnenj ljudi o lastni angažiranosti v politiko. Če bi merili indeks abstinence kot pojava politične kontrakture pri pripravljenosti podpisati *peticijo*, bi lahko ugotovili, da je v Sloveniji tovrstne abstinence vse manj. Tudi pri drugi obliki politične participacije – *bojkotu*, lahko opazimo pri Slovencih pozitivne premike k zmanjšanju politične pasivnosti. Vse manj ljudi je tudi takih, ki se ne želijo udeležiti političnih *demonstracij*. Skratka, pri vseh treh oblikah politične udeležbe zasledimo padec indeksa politične abstinence.

Članstvo v političnih strankah je institut evropskega strankarskega življenja. Sodeč po javnomnenjski raziskavi je navdušenje za članstvo v političnih strankah v Sloveniji splahnelo. To je povezano z vse večjo javno kritiko partitokracije in z negativnim odnosom javnosti do politike kot take. Ljudje se raje odločajo za članstva v poklicnih, stanovskih, športnih, kulturnih, dobrodelnih, verskih in drugih združenjih. Tudi drugje po Evropi niso bistveno drugačne razmere. Neznaten del prebivalstva se odloča za članstvo, ki ga lahko razumemo kot najdejavnejši del politične javnosti. To je zagotovo eden od pomembnejših indikatorjev dejanske udeležbe ljudi v politiki, ki je premosorazmerna s politično kulturo, kakor jo razumemo.

Sicer je Slovenija izmed vseh opazovanih držav v preteklih desetletjih najmanj zaprta pred kulturnimi vplivi zahoda. Evropski in svetovni trendi iz sveta kulture, umetnosti, športa in celo znanosti so tako ali dru-

gače odmevali tudi pri nas. Medtem ko se je kulturno vsaj z enim očesom zgledovala po zahodni Evropi, je bila politično slovenska družba dokaj zaprta. Apatična večina ni sprejemala novih ideologije, nove kulture, a obenem ni storila ničesar, da bi se zadeve spremenile. Zanimivo je, da so bili glavni nosilci slovenske pomladi v 80. letih disidenti, v mladih letih vzgojeni, šolani in usposobljeni v strukturah, ki jih je nadzorovala edino zveličavna partija.

Bolezenski sindromi politične kulture so v letu 1999 manjši in kažejo znake počasnega in postopnega izboljšanja. V desetih letih demokracije politične oblasti ljudem niso uspeli povrniti zaupanja v politiko. Metafora »politika je vlačuga«, še vse preveč živi v slovenski politični kulturi.

VZGOJA, IZOBRAŽEVANJE IN DEMOKRATIČNA KULTURA

Na tej točki pridemo do najtežjega vprašanja, kaj storiti, da se bo politična kultura izboljšala. Še prej pa je treba odgovoriti na vprašanje, kdaj in v kakšnem primeru naj posameznik svoje interese podreja skupnosti ter ali morda prav zato obstaja potreba po »kultiviranju« posameznika (Maynor, 2003). Maynor izraz kultiviranje posameznika uporablja v smislu razvijanja občutka za skupno dobro oziroma usposabljanja posameznika za ravnanje v situacijah, ko obstaja konflikt med individualnimi pravicami in skupnim dobrim. Prav pomanjkanje znanj, veščin, kompetenc za ravnanje v tovrstnih primerih naj bi sodobne demokracije pripeljalo do skrajnih meja svojega obstoja. Z nekaterimi procesi (ki naj bi se tako razcveteli prav zaradi pomanjkanja navedenih kompetenc), kot so fundamentalizem, dogmatizem, netoleranca, pa naj bi bil celo ogrožen nadaljnji razvoj demokracije.

Demokratična družba temelji na spoštovanju razlik, toleranci, spoštovanju različnih življenjskih slogov, raznolikosti. Hkrati pa mora družba razviti mehanizme za obstoj družbe kot določene skupnosti, ki ni samo seštevek posameznikov. Talisse (2005) predlaga, da je eden od pomembnih instrumentov, ki omogočajo vzpostavljanje občutljivega ravnotežja med pravicami posameznika in družbenim dobrim, razvijanje kulture dialoga. Pomen razvijanja demokratične politične kulture kot enega najpomembnejših elementov za razvoj demokracije poudarjajo številni avtorji. Ob spoštovanju različnosti pravic posameznika zato na političnem polju ni mogoče govoriti o vzpostavljanju večnih in danih resnic, temveč samo o procesu nenehnega verificiranja, presojanja argumentov, usklajevanja stališč različnih subjektov. Ničesar, pa naj bo še tako koristno in dobro, v demokratični družbi ni mogoče vpeljati brez tega, da

to kot dobro, koristno priznavajo tudi člani konkretne družbe. Vse, kar je dobro v družbi, zahteva proces legitimizacije.

Ponoven premislek o ustreznosti mehanizmov, instrumentov sodobne demokracije zagotovo terja tudi povsem drugačno vlogo posameznika – aktivnega državljana. Kompleksnost sodobne družbe naj bi omogočala svobodnejše vzpostavljane družbenih mrež, kjer posameznik ni vpet v trajne, trdne družbene strukture. Prav zato tudi nima (kot poudarjajo nekateri avtorji, npr. Therborn, 1995) trdnih središč oz. oprijemališč, ki dajejo občutek vpetosti in varnosti, zato je po drugi strani čedalje bolj ranljiv. Posamezniku sta priznani avtonomnost in odgovornost, vendar postaja v (pre)kompleksnem svetu uresničitev enega in drugega nemogoča brez ustreznega znanja, brez sposobnosti za osmišljanje svojega bivanja, brez ustrezne opremljenosti za etično presojo svojega bivanja in delovanja. Še posebej če upoštevamo, da sodobno družbo, zaradi zapletenosti in krhkosti družbenih odnosov in procesov, nekateri poimenujejo kar družba tveganja (Beck).

Vse večja pasivnost pri uresničevanju vloge aktivnega državljana ter hkrati zaostrovanje nekaterih napetosti (ki so očitno demokraciji inherentne) zaposluje številne raziskovalce z iskanjem vzrokov za opisano stanje. Beiner (2002: 34) vidi vzroke v t.i. barbariziranju sedanje demokracije, ki se kaže v vse bolj prazni, plehki politični kulturi in vse večji birokratizaciji. Vse to naj bi pasiviziralo državljane, saj ne vidijo možnosti za aktivno vključevanje v dialog o pomembnih vprašanih sodobne družbe. Podobno je tudi stališče Ungerja (1998), ki poudarja, da je položaj državljana mogoče opisati z besedami »zmeda in razočaranje«. Državljeni se vse bolj počutijo kot jezni outsiderji, potisnjeni na rob političnih dogajanj, nezmožni za kolektivno delovanje pri reševanju širših družbenih vprašanj. Prav zato so pogosto sumničavi do vseh, ki se ukvarjajo s politiko. Politika se jim vse bolj zdi kot *del zarote, zato se ji izogibajo, umikajo in iščejo individualne možnosti za preživetje v okviru sistema*.

Navedena stališča in ugotovitve zaostrejejo vprašanje oblikovanih mehanizmov in instrumentov, prek katerih se izraža državljan in prek katerih posameznik uresničuje vlogo aktivnega državljana.

Zdi se, da je torišče, kjer se vsak dan oblikuje in preizkuša demokracija, ravno polje dialoga – izražanja idej, stališč, konceptov, argumentiranja, sposobnost iskanja skupnih izhodišč za razreševanje vprašanj. Na videz se zdi, da je tako zastavljena teza nevprašljiva. Vendar pa v sebi nosi kup vprašanj, med drugim tudi, ali je sposobnost za dialog ob upoštevanju kompleksnosti vprašanj, s katerimi se sooča sodobna družba, splošna, obča, ali je imajo vsi državljani enako. Gre za vprašanja, ki so si jih zastavljali že v antični Grčiji (Aristotel, Platon), in sicer ali demokracija predpostavlja raven izobraženosti državljanov (za izražanje lastnih stališč, presojanje stališč drugih, sodelovanje v procesu oblikovanja skupnih stališč). Putnam (1993) to vprašanje še zaostreje – ne gre le za določeno stopnjo izobraženosti, gre preprosto tudi za socialni kapital, ki

posamezniku omogoča, da uveljavlja svoja stališča. Ali je torej mogoče predpostavljati, da se morajo državljani, ki niso dovolj izobraženi ali dobro vpeti v socialne mreže, preprosto sprijazniti s »tiranijo« usposobljenih ekspertov. Empirične analize kažejo, da se ljudje ne le sprijaznijo s tem, ampak ekspertom javnost celo zelo zaupa (Zver, 2002).

Postavlja se tudi vprašanje, kakšna je lahko vloga države ob tem. Ali naj država igra vlogo nevtralnega opazovalca? Ali je naloga države, da določi transparentna pravila, ki veljajo za vse enako, ne glede na njihove zelo različne družbene položaje, možnosti uresničevanja vloge aktivnega državljana? Ali je torej tudi tu mogoče govoriti o pozitivni diskriminaciji, o nujnosti določene aktivne vloge države, in če že, do kam lahko taka vloga države gre?

Problematiziranje platonovskega koncepta države postaja s kompleksnostjo sodobne družbe vse bolj aktualno. Kompleksnost procesov in vprašanj, ki se postavljajo v sodobni družbi, v bistvu omejuje možnost vključevanja v razreševanje teh vprašanj. Še posebej če upoštevamo, da kompleksne sodobne družbe organizirajo obsežne državne aparate, ki naj bi združevale »tiste, ki vedo« (Berger, Luckmann). Tisti, ki vedo, so hkrati tudi tisti, ki oblikujejo družbeni univerzum, oziroma v konkretnem primeru tisti, ki formulirajo problem in skorajda hkrati že odgovor. Prostora za diskusijo, za vključevanje in za premislek tistim, ki niso poklicani, ki niso eksperti, je premalo.

Drug pomembni vidik za uresničevanje vloge aktivnega državljana se nanaša na možnost dostopa do informacij. Četudi je za moderno družbo značilen, lahko bi rekli, kar informacijski boom, ki omogoča vpogled v številne, do sedaj morda celo skrite dimenzije vladanja/parlamentarizma, se zdi, da so možnosti, ki jih sodobna tehnologija daje, le redko izkoriščene za uresničevanje vloge aktivnega državljana. Ravno zaradi možnosti, ki jih sodobna tehnologija daje, so nekateri verjeli v ponovno rojstvo neposredne demokracije, saj npr. internet omogoča neposredno vključevanje v različne faze oblikovanja odločitev. Raziskovalci, kot npr. Sunstein (2001), pa opozarjajo, da morda le ne gre za tako velik paradoks, kot se na videz zdi. Internet morda ni tako velik »podporni« mehanizem, kot je videti.

Za uresničevanje vloge aktivnega državljana namreč ni dovolj le zbir informacij. Pogosto so te informacije nestrukturirane in jih tudi ni mogoče vedno umestiti, saj informacije na netu delujejo bolj kot izolirane celice. Ob tem je zanimivo tudi opozorilo ne samo o količini izoliranih informacij, temveč tudi o načinu izbora/selekcije informacij, ki jih ponuja medmrežje. Izbor, selekcijo informacij, namreč izvaja uporabnik sam in zato na sam izbor zagotovo vplivajo njegove preference, želje, način gledanja na svet. Ali ni potem verjetno, da je izbor dejansko le odmev njegovega lastnega glasu, oziroma kot pravi Sunstein (2001), je le ojačitev odmeva lastnega glasu? Tehnologija torej ponuja vrsto možnosti za oblikovanje novih mehanizmov, ki bi zagotavljali, da se sliši glas volivca,

državljana. Ponuja torej nove možnosti za uresničevanje aktivnega državljanstva. Vendar hkrati omogoča tudi vrsto manipulacij in zlorab. Prav zato za uporabo tehnologije kot instrumenta demokratične družbe velja enako opozorilo kot sicer. Tehnologija je lahko koristen pripomoček, vendar je njena koristnost odvisna od konteksta uporabe. Tehnologija sama po sebi ne nosi pozitivnih ali negativnih konotacij.

Vprašanj, na katera bo morala odgovoriti vsaka sodobna demokratična družba, je torej veliko. Kljub temu da so številni avtorji ob padcu berlinskega zidu ugotavljali, da gre za zmagoslavje sodobne parlamentarne demokracije, se bolj kot kdaj prej zdi, da bo za nadaljnji razvoj demokratične družbe nujno ponovno premisliti številna vprašanja, ki so očitno demokratičnemu sistemu imanentna. Avtorji, kot npr. Talisse, pozivajo k oblikovanju demokratične družbe, ki bo temeljila na večji možnosti razprav, vključevanju v razreševanje družbenih vprašanj, k t.i. razpravljalški demokraciji (2005). Zagovorniki razpravljalške demokracije (npr. Talisse, Sunstein) zavračajo stališča, da je uresničitev navedene zamisli nemogoča, ker lahko državljani (nestrukturirana množica) izražajo le zdravorazumska mnenja (saj niso strokovnjaki/poznavalci). Poudarjajo pa, da se tovrstna demokracija lahko uresničuje le tam, kjer je diskusija vrednota. Udejanjanje tovrstne demokracije je močno odvisno od procesur (možnosti za vstopanje) in procesov ter kompetentnosti za vključevanje državljanov samih. Talisse poudarja, da je oblikovanje tovrstne demokracije mogoče le ob oblikovanju nove, drugačne politične kulture. Nova politična kultura bi morala temeljiti na odkritem izražanju stališč, sposobnosti argumentacije in hkrati spoštovanju stališč drugih, njihovih razlogov in utemeljitev za drugačne poglede. Vse to zahteva oblikovanje drugačnega vedenja. Nasprotniki navideznih tez poudarjajo, da gre za romantizirano predstavo, ki je v sodobni družbi ni mogoče uresničiti. Časi neposredne demokracije, ki jih ne morejo vrniti še tako sodobna tehnološka sredstva, so mimo.

Ne glede na različne poglede na možnosti bodočega razvoja demokratičnih družb je nesporno, da se sodobna demokracija srečuje z vrsto ključnih vprašanj, ki jih je treba ponovno premisliti. Hkrati se zdi, da je ne glede na ponujene rešitve pri večini avtorjev zaznati potrebo po oblikovanju nove politične kulture, ki omogoča in spodbuja posameznika k uresničevanju vloge aktivnega državljanja, ki je hkrati tudi član določene družbe.

Pomembna vprašanja oblikovanja politične kulture so prepletenost, koherentnost in konsistentnost posameznih ravni tako pri posamezniku kot na ravni družbe. Zdi se, da je demokratična politična kultura najtrdnější porok ohranjanja in zagotavljanja »trajnostnega razvoja« vsake demokracije.

Šola prek izvajanja svoje temeljne družbene funkcije (prenos uradno verificiranih znanj) opravlja še vrsto drugih družbenih nalog. Lahko jo razumemo kot pomemben element družbenega razvoja; kot dejavnik,

ki vpliva na razvoj posameznika; kot element za prenos tradicij, znanja generacij; kot dejavnik modernizacije družbe ipd. (Whitty, 1996). Številni avtorji (Ball, Whitty, Young, Aasen) so prepričani, da sta posesivni individualizem ter ekonomicizem, ki sta v devetdesetih močno prežela delovanje šole ob koncu dvajsetega stoletja, spodbudila tudi izrazite težnje po socialni inkluziji in po poudarjanju družbenosti procesa učenja.

Therbornu se zato zdita pripadnost določeni kulturi in posedovanje znanja odločujoča dejavnika, ki opredeljujeta družbeno delovanje posameznika (Therborn, 1995: 8), ki omogočata, da postane subjekt družbenega delovanja. Idejni oče vseh teh refleksij je seveda Emille Durkheim, ki je prvi poudarjal potrebo po vzgoji za solidarnost v družbi v kontekstu vse večje strukturne diferenciacije. Funkcionalist Parsons je k temu dodal, da je šola institucija, ki zadovoljuje potrebo po usposabljanju posameznikov za različne družbene vloge in jih hkrati seznanja z bistvenimi determinantami skupne kulture, kulture dane družbe (Parsons, 1959). Veliko vlogo šoli namenjata tudi Berger in Luckmann. Šola naj bi bila tista, ki vzpostavlja določena spoznanja, določen način delovanja kot pomemben in s tem zagotavlja integriranost družbenega sistema (Berger in Luckmann, 1991).

Na podlagi povedanega se seveda ne gre čuditi ugotovitvam študije Eurydice, da v vseh državah kot del kurikula vključujejo vsebine iz državljanske kulture. Razumevanje vloge državljanske kulture v kurikulumu ima vsaj dva vidika, in sicer razumevanje posameznika kot pripadnika skupnosti (lokalne, nacionalne, mednarodne) in opremljanje učenca z znanji, veščinami, spretnostmi (kompetencami), potrebnimi za delovanje posameznika kot odgovornega državljana. Prav zato naj bi državljanska kultura vključevala naslednje razsežnosti: državljansko pismenost (poznavanje družbenih in političnih institucij, ustave, nacionalne identitete, spoštovanje različnosti), kritično mišljenje (razvijanje veščin in spretnosti nujne za aktivno sodelovanje v javnem življenju, socialne in moralne odgovornosti do sebe, drugih; socialne veščine za argumentiranje, reševanje konfliktov) in aktivno delovanje (npr. vključevanje v otroški parlament).

V večini evropskih držav (Eurydice, 2005) pri vključevanju v kurikulum uporabljajo naslednje pristope: a) vsešolski pristop (delovanje šole kot celote), b) medpredmetno vključevanje (v okviru različnih predmetov, kot so zgodovina, sociologija ...) in c) poseben predmet (npr. državljanska vzgoja in etika). Poleg tega se cilji državljanske kulture uresničujejo tudi prek različnih drugih oblik, kot so npr. projektni tedni, mladinske raziskovalne naloge ipd.. Običajno države kombinirajo vse navedene pristope, pri čemer je prisotnost prav posebnega predmeta z vsebinami državljanske kulture značilna bolj za srednješolsko raven. Hkrati ni mogoče mimo dejstva, da se ravno na področju vpeljevanja državljanske kulture srečujemo z vrsto težav. Po mnenju avtorjev, kot je npr. Whitty (2003), težave izvirajo iz nizkega statusa, ki ga imajo ti predmeti/vsebine v kurikulumu, pa tudi iz tega, da ni jasnega dogovora, kako oblikovati diskurz poučevanje

teh vsebin. Poleg tega načini in nejasni kriteriji pri ocenjevanju učence samo utrjujejo v prepričanju, da ti predmeti/teme nimajo nikakršnega statusa.

Uresničevanje vloge aktivnega državljana je povezano z oblikovanjem nove politične kulture in možnostjo, da državljani aktivno sodelujejo v procesih odločanja. Področje vzgoje in izobraževanja ima v tem kontekstu pomembno vlogo, saj se mora vključiti v proces oblikovanja kompetenc, ki posamezniku omogočijo sodelovanje v političnem sistemu. Če posameznik nima na voljo ustreznih kompetenc, potem ni pričakovati sprememb na ravni tega, da odločajo »tisti, ki vedo in oblikujejo družbeni univerzum« (Berger, Luckmann).

SKLEP
IN JUTRI?
PARADOKSI IN TENZIJE DEMOKRACIJE
V GLOBALNI DIMENZIJI

POTREBA PO PONOVI REDEFINICIJI DEMOKRACIJE?

Ob padcu berlinskega zidu so se vrstile napovedi o končnem zmagoslavju modela parlamentarne demokracije, kakršnega poznamo v zahodno-evropski civilizaciji že več desetletij. Fukuyama je govoril o njenem »zgodovinskem triumfu« (Zver, 2002), zdelo se je, da ni več ovir za udejanjanje demokratičnih sistemov in da naravnost k demokraciji ni več predmet razprave (Shapiro, 2004: 4). Shapiro celo poudarja, da ni države, ki ne bi svojih dejanj skušala legitimirati s sklicevanjem na demokracijo, demokratične procese.

Nekateri avtorji (Talissee, 2005) se sprašujejo, ali gre res za globalno zmagoslavje demokracije oz. demokratske ideje ali bolj za zmagoslavje retorike, ki uporablja pojme demokratičnih idej kot pomembno prvino. Vprašanja naj bi postala vse bolj aktualna v zadnjih dveh desetletjih, ko se ponovno (hkrati s triumfom demokracije) krepijo protidemokratska gibanja, kot so nacionalizem, fanatizem in terorizem, ter druga gibanja, ki resno ogrožajo obstoječe demokratične družbe. Talissee (2005) meni, da zbuja skrb tudi procesi na ravni posameznika, družine, družbene skupnosti. Številni avtorji (npr. Ackerman in Fishkin, Weinsall itd.) namreč opozarjajo na pojav t.i. državljskega privatizma, za katerega naj bi bile značilne (vsaj v okviru uveljavljanja vloge državljana) nepovezanost, neinformiranost in apatija. Crenson in Ginsberg (2002: 234) ocenjujeta, da je npr. ameriška družba postala družba apatičnih posameznikov (posameznih državljanov) – kupcev in prodajalcev, ki težko koherentno izražajo skupne interese prek kolektivnih akcij.

Opisano stanje vzbuja vrsto vprašanj in dilem. Najprej seveda, ali sta na primer neudeležba in apatija samo značilnosti današnjega dne ali gre morda za mnogo globalnejše procese, ki zahtevajo ponoven premislek o mehanizmih, prek katerih se uresničujejo sodobne demokracije, ter kakšna je vloga politične kulture pri opravljanju vloge aktivnega državljana. Se bomo morali vrniti v čas znanstvenega realizma in prve polovice 20. stoletja, ko so največji umi družboslovne misli (Schumpeter, Weber itd.) demokratične potenciale sodobne družbe realneje ocenjevali?

Zdi se, da je prav nezainteresiranost za aktivno sodelovanje v procesih in mehanizmih demokratičnega sistema ena največjih težav sodobnega demokratičnega političnega sistema. Nekateri sodijo, da ti pojavi ogrožajo demokracijo oziroma prevladujoč demokratičen politični sistem (parlamentarno demokracijo) celo mnogo bolj kot fundamentalizem ... Ignoranca mehanizmov demokratičnega političnega sistema naj bi v »starih« demokracijah dosegla že mejo, ko zaradi pomanjkanja interesa za pridobivanje informacij, na primer o programih različnih strank, celo najbolj izobraženi volivci zares ne zmorejo razlikovati med programi, interesi, cilji različnih strank, niti niso sposobni ocenjevati vloge

posameznih strank v življenju določene družbe. Giddens (2000: 90) je te pojave označil kot paradoks demokracije. Giddens je opozoril, da se zdi, da so družbe, ki so kopirale »stare demokracije«, v resnici kopirale iluzijo o demokraciji. Stare demokracije se namreč ne soočajo samo z vse manjšo udeležbo na volitvah, temveč tudi z nezainteresiranostjo mladih za parlamentarno in vladno politiko. Želja po participaciji in dejanskem udeležanju aktivnega državljanstva pa je očitno le pojavna raven mnogo globljih vprašanj. Gre za vprašanja, ki so imanentna vsakemu demokratičnemu političnemu sistemu.

Med vprašanji, ki zagotovo terjajo nenehen premislek, je vprašanje manjšine in večine oziroma vprašanje, kako iskati ravnotežje med spoštovanjem pravic posameznika in večine. Iskanje ravnotežja med posameznikovimi interesi ter interesi družbe je zato ena od izjemno pomembnih dimenzij in vrlin demokracije.

Na problem uveljavljanja pravic posameznika in hkrati delovanja družbe kot celote opozarja tudi Etzioni (1993), ki praktično rešitev za vse družbene probleme išče v oblikovanju »zavedanja o skupnosti«, razumevanju pomena »mi« in ne samo »jaz«. Oblikovati bi torej morali kulturo, ki ne bo obrnjena samo v posesivni individualizem, temveč v ponovno restavriranje pomena skupnosti. Zdi se, da pretiravanja v iskanju duha skupnosti kot odrešilne bilke za vse, ali pa nasprotno absolutiziranje pravic posameznika, vodi k premiku temeljnih vprašanj, s katerimi se spopada sodobna demokracija. Ne gre za dilemo – odrekanje individualnosti na račun poudarjanja skupnosti ali obratno, temveč kako najti učinkovite mehanizme za usklajevanje, za iskanje ravnotežja.

Napetosti in protislovja se v demokratičnih sistemih tako izražajo v odnosu med pravičnim in dobrim, med zasebnim in javnim. Talisse (2005) celo poudarja, da se napetosti v sodobnih demokracijah oblikujejo v okviru pluralizma, ki je temelj demokracije sploh – torej gre za napetosti, ki so imanentne bistvu demokracije. Talisse navaja nekaj možnih modelov, ki so se oblikovali za razreševanje tenzij, in sicer: Rawlsov politični liberalizem, Galstonov liberalni pluralizem in Rortyjev antifundamentalizem, vendar meni, da nobeden od navedenih modelov ne rešuje temeljnih vprašanj demokracije zadovoljivo.

Ne glede na izpostavljene dileme, tenzije, ki nastajajo v okviru vseh demokratičnih sistemov, se zdi, da vendarle ostaja osnovno vprašanje, kako in kdaj je posameznik vključen v politično odločanje, ter predvsem, kako se v demokraciji oblikujejo skupna stališča, na podlagi česa se posameznik odloča, kako se oblikuje konsenz. Organske zamisli demokracije, ki so izhajale iz antropološke predpostavke, da se človek mora zanimati za javna vprašanja, so na smetišču zgodovine. Toda če se oblikuje le čisto tržna, t.i. oglaševalska demokracija, gremo v drugo skrajnost.

V postmoderni družbi se pred demokracijo postavljajo nove in nove zahteve. Še nikoli ni bilo tako aktualno Tocquevilovo opozorilo, da se prepreči tiranija večine nad manjšino. Pozitivna diskriminacija šibkih, tj.

manjšin vseh vrst, je postala sestavni del sodobnega razmisleka in prakse demokracije.

Ne glede na vse dileme, napetosti in zelo različno razumevanje demokracije v preteklosti ta dobiva dandanes enotnejši pomen. *Demokracijo* na sploh razumemo kot družbeno strukturo, ki zagotavlja akterjem možnost neposredne ali posredne enakopravne udeležbe v procesu sprejemanja skupn(ostn)ih odločitev. V svojem zgodovinskem razvoju je, zlasti v političnem smislu, doživela svojevrstno standardizacijo, po kateri razvrščamo države v skupino demokratičnih in nedemokratičnih. V tem smislu pomeni politična demokracija obstoj in delovanje norm in demokratičnih institucij, ki zagotavljajo odraslim posameznikom ali skupinam, da se na političnem trgu (ali dogovorno) svobodno in enakopravno odločajo med različnimi alternativami, na primer o tem, kdo bo mandatni nosilec oblasti.

TEŽAVE DEMOKRACIJE V NJENI GLOBALNI DIMENZIJI

1. Širitvena potencia je bila demokraciji dana že ob njenem samem spočetju. A minila so stoletja, da se je kot otrok zgodnje evropske kulture uveljavila tudi izven njenega kulturnega prostora.

Če odmislimo predzgodovino demokracije, zlasti atensko, in se osredotočimo na politično moderno, ko se je uveljavila predstavniška demokracija, lahko obdobje od začetka 19. stoletja do 1. svetovne vojne označimo za *prvi globalizacijski demokratizacijski val*. V tem času so se postopoma uveljavljali moderni parlamentarizem, splošna in enaka volilna pravica ter množične politične stranke. Iz Evrope se je demokracija kot politična ideja širila v države s t.i. okcidentalno kulturo. V ZDA je dosegla najpolnejši razvoj. Američani so v 19. stoletju tudi najbolj konceptualizirali demokracijo (npr. Hamilton, Madison). Znamenita je npr. Lincolnova opredelitev iz leta 1864, ki pravi, da je demokracija »*government of the people, by the people and for the people*« (Ashford, 2001: 11–13; Heywood, 2000: 125). Prvi poudarek (*of the people*) implicira politično enakost, drugi (*by the people*) zahtevo po ljudski participaciji in tretji (*for the people*) vladavino v korist ljudstva, poudarjen predstavniški element.

V 19. stoletju so posamezne demokratične institute uveljavljali v nekaterih evropskih državah in te so postajale navznoter ideološko-politično vse bolj pluralne. Toda konec 19. stoletja je bilo (delno) demokratičnih vsega komaj petnajst držav. Prvi vrhunec je ekspanzija demokracije dosegla takoj po prvi svetovni vojni, zlasti v Evropi. Velik demokrat Woodrow Wilson, simbol prvega večjega vala internacionalizacije demokracije, je med prvimi povezal idejo demokracije s pravico narodov do samoodločbe in bil zaradi tega na Slovenskem zelo cenjen. Zaradi nekaterih sistemskih nedorečenosti v 20. in 30. letih prejšnjega stoletja je

demokracija tedaj doživljala konceptualno in organizacijsko krizo. To je dodatno spodbudilo politično imaginacijo. Nastalo je mnogo doktrin in režimov demokracije: liberalna, socialistična, stanovsko-korporativna, ki so se navznoter še cepile ipd (Zver, 2002). Nekatere izmed njih so bile avtoritarne ali celo totalitarne.¹⁴⁵ Nosilci globalne demokracije so bile nacionalne države, vse večjo moč pa so pridobivali tudi mednarodna politična in socialna gibanja in organizacije, ki so kot zgodnja globalna družba širile vsaka svoj model demokratične ali tudi protidemokratične ideologije.

V *drugem valu* prostorske ekspanzije po drugi svetovni vojni je demokracija – v nekaterih primerih – ponovno zajela najprej totalitarne režime in velike poraženke druge svetovne vojne, tj. Nemčijo, Italijo in Japonsko, ter nekoliko kasneje še vojaške režime Španije, Portugalske in Grčije ter nekatere nestabilne države Latinske Amerike, npr. Urugvaj, Brazilijo, Argentino in deloma Čile (Linz in Stepan, 1996). V 70. in 80. letih je več kot trideset držav prešlo iz avtoritarnih v demokratične sisteme (Huntington, 1998: 307). Stopnja uresničevanja demokracije je bila zelo različna. Ponekod so jo zožili zgolj na svobodne volitve, na zahodu pa so jo najtesneje povezovali tudi z vladavino prava, varstvom človekovih pravic in svoboščin, zlasti državljanskih in individualnih, delitvijo in ravnotežjem politične moči, dejavno civilno družbo, v kateri se neodvisno od vlade organizirajo skupine in interesi. In ne nazadnje, demokracijo povezujejo s kapitalističnim gospodarstvom, saj so ekonomska načela, vrednote, norme in vedenja v takšnem gospodarstvu najbolj združljivi z načeli moderne (politične) demokracije.

Tretji, najobsežnejši val širitve demokracije zaznamuje, po Fukuyami, »svetovni triumf zahodne liberalne demokracije«. Zanj je liberalna demokracija končna oblika človeške vladavine (Heywood, 2000: 169). Izhodiščno energijo je dobil s simboličnim padcem berlinskega zidu, ko so vse bivše komunistične države z območja vzhodne in jugovzhodne Evrope ter nekatere druge z območja nekdanje Sovjetske zveze začele izvajati demokratične reforme. Ta globalizacijski val še ni pojenjal in lahko pričakujemo demokratične reforme tudi v preostalem delu sveta, ne le krščanskem, na katerega je Huntington vezal tretji val širitve demokracije. Danes imajo v dveh tretjinah sveta demokratične volitve. Govorico demokracije uporabljajo na vseh koncih sveta, tudi tam, kjer se še vzdržujejo na oblasti proti- ali nedemokratične sile.

¹⁴⁵ To situacijo leta 1933 zelo dobro prikaže profesor Albina Ogrisa, ko ugotavlja, da demokracija ni več individualistični, ampak kolektivistični pojav, posameznik pa je čisto prežet s pasivno kolektivno zavestjo: »Demokratična misel se osvobaja od liberalne in njenih institucij ter prične legitimirati drugačne institucije, med njimi v našem času predvsem diktatorične. Na taki idejni preusmeritvi prehajamo danes v dobo namerne in sistematične likvidacije demokratičnega parlamentarizma. Z začudenimi očmi gledamo, kako nastaja, kjer je konstelacija pogojev ugodna, neka nova vrsta vladavine, pa naj jo imenujemo že ljudsko avtoritarno državo, nacionalno ali razredno avtokracijo, demokratično diktaturo ali avtokratično demokracijo ali drugače« (Ogris v Zver, 2002: 173).

Skratka, demokracija je v 20. stoletju kot najpomembnejši politični trend postala univerzalni fenomen. Toda vprašanje, ki se nam v teoretični in praktični luči postavlja, je, ali lahko demokracijo, kakršno poznamo na zahodu, enostavno preslikamo v kulturna okolja, kjer se vrednote demokracije in modernega tržnega gospodarstva ljudem še niso usedle v podzavest. Dana kultura lahko, kot smo že ugotovili, zavira ali pospešuje demokratične procese.

Fenomen kulture ni »kontaminiral« le sodobne družboslovne znanosti, ampak je vstopil tudi v miselni vzorec gospodarstvenikov in politikov, ki vse bolj spoznavajo, da je to središčno vprašanje sodobnih družbenih procesov. V ospredje vstopa spoznanje, da regionalizacija in globalizacija nista le tehnološko-procesualno, ampak tudi kulturno vprašanje. Skupne politike, programi, institucije so le derivati nečesa temeljnega, tj. kulture. Tako na globalni ravni vstopa v ospredje vprašanje meje upravičenosti transfera družbenih struktur iz smeri zahod-vzhod ali sever-jug. »Polaganje« t.i. zahodnih družbenih struktur v drugačna kulturna okolja je lahko sporno in disfunkcionalno, če niso ob tem izpolnjeni še nekateri drugi, zlasti politično-kulturni pogoji.

2. To velja tudi za vprašanje standardiziranega liberalnega zahodnega modela demokracije v globalni dimenziji. V teoretični in politični razpravi se soočata dva temeljna pristopa: na eni strani govorimo o enoviti, kozmopolitski demokraciji, ki temelji na svetovnem državljanu, večinskem odločanju in globalni kulturi. Na drugi strani je komunitaristični model, saj izhaja iz predpostavke, da ostanejo države temeljni steber demokratičnega odločanja, konsenzualno odločanje in kulturni pluralizem. Zato lahko pričakujemo, da bo demokracija v globalnih razmerah doživela kompromis in bo ob danih skupnih stebrih morala živeti različne vsebine in oblike. S skupnim pojmom imenujejo tako rešitev *globalna demokracija*, ki kot tak negira obstoj enovitega globalnega modela demokracije.

S takšno splošno opredelitvijo demokracije si kaj dosti ne moremo pomagati pri definiranju *globalne demokracije*. Realisti jo pojmujejo v obsegu obstoječe, a vedno večje skupine demokratičnih držav, ki se na globalni ravni vse bolj pokriva s krovno organizacijo združenih narodov (OZN). Drugi jo razumejo kot enovito, kozmopolitsko politično strukturo, tj. »demokracijo brez meja«, katere edini pravi temelj je svetovni državljan. Toda preden pridemo do vsebine koncepta, je treba opredeliti njegove razsežnosti.

Globalna demokracija se lahko pojavlja v različnih razsežnostih in arenah.

Teritorialno dimenzijo globalne demokracije (t.i. teritorialna demokracija) lahko zaznamo v lokalnih skupnostih. Te se ne povezujejo le znotraj nacionalnih meja, ampak tudi med državami (t.i. čezmejno sodelovanje) in med regijami na evropski (npr. Evropski kongres lokalnih in regionalnih skupnosti: CLRAE) in celo svetovni ravni (Mednarodna koordi-

nacija združenj mest in lokalnih oblasti: WACLAC). Glavni cilj vseh teh aktivnosti je razvijanje lokalne samouprave in participacija enot lokalne samouprave (občin, mest, regij) v globalnem svetu (Haček, 2003). Na višji teritorialni ravni se demokracija uveljavlja na ravni nacionalnih držav. Nacionalna država je matična arena demokracije, inkubator demokracije. Razvoj demokracije na globalni ravni je najbolj odvisen ravno od tega, kako bo ta model političnega bivanja uspel znotraj nacionalnih meja. Naslednji prostor uveljavljanja demokracije so mednarodne regionalne zveze. Ta prostor si kot teritorij demokracije šele utira pot. Morda dela največje korake pri tem Evropska unija (EU), zagotovo pa ji bodo sledila še druga območja po svetu. Pred nami je stoletje regionalnih zvez in delnega zatona nacionalne države kot osrednje arene demokracije. A komaj je demokracija začela pohod na tej ravni, že jo spremljajo kritike o njeni neučinkovitosti na eni strani in »primanjkljaju« na drugi. Morda je še največji primanjkljaj zaslediti v svetovnem merilu: transnacionalne in transregionalne zveze pomenijo najširši prostorski okvir globalne demokracije. Gre za različne mednarodne mreže, ki že funkcionirajo po načelih demokracije na globalni ravni. Najpomembnejša je OZN, ki je bila še včeraj arena soočanj ideološko in politično razcepljenega sveta, arena merjenja moči velikih sil ipd. OZN šele postaja struktura z demokratičnimi potenciali na svetovni ravni.

Poznamo pa tudi *funkcionalni prostor* globalne demokracije (t.i. funkcionalna ali tudi korporativna demokracija). Gre za mreže globalnih političnih, socialnih, ekonomskih, obrambnih, tehničnih, strokovnih, zdravstvenih, kulturnih, športnih in drugih interesnih organizacij, ustanov in skupnosti, če funkcionirajo po načelih interne, organizacijske in drugih vrst demokracije. Funkcionalna demokracija uveljavlja transteritorialne interese znotraj določene strukture. Vzemimo za primer politično stranko na vseh ravneh, vse tja do najvišje asociacije (npr. Svetovna demokratična unija), ekonomske organizacije (podjetje ali na najvišji ravni Svetovni ekonomski forum, WEF), socialne (društvo, sindikat ali Mednarodna organizacija dela, ILO), obrambne organizacije, kot je Nato, ipd. Obstaja več načinov odločanja, pogosto z visoko kvalificirano večino ali celo s soglasjem. Tak kombiniran sistem je lahko eden od vzorcev globalnega odločanja.

Še na dve ravni uveljavljanja demokracije moramo opozoriti. Znotraj nacionalnih meja se lahko demokracija uveljavlja na ravni t.i. *civilne družbe*, torej v nekem (namišljenem) prostoru izven dosega (politične) države, kjer domuje politično-upravna moč z monopolom prisile. V mislih imamo nova družbena gibanja, nevladne organizacije, ki imajo prav tako pomembno globalno širitveno zmožnost pri nastajanju globalne (civilne) družbe.

Na vseh teh ravneh lahko demokracija deluje na dva načina: neposredno z izražanjem volje (volitve, referendumi, ljudske iniciative) in posredno, kjer posamezniki prenesejo svojo izvirno pravico odločanja na

voljene predstavnike (na poslance v parlamentu ali skupščini, svetnike v lokalnih skupnostih, zastopnike v gospodarskih, sindikalnih ali drugih korporacijah). Zaradi izjemnega razvoja komunikacijskih sredstev in tehnik se vrača pomen neposrednega odločanja (e-demokracija).

Anthony McGrew¹⁴⁶ uporablja termin transnacionalna demokracija in v zvezi z njo zaznava štiri temeljne »teorije«: liberalni internacionalizem, radikalni pluralizem, kozmopolitska demokracija in deliberativna demokracija.

Glokla demokracija – le še en prazen pojem v arzenalu demokratične imaginacije?

1. Družboslovna znanost, kot smo videli zgoraj, poskuša teoretsko reflektirati družbene razmere in poiskati ustrezne odgovore na najbolj temeljne dileme. V ta kontekst spada tudi prizadevanje, ki so ga družboslovci vložili zadnja leta v modeliranje različnih zasnov in pojmovani demokracije tudi na globalni ravni.

S politično-sistemskega vidika si lahko zamislimo, da poenostavimo dilemo, dve idealnotipski situaciji: absolutno (strukturno in kulturno) homogenizacijo v namišljenem sistemu kozmokracije na eni strani in parohialno izolacijo komunitaristične demokracije na drugi strani. Iz prve situacije izhaja kozmokratiški model, ki preslikava liberalnodemo-

¹⁴⁶ Anthony Mc Grew, predstojnik mednarodnih odnosov na univerzi v Southamptonu, se ukvarja z vprašanjem globalizacije in dilem, ki jih prinaša. V reviji *Global Transformations* je objavil obsežen članek *Transnational Democracy: Theories and Prospects* (dostopno na [http:// polity.co.uk/global/mcgrew.htm](http://polity.co.uk/global/mcgrew.htm)), ki ga v tem delu na kratko povzemamo:

1. Liberalni internacionalizem: Liberalni globalni red naj bi temeljil na mednarodnem pravu in sodelovanju med državami. Izhaja že od zgodnjih liberalnih pogledov (Lock, Bentham, Mill, Wilson) vse do današnjega dne.
2. Radikalni pluralizem: Ta smer poudarja pomen direktne demokracije in samouprave. Nova svetovna demokracija naj bi izhajala iz načel »nove politike« in vključevala pooblaščenca posameznikov in skupnosti. Gre za »koktajl« postmodernistov, marksistov in drugih, ki z doktrino »dobre skupnosti«, povezano z načeli javnega dobra, enakosti, aktivnih državljanov in harmonije z naravo, skušajo odgovoriti na globalno preureditev sveta.
3. Kozmopolitska demokracija: Osrednji predstavnik te paradigme je David Held. Zagovarja »dvojno demokratizacijo« političnega življenja, transnacionalno in teritorialno, tako da je zanj kozmopolitska demokracija v bistvu politična ureditev demokratičnih asociacij, mest in nacij kot tudi regij in globalne mreže. Od liberalnega internacionalizma se razlikuje zlasti po tem, da je skeptična do primarne vloge države.
4. Deliberativna demokracija: Paradigma, ki ne ponuja pomembnih institucionalnih inovacij, izhaja iz prepričanja, da »v jedru demokratične legitimnosti niso volitve ali reprezentanca, ampak posvetovanja«. Izhaja torej iz podobnih predpostavk kot klasične korporativne koncepcije demokracije.

kratični sistem z nacionalne na globalno raven. Temelji na posamezniku, na globalnem državljanstvu, globalnem etabliranju individualnih pravic in svoboščin, globalnem ljudskem predstavnstvu itd., poudarja participativne in predstavniške oblike odločanja, s prevladujočim večinskim modelom. Izhaja iz koncepta univerzalne globalne politične kulture (monokulturni pristop), globalna demokracija pa nastaja z ekspanzijo zahodnega modela liberalne demokracije. Komunitaristični model ohranja nacionalno državo kot glavnega akterja demokracije tudi na globalni ravni. Nacionalne entitete obdržijo maksimalni obseg izvirnih suverenih pravic in avtonomije, kar naj bi bilo bolj v skladu pluralno strukturo sveta. Nacionalne demokracije bi delegirale v sistem skupnega odločanja, ki pa bi bil bistveno ožji kot pri kozmokratskem oz. liberalnemu modelu. Večji poudarek kot večinski in teritorialni demokraciji je dan dogovorni demokraciji. Demokratična struktura na svetovni ravni naj bi bila le derivat nacionalnih demokracij.

Jasno je, da za svetovno demokracijo opisani situaciji in modela nista najbolj primerna. Prvi ne upošteva dovolj kulturnega pluralizma, drugi drži demokratično prakso ujeto znotraj nacionalnih meja. Koncept, ki izraža kompromis med globalno homogenizacijo in pretirano parohializacijo, so poimenovali glocalizacija (*glocality*). Pojem je skoval Ronald Robertson zato, da bi poudaril intenzivno intermediacijo lokalnega in globalnega, križanje in prežemanje informacij, vrednot, stilov, okusov, prepričanj, modnih trendov itd., ki jo je prinesla s seboj sodobna informacijska družba.

Glocalna demokracija je v pojmovnem smislu skovanka med lokalizacijo in globalizacijo, ki sta povezani z demokracijo. Glocalni koncept demokracije predpostavlja, da se nižja družbena entiteta po načelu subsidiarnosti lahko upravlja sama. To načelo je uporabno tudi za nacionalne, regionalne in globalne ravni. Omogoča torej, da se splošni demokratični principi (in strukture) prilagodijo tudi lokalnim (kulturnim) danostim.

V tem smislu je glocalna demokracija upor proti kozmopolitski demokraciji. Pomeni relativno avtonomijo, ravnotežje med kozmopolitskimi in lokalnimi vrednotami. Glocalna demokracija je nujno policentrična. Ne prenese nasilnega enotenja, istenja, homogene politične strukture in v nasprotju z modelom t.i. »Heimatlose Demokratie« sledi reafirmaciji nacionalnih in subnacionalnih kulturnih identitet. Izhaja iz prepričanja, da demokracija na svetovni ravni potrebuje večjo pestrost demokratičnih sistemov. Države z izrazito versko, etnično in socialno diferenciacijo za premagovanje danih razlik uvajajo t.i. konsenzualni oz. dogovorni model demokracije, ki onemogoča majorizacijo. Tak vzorec, ki ne briše razlik, bi bilo treba prenesti tudi na supranacionalno oz. globalno raven. Kulturna pestrost na globalni ravni bi morala ostati nedotaknjena.

Sočasno pa je demokracijo na svetovni ravni treba spraviti na skupni imenovalac, strukturno in kulturno. Za funkcioniranje (globalne) demokratične strukture je potreben določen obseg (skupne) demokratične

kulture, tj. obstoj demokratičnih vrednot in zaupanje v demokratične strukture. In ker so vrednote najgloblje v središču kulturnih obrazcev, najbolj težko spremenljiva vsebina kultur, ki se generacijsko spreminjajo le s subtilnim kultivacijskim (socializacijskim) procesom v daljšem obdobju, lahko na hitro izveden transfer struktur naleti na kulturni šok in kulturni upor. Skupni vrednotni konsenz bi moral vključevati vsaj dve sintetični načeli: spoštovanje človekovega dostojanstva in organizacijski princip avtonomistično zasnovane odprte družbe. V tem kontekstu bi lahko govorili o globalni (demokratični) politični kulturi, o globalni (demokratični) strukturi, vendar le, če bodo zaživele pestre oblike demokratične reprezentance, različni načini odločanja in velik obseg sistemsko zagotovljene avtonomije. To naj bi predstavljal koncept glokalne demokracije. V nasprotnem primeru bo vgrajen konflikt na globalni in regionalni ravni, pri katerem bo imela kultura glavno obeležje, kot je ugotavljal Huntington.

Demokracija zahteva, da so izpolnjeni nekateri splošni pogoji, da lahko deluje. Normativne in institucionalne, ki demokraciji odpirajo funkcionalni in teritorialni življenjski prostor, smo že omenili. Obstajati morajo seveda tudi legitimni akterji s posebnimi interesi, potrebami in odgovori na družbene dileme. Ti so poleg demosa lahko posamezniki, politične stranke in druge asociacije, države, različne korporacije itd. Med rivalskimi akterji morata obstajati vsaj približno ravnotežje moči in ustrezen medijski sistem. Zagotovljena morata biti neki osnovni družbeni standard in prepričanje o dolgoročni in vsestranski koristnosti demokracije. In ne nazadnje, element, ki ga poskuša ta razprava posebej poudariti, to je obstoj demokratičnih političnih vrednot, se pravi politična kultura. Iz nje izhaja zaupanje v demokratične strukture in od tega so odvisni legitimacija, funkcioniranje in obstoj.

Transnacionalna demokracija (regionalna oz. subglobalna in globalna) pa zahteva uresničitev še nekaterih posebnih pogojev. Svetovna demokratična struktura ne bi smela biti centralizirana. Tudi mednarodna moč nacionalnih demokracij bi morala biti bolj razpršena. Razlike v osebnem in družbenem standardu bi morale biti bistveno manjše. Ustvariti je treba razvejan sistem demokratične inkulturacije. Sistem sprejemanja ključnih odločitev na globalni ravni pa bi moral vključevati ustrezne kvalificirane večine ali celo soglasje, kar bi omejilo pomen rivalske (večinske) in okrepilo pomen dogovorne demokracije. Eden od takšnih mehanizmov je tudi veto.

Evropa se v globalni dimenziji kaže kot regionalna kulturna entiteta. Temelji na grški kulturi, rimskem pravu, judovsko-krščanski religiji, humanizmu in renesansi, racionalizmu itd. Kljub temu so se v zgodovinskem razvoju pojavile značilne politične, socialne, ekonomske, verske, etnične in druge razlike in seveda tudi konflikti, predvsem zaradi tega, ker niso znali ali hoteli upravljati z vsemi temi različnostmi. Tako so npr. v 19. stoletju legitimne etnične razlike v oživljajočih nacionalnih

gibanjih končale v imperialističnih vojnah, socialnopolitična in ideološka nasprotja pa v drugi svetovni in hladni vojni. Kako obvladovati sodobne razlike, ki jih sintetično imenujemo kulturne? Nam lahko nova politična »strukturalizacija« Evrope služi kot primer tudi za svet v celoti, katerega miru in blaginje ne bo mogoče graditi na poenotenju in vsiljevanju neke zveličavne strukture (in kulture)?

Nobena transnacionalna regija v svetu ni dosegla tako visoke stopnje strukturnega poenotenja kot EU. Za male države, ki so praktično postale del nove skupnosti, je vitalnega pomena, kakšna bo zgradba t.i. evropske demokracije, ki bi ji morala biti pravna podlaga evropska ustava, ki je na prvem izpitu klavrnno propadla.

Na kulturnem, etničnem, verskem, političnem in socialnoekonomskem zelo pisanem prostoru Evropske unije bo prihajalo do nasprotja interesov. Pri tem je pomembno, da se razlike upravljajo na demokratičen način, se pravi tako, da bosta zagotovljeni načelo enakopravnosti udeležencev in načelo svobode.

Svet so poskušali enovito in celovito urejati že pred tisočletji; seveda ne demokratično in le v obsegu njihovega tedanjega poznavanja njegovega obsega. Demokracija je na svetovni ravni doživela prvo zelo omejeno »etablizacijo« z ustanovitvijo Društva narodov takoj po 1. svetovni vojni. Vendar ta organizacija ni zmogla upravljati z razlikami, ki so se potencirale v tedanjih mednarodnih odnosih. Tudi OZN, ki je nastala na ruševinah razmer sil po 2. svetovni vojni, naj bi predstavljala demokratično ureditev sveta. Vendar sta hladna vojna in agresivna mednarodna politika komunističnega bloka ovirala globalno ekspanzijo demokracije in tudi večjo demokratizacijo odnosov znotraj razvejane strukture OZN.

Govorimo seveda o dveh ravneh demokracije na globalni ravni. Eno dimenzijo predstavlja demokracija asociacijskih, institucionalnih, korporativnih, državnih in drugih mrež na globalni ravni, drugo dimenzijo pa posebna, suprastruktura na najvišji ravni, v OZN; pogojno jo lahko imenujemo ZN-demokracija.

Po hladni vojni so se razmere bistveno spremenile. Morda prihaja čas, ko bo na svetovni ravni zaživela odgovorna, odzivna in transparentna demokratična struktura. Nekateri demokratični mehanizmi so že uveljavljeni: OZN vključuje vse države sveta, katerih predstavniki se dejavno vključujejo v delo npr. Generalne skupščine ali drugih organov (odborov, komisij, organizacij v sestavi itd). V nekaterih organih je zagotovljen celo sistem veta kot temeljni mehanizem konsenzualnega odločanja.

OZN vlaga več napora kot v demokratizacijo notranjih odnosov v proces demokratizacije še nedemokratiziranih območij. V glavnem gre za t.i. postkonfliktna območja. Zadnja leta je bilo o tem celo več konferenc pod okriljem OZN. Razpravljali so o demokratičnem upravljanju konfliktov, razvoju, sodelovanju in svetovni varnosti, ki se vse bolj obravnava v kontekstu novega terorističnega vala v svetu. S tem se je OZN prelevila v

dejavnik ne le varnosti in miru, ampak tudi širitve demokracije v države, kjer še ni zaživela. Pomenljivo je, kako v OZN definirajo demokratizacijo. Zanje je to »proces transformacije političnega, socialnega in vrednotnega sistema družbe«. Vključujejo torej tudi preobrazbo vrednotnega sistema.

Dejstvo je, da so demokratični potenciali prisotni v vsaki družbi na svetu. To pomeni, da demokracija ni izključno zahodni fenomen. Načela demokracije se lahko razvijejo tudi v drugačnih institucionalnih razmerah. Pomembno je, da se glas posameznika in skupin sliši. Demokratizacija ne more biti uvozno-izvozni artikel, ampak je dolgoročen proces sinergičnih političnih, socialnih, ekonomskih in kulturnih sprememb. Mednarodna skupnost mora sodelovati tako, da ustvarja za demokracijo plodno družbeno okolje: preprečuje revščino, vpliva na vladavino prava, na demilitarizacijo družb in na uvedbo civilnega nadzora nad vojaškimi silami, na vzpostavitev ter ohranitev miru in varnosti državljanov in, na kar smo želeli v tem delu opozoriti, soustvarjati mora ustrezno kulturno podlago.

Na svetovni ravni imajo veliko vlogo tudi organizacije, ki niso pod okriljem OZN, niti posameznih držav, čeprav jih podpirajo tudi vlade. Te mreže, ki spodbujajo razvoj demokracije, postajajo izjemno učinkovite zlasti na tistih območjih sveta, kjer se z demokracijo šele srečujejo (npr. IRI, International Republican Institut).

2. Včasih se zdi, da so ideje, ki se pojavljajo, neuresničljive. Lahko so sicer teoretsko artikulirane, lahko so celo odsev velike potrebe, a so težko uresničljive v družbeni praksi. Iz tega pogoste rastejo skepsa, pesimizem in končno zavračanje idej in konceptov.

Eden od takih pomislov je tudi ta, da demokracija korenini v (deljeni) zgodovini, jeziku in politični kulturi, ki so konstitutivni dejavniki modernih teritorialnih političnih skupnosti, in da je edini izvorni forum demokracije znotraj nacionalnih meja. Pogost argument skeptikov je tudi, da je »demokracija« na nadnacionalni ravni le domena nacionalnih elit, ne pa demosa, ki pomeni koren pojma demokracije. To je znan argument elitistov in pluralistov »prve učne ure«, ko je demokracija prvič padla v krizo v 20. in 30. letih prejšnjega stoletja. Predlagali so, da se moramo v modernem svetu posloviti od klasične teorije demokracije kot vladavine enotnega in suverena ljudstva (Schumpeter).

»Realisti« tudi radi poudarjajo, da je mednarodna stvarnost, regionalna in svetovna, posledica konfliktnih interesov. Močni uveljavljajo svoj vpliv pri najpomembnejših ekonomskih in političnih odločitvah ter s tem uveljavljajo svojo hegemonijo ne glede na institucionalno strukturo. Zato se skeptikom in realistom resnična demokracija na globalni ravni zdi utopična ideja. Realna demokracija je po njihovem mnenju vedno le nacionalna demokracija. Toda tudi nekateri kritiki z leve spoznavajo glavno oviro pri oblikovanju globalne demokracije v nacionalni državi, ki jo imenujejo »ujetniška demokracija« (Knies). Samodejni tok globaliza-

cije, ki prinaša hegemonijo močnih in velikih, naj bi povzročal konflikte. Globalizacijo bi bilo treba regulirati, vendar ne po »formuli Davos«, ko na zasedanju svetovnega gospodarskega foruma nekaj sto »dostojanstvenikov« odloča o usodi šestih milijard ljudi.

Čeprav je država zgodovinski inkubator moderne demokracije, nekoč edina in osrednja politična entiteta in polje, kjer je demokracija dosegla svoj polni razvoj, v sodobnosti izgublja edinstven pomen. Poleg že obstoječih nižjih lokalnih političnih entitet (npr. občin) obstajajo še regionalne in tudi globalne. Še več, pomen in vloga regionalnih in globalnih ustanov in organizacij naraščata, nacionalna država pa svojo še nedavno nedotakljivo in nedeljivo suvereno oblast prenaša na nadnacionalno raven. Poleg tega perspektiva za demokratizacijo globalne politike še nikoli ni bila tako jasna in nujna kot sedaj. Ker je globalizacija dejstvo, ker je potreba po reševanju globalnih vprašanj nujna, ker svet postaja politična entiteta s skupnimi razvojnimi vizijami, programi, potrebami, ker je vse več skupnih interesov in problemov, kot sta ekologija in terorizem, je potreben jasen sistem odločanja, ki bo na skupna globalna vprašanja dal skupne globalne odgovore. Human način iskanja slednjih je demokracija. Prostor torej obstaja, regionalni in globalni vsebinski problemi tudi, treba je le odpreti ta prostor in demokracijo povabiti vanj, tudi zato, ker se demokratična zavest in praksa demokracije vse bolj širita po zemeljski obli. Brez demokratične regulacije samodejnih globalizacijskih procesov lahko pride na svetovni ravni do še večjih konfliktov. To so torej razlogi, da lahko govorimo o tem, da je globalna demokracija legitimno, ne le teoretsko, ampak tudi praktično vprašanje. Po svoje že živi svoje lastno, resda še nepolno življenje, tako na regionalni (npr. sistem odločanja v EU, NATU ipd.) kot tudi na globalni ravni (OZN). V celoti gledano pa demokracija na svetovni ravni še vedno živi »separatno«. Živi v določenih ustanovah, na lokalnih območjih, v državah, v regionalnih zvezah, na globalni ravni pa v omejenem obsegu le v določenih strukturah. Izgradnja »supra« globalne strukture je torej naloga, ki se ji svet v tem stoletju ne bo mogel izogniti.

3. Vrnimo se k našemu jedru problema globalne demokracije. Že zgoraj smo ugotovili, da so vpeljava, delovanje in s tem obstoj demokratičnih struktur nujno povezani z ustreznim standardom in predvsem demokratično politično kulturo. Sprejeti moramo stališče, da imajo vse družbe na svetu v sebi nekakšen demokratični potencial in da je treba ta potencial razvijati. Ne nazadnje, kdo ne bi želel biti svoboden in enak drugemu? Na globalni ravni je ljudem treba omogočiti spoznanje in evalvacijo temeljnih demokratičnih vrednot, in sicer z razvejanim in nevsiljivim sistemom demokratične politične socializacije.

BIBLIOGRAFIJA

- (1947, 1963, 1974): Ustave Republike Slovenije, Skupščina Republike Slovenije, Ljubljana.
- (1991, dopolnitve 2006): Ustava Republike Slovenije. Skupščina Republike Slovenije, Ljubljana.
- (1994): Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- (2001): Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making, OECD, Paris.
- (2002): Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, Ljubljana, št. 56/2002, 28. junij 2002, EPA 185/III.
- (2002): Poslovník Državnega zbora. Uradni list RS, št. 35/2002.
- (2003): Pobuda za prihodnost nevladnih organizacij v Sloveniji. NCVO, Ljubljana.
- (2003): Raziskava »Stališča o lokalni demokraciji«. Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- (2003): Strategija Vlade RS za sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Vlada RS, Ljubljana.
- (2004): Poročilo DZ o delu v mandatu 2000–2004. Državni zbor RS, Ljubljana.
- (2004): Raziskava »Participacija prebivalcev Ljubljane pri odločanju«. Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- (2004): Zakon o državni upravi. Uradni list RS, Ljubljana.
- (2004): Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije, Uradni list RS, Ljubljana, št. 34/2004.
- (2005): Citizenship education at school in Europe. Eurydice, Brussels.
- (2005): Raziskava »Stališča o nacionalni in mednarodni varnosti«, Slovensko javno mnenje 2005/2.
- (2006): Raziskava »Varnostna in obrambna kultura ter vzgoja mladih za varnost«, Center za politološke raziskave.
- (2007): Poročilo o delu Državnega sveta RS v tretjem mandatu (2002–2007). Državni svet RS, december 2007.
- (2008): Freedom House, 2008 Report on Nations in Transit. Dostopno na <http://www.freedomhouse.hu> (september 2008).
- Aasen, P. (2003): What happened to social-democratic progressivism in Scandinavia? V: Apple, M.W., The State and the Politics of Knowledge. Routledge falmer, New York.
- Ackerman, B. in Fishkin, J. (2004): Deliberation Day. Yale Univesity Press, New Haven.

- Adam, F. (1996): Sociološki portreti. Založba obzorja, Maribor.
- Agh, A. (1994): The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments. V: Agh, A. (ur.), The Emergence of ECE Parliaments – The first Steps, HCDS, Budapest.
- Ash, T. G. (1989): The uses of adversity. Essays of the fate of Central Europe. Penguin Books, Cambridge.
- Ashbourn, J. (2000): Biometrics: Advanced Identity Verification. The Complete Guide. Springer, London.
- Almond, G. A. in Verba, S. (1965): The civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Boston.
- Ashford, N. (2001): Principles for a free society. Jarl Hjalmarson Foundation, Bromma.
- Audigier, F. (2002): Osnovni koncepti in temeljne kompetence izobraževanja za demokratično državljanstvo. IDC, Svet Evrope and i2, Ljubljana.
- Bačlija, I. in Haček, M. (2007): Limited opportunities for political participation: a case-study of Roma local councillors in Slovenia. Romani studies, December 2007, let. 17, št. 2, str. 155–179.
- Ball, S. (2004): Sociology of Education. Routledge, London.
- Barlow, M. (1994): Alternative structures of government in metropolitan areas. V: Development and administration of Prague, Institute voor sociale geografie, Amsterdam.
- Bavcon, L. (1995): Človekove pravice in razvoj. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Bergant, Z. (2000): Slovenski klasični liberalizem: idejno-politični značaj slovenskega liberalizma v letih 1891–1921. Nova revija, Ljubljana.
- Beyme, von K. (1994): Ansätze zu Einer Theorie der Transformation der Ex-Sozialistischen Länder Osteuropas. V: Markel, W. (ur.), Systemwechsel I: Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, Leske und Budrich, str. 141–171.
- Beyme, von K. (1996): Transition to democracy in Eastern Europe. Macmillan, Houndmills; St.Martin's, New York.
- Beiner, R. (1992): What is matter with liberalism? University of California Press, Berkeley.
- Berger, P. in Luckmann, T. (1988): Družbena konstrukcija realnosti. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Biesta, J. J. G. (2006): Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future. Paradigm Publishers, London.
- Brezovšek, M. (1995): Politična participacija. Teorija in praksa, let. 32, št. 3–4, str. 199–211.
- Brezovšek, M. (1997): Regionalna država med unitarizmom in federalizmom. Teorija in praksa, let. 34, št. 2, str. 183–196.
- Brezovšek, M. (1998): Politični sistem in temeljne človekove pravice. V: Zver, M. (ur.), Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije: zbornik referatov in razprav iz strokovnega posveta s prilo-

- ženim besedilom Splošne deklaracije človekovih pravic, Državni svet RS, Urad varuha človekovih pravic, Ljubljana, str. 47–68.
- Brezovšek, M. (2004): Problem volilne (ne)udeležbe na lokalnih volitvah in volilno ravnanje. V: Brezovšek, M., Haček, M. in Krašovec, A. (ur.): Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Brinar, I. (1998): Evropeizacija med uniformnostjo in različnostjo. V: Zajc, D. (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Politološki dnevi, Portorož.
- Bučar, F. (2001): Ustava kot političen projekt. V: Zajc, D. (ur.): Slovenska država ob deseti obletnici. Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Bučar, F. (2003): Dvodomnost parlamenta. V: Hvala, I. et al (ur.), Sodobna država, Fakulteta za družbene vede in društvo "Občasni forum", Ljubljana, str. 144–158.
- Bugarič, B. (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V: Ribičič, C. (ur.), Regionalizem v Sloveniji. ČZ Uradni list, Ljubljana, str. 121–130.
- Bull, H. P. (2001): Sloboda informacija. V: Nohlen, D. (ur.), Politološki rječnik, Pan Liber, Osijek, Zagreb, Split, str. 402–403.
- Calise, M. (1994): The Italian Particracy: Beyond President and Parliament. *Political Science Quarterly*, let. 109, št. 3, str. 441–481.
- Cerar, M. (1993): Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Cerar, M. et al (2002): Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili. Društvo AI Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Cerar, M. (1998): Objektivna politična odgovornost ministra – nekateri vidiki. *Teorija in praksa*, let. 35, št. 6, Ljubljana.
- Clough, E. (2000): An Overview of the Debate on Institutional Design: Parliamentarism versus Presidentialism. Dostopno na www.members.shaw.ca/eclough/essays/parliamentary.htm (september 2008).
- Cochrane, A. (1993): Whatever happened to local government. Open University Press, Buckingham.
- Coombes, D. in Rees, N. (1991): Regional and Social Policy. V: Hurwitz in Lequesne (ur.), *The State of European Community*, Boulder, Colorado.
- Crenson, M. in Ginsberg, B. (2002): Downsizing democracy. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Čebulj, J. (1992): Varstvo informacijske zasebnosti v Evropi in v Sloveniji. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Dahl, R. A. (1990): Transition to Democracy. Address delivered to the symposium on "Voices of Democracy", University of Dayton, Centre for International Studies, marec 1990. Dostopno na <http://www.freedomhouse.com> (avgust 2008).
- Dahrendorf, R. (1990): Reflections on the revolution in Europe. Chatto & Windus, London.
- Dente, B., in Kjellberg, F. (1988): The dynamics of institutional change: Local government in Western democracies. Sage, London.

- Donnelly, J. in Howard, E.R. (1986): *Human Dignity, Human Rights, And Political Regimes*. *American Political Science Review*, št. 3, str. 39–62.
- Duverger, M. (1980): *A New Political System Model: Semi-presidential Government*. *European Journal of Political Research*, let. 8, št. 2, str. 165–187.
- Eigli, R. (2004a): *Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. Dostopno na www.dcu.ie-cis (september 2008).
- Eigli, R. (2004b): *From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies*. Dostopno na www.dcu.ie-cis (september 2008).
- Ersson, S. O. in Lane, J. E. (1987): *Politics and Society in Western Europe*. Routledge, London.
- Etzioni, A. (1993): *The Spirit of Community*. Simon and Schuster, New York.
- Fehr, H. (1994): *Political Regime Change: Structure and Process Driven*. *International Social Science Journal*, št. 131, str. 328–349.
- Ferligoj, A. (1989): *Razvrščanje v skupine. Teorija in uporaba v družboslovju*. Ljubljana: RI FSPN.
- Fink - Hafner, D. in Haček, M. (ur.) (2000): *Demokratski prehodi I*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. in Haček, M. (ur.) (2001): *Demokratski prehodi II*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. (2001): *Politične stranke*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. (2002): *Prevzemanje oblasti v kontinuiranem demokratskem prehodu*. V: Fink - Hafner, D. in Boh, T. (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. (2004): *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. in Krašovec, A. (2004): *Vpliv volilnega sistema na delež žensk v nacionalnem in lokalnih predstavniških telesih v Sloveniji*. V: Brezovšek, M., Haček, M. in Krašovec, A. (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink - Hafner, D. in Lajh, D. (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fukuyama, F. (1994): *Kraj povjesti i poslednji čovjek*. SN, Zagreb.
- Fukuyama, F. (2004): *State-Building. Governance and World Order in the Twenty First Century*. Profile Books Ltd., London in Cornell University Press, USA.
- Giddens, A. (1994): *Beyond left and right*. Polity Press, Cambridge.
- Giddens, A. (1997): *Sociology*. Third edition. Polity Press, Cambridge.
- Giddens, A. (2000): *Runaway World*. Routledge, New York.

- Gordimer, N. (1999): Reflections by Nobel Laureates. V: Danieli, Y. et al (ur.), *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*. Baywood, New York.
- Gosar, A. (1932): *Kriza moderne demokracije? Razprave*, Ljubljana.
- Grad, F., Zajc, D. in Kaučič, I. (1990): *Referendum in sprejemanje nove slovenske ustave*. Institut za javno upravo, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Grad, F. (1992): *Neposredna demokracija v lokalni samoupravi. Teorija in praksa*, let. 29, št. 1/2, str. 60–64.
- Grad, F. (1993): *The Relation between the parliament and government from the Principle of the Division of Powers' Point of View*. Javna uprava, let. 29, št. 1/2.
- Grad, F. (1994): *Osnovne značilnosti slovenske volilne zakonodaje*. Javna uprava, let. 30, št. 1, str. 93–104.
- Grad, F. (2000): *Parlament in vlada*. Uradni list RS, Ljubljana.
- Grad, F., Kaučič, I., Kristan, I. in Ribičič, C. (2001): *Državna ureditev Slovenije*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Grad, F. (2004): *Uvodna pojasnila. V: Predpisi o volitvah v Evropski parlament*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Grad, F. (2004a): *Uvodna pojasnila. V: Predpisi o volitvah v Državni zbor 2004*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Green, A. (1994): *Postmodernism and state education*. *Journal of Education Policy*, let. 9, št.1.
- Gutmann, A. (2001): *Demokratska vzgoja*. i2, Ljubljana.
- Gutmann, A. (2001b): *Introduction in Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press, New Jersey.
- Gwyn, B. W. (1986): *The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*. V: Goldwin, R. A. in Kaufmann, A. (ur.), *Separation of Powers. Does it Still Work?* Enterprise Institute for Public Research, Washington, D.C.
- Habermas, J. (1996): *Between Facts and Norms*. MIT Press, Cambridge, USA.
- Haček, M. (2001): *Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji*. V: Zajc, D. (ur.): *Slovenska država – ob deseti obletnici*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Haček, M. (2003): *Participacija enot lokalne samouprave v globalnem svetu*. Zbornik Slovenskega politološkega društva, Portorož.
- Haček, M. (2004): *Fenomen neodvisnih kandidatov in list neodvisnih kandidatov na lokalnih volitvah*. V: Brezovšek, M., Haček, M. in Krašovec, A. (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Haček, Miro (2007): *Lokalne volitve – še vedno zgolj drugorazredne volitve?* *Lex Localis*, let. 5, št. 1, str. 31–45.
- Hampden-Turner, C. in Trompenaars, F. (1993): *The seven cultures of capitalism*. New York.

- Held, D. (1996): *Models of democracy*. Polity, Cambridge.
- Heywood, A. (2000): *Key Concepts in Politics*. Routledge, New York.
- Hofstede, G. (1984): *Culture's consequences*. Newbury Park, London and New Delhi.
- Hofstede, G. (2001): *Lokales denken, globales handeln*. München.
- Huntington, S. P. (1993): *The third wave: democratization in late twentieth century*. University of Oklahoma Press, Norman, London.
- Huntington, S. P. (1998): *Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*. Europa Verlag GmbH, München and Wien.
- Iglič, H. (2001): *Socialni kapital, socialna omrežja in politično vedenje: empirična študija*. Družboslovne razprave, let. 17, št. 37–38, str. 167–190.
- Igličar, A. (2004): *Sociologija prava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Ignatieff, M. (2001): *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press, New Jersey.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and Postmodernization*, Princeton University Press, New Jersey.
- Inglehart, R. (1997a): *Modernization and Postmodernization. Cultural, economic, and political Change in 43 Societies*. Princeton, New Jersey.
- Ivković, M. (1985): *Vaspitanje i društvo*. Gradina, Niš.
- Jambrek, P., Perenič, A. in Uršič, M. (ur.) (1988): *Varstvo človekovih pravic, razprave, eseji in dokumenti*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Jambrek, P. (1990): *Ustavna izvedba načela delitve oblasti. Teorija in praksa*, let. 27, št. 10–11, str. 1179–1189.
- Jambrek, P. (1992): *Ustavna demokracija*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Janda, K., Berry, J. M. in Goldman, J. (1992): *The challenge of democracy: government in America*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Jeraj, J. (1941): *Korporacijski red in družbena reforma Jugoslavije*. Maribor.
- Jerovšek, T. (1994): *Naloge občin in pokrajin. V: Zakaj v nove občine, Služba Vlade RS za reformo lokalne samouprave*, Ljubljana.
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications Ltd, London.
- Jones, G. in Steward, J. (1983): *The case for local government*. Allen & Unwin, London.
- Kaučič, I. (1994): *Referendum in sprememba ustave*. Uradni list RS, Ljubljana.
- Kaučič, I. in Grad, F. (2003): *Ustavna ureditev Slovenije (tretja izdaja)*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Kaučič, I. in Grad, F. (2007): *Ustavna ureditev Slovenije (četrta izdaja)*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Keating, Michael in Hooghe, L. (1996): *Regions and the EU Policy Process*.

- V: Richardson, J. (ur.), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge.
- Kelly, A. V. (1995): *Education and Democracy: Principles and Practices*. Paul Chapman Publishing Ltd, London.
- Kelsen, H. (1929): *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen.
- Kimmel, A. (1990): *Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten*. Textausgabe mit einer Einfuehrung und einer Sachverzeichnis von Professor dr. Adolf Kimmel. Wuerzburg.
- King, A. (1976): *Models of Executive-Legislative Relations*. Random House, New York.
- Kjellberg, F. (1985): Local government reorganization and the development of the welfare state. *Journal of public policy*, št. 3, str. 215–239.
- Klemenčič, G. (2001): Varstvo elektronske zasebnosti. V: *Internet in pravo*, Pasadena, Ljubljana, str. 129–191.
- Knies, G. (2003): Globale Krise und Demokratie. Dostopno na <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/wuf/wf-93/9311501m.htm> (avgust 2006).
- Kobler, G. (2004): *Pravosodni sistem*. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Kocjančič, R., Ribičič C., Grad F. in Kaučič, I. (2003): *Ustavno pravo Slovenije*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Krašovec, A. (2000): *Moč v političnih strankah*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krašovec, A. in Boh, T. (2002): Podatki o preteklih volitvah. V: Fink - Hafner, D. in Boh, T. (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krek, J. E. (1895): *Črne bukve kmečkega stanu*. Ljubljana.
- Kristan, I. (1998): Državni svet ali zbor regij? V: Ribičič, C. (ur.), *Regionalizem v Sloveniji*, Uradni list, Ljubljana, str. 173–185.
- Kropivnik, S. (2002): Družbeni in ideološki profili slovenskih političnih strank v preteklem desetletju. V: Fink - Hafner, D. in Boh, T. (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kustec-Lipicer, S. (2004): Lokalne volitve in dejavnosti, povezane z njimi – pogled iz zornega kota volivca. V: Brezovšek, M., Haček, M. in Krašovec, A. (ur.): *Lokalna demokracija I: Analiza lokalnih volitev 2002*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Kušej, G. (1933): *Sodobna demokracija : njene teoretične osnove in praktične oblike*. Sfinks, Ljubljana.
- Lane, D. (1984): *Human Rights Under State Socialism*. *Political Studies*, št. 32, str. 339–368.
- Leben, S. (1933): *Demokracija in elita*. *Sodobnost*, št. I/1933.
- Lijphart, A. (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, A. (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Per-*

- formance in Thirty-Six Countries. Yale University Press, New Haven in London.
- Linz, J. (1990a): The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, let. 1, št. 1, str. 51–69.
- Linz, J. (1990b): The Virtues of Parlamentarism. *Journal of Democracy*, let. 1, št. 4, str. 84–91.
- Linz, J. in Stepan, A. (1996): Toward Consolidated Democracy. *Journal of Democracy*, let. 6, št. 5, str. 14–33.
- Lukšič, I. (1992): Politične doktrine v ustavi RS. *Teorija in praksa*, let. 29, št. 3/4, str. 305–309.
- Lukšič, I. (2001): The political system of the Republic of Slovenia. *Znanstveno in publicistično središče*, Ljubljana.
- Lukšič, I. (2003): Korporativni državni svet. V: Hvala, I. et al (ur.), *Sodobna država*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Mahnich, A. (1905): U znaku krščanske demokracije. *Hrvatska straža*, let. III, št. 72.
- Makarovič, M. (2002): Politična participacija v desetletju demokratizacije. V: Toš, N. in Bernik, I. (ur.): *Demokracija v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Mansbridge, J. (1983): *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press, Chicago.
- March, G. J. in Olsen, P. J. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, let. 78, št. 3, str. 734–750.
- Martenson, J. (1989): Introduction. V: *Bulletin of Human Rights*. Taylor and Francis, New York.
- Mastnak, T. (1992): *Vzhodno od raja*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Maynor, J. W. (2003): *Republicanism in the Modern World*. Polity Press, Cambridge.
- McCormick, J. (1999): *Understanding the European Union*. Palgrave, London.
- Mežnarič, I. et al (2004): Analiza vključevanja nevladnih organizacij v pripravo in izvajanje politik. II. fazno poročilo, CNVOS, Ljubljana.
- McGrew, T. (2006): *Transnational Democracy: Theories and Prospects* (dostopno na <http://polity.co.uk/global/mcgrew.htm>, november 2006).
- Miheljak, V. in Toš, N. (2002): Tranzicija v Sloveniji med demokratizacijo in suverenizacijo. V: Toš, N. in Bernik, I. (ur.), *Demokracija v Sloveniji*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Miller, W.L. (1992): Political participation and voting behaviour. V: Hawkesworth, M. in Kogan, M. (ur.): *Encyclopedia of government and politics*, let. 1, Routledge, London and New York.
- Mlinar, Z. (1989): Individualna avtonomija in človekove pravice in temeljne svoboščine v razvojni perspektivi. V: *Zbornik, Študijski dnevi: Demokracija in socializem*. Ljubljana, str. 219–240.

- Moe, M. T. (1990): *The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy*. V: Williamson, O. E. (ur.), *Organization Theory*. Oxford University Press, Oxford in New York, str. 116–153.
- Moe, M. T. in Caldwell, M. (1994): *The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary System*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, let. 150, št. 1, str. 171–195.
- Molan, J. (2005): *Politična participacija v Sloveniji*, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Mosher, R. et al. (1994): *Preparing for citizenship: teaching youth to live democratically*. Greenwood Publishing Group Inc., United States of America.
- Nagy, M. T. in Vrečko, B. (ur.) (1994): *Priročnik o udeležbi javnosti v postopkih sprejemanja odločitev na področju varstva okolja*. Slovensko predstavništvo regionalnega okoljskega centra za srednjo in vzhodno Evropo, Ljubljana.
- Nolan, J. L. (1998): *The therapeutic state*. Oxford University Press, Oxford.
- Page, E. C. (1991): *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Pavčnik, M. (1993): *Argument temeljnih pravic*. *Teorija in praksa*, let. 30, št. 9–10, str. 890–898.
- Peter, J. (2001): *Local Governance in Western Europe*. SAGE Publications, London, New Delhi.
- Perenič, A. (1988): *Zgodovinski razvoj človekovih pravic*. V: Jambreč, P. et al (ur.), *Varstvo človekovih pravic, razprave, eseji in dokumenti*, Mladinska knjiga, Ljubljana, str.17–33.
- Peterle, L. (2002): *Enlargement to the EU: Slovenia as the bridge-builder in regional cooperation*. Lecture at the Swedish institute of international affairs, Stockholm, 16. 12. 2002.
- Prašnikar, A. in Vlaj, S. (2001): *Celostni odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji*. V: Borak, N. (ur.): *Novosti v državnem revidiranju in izvajanje zakona o javnih financah*, Tretji izobraževalni seminar o javnih financah in državnem revidiranju, Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož.
- Prepeluh, A.-A. (1918/I): *O ustavi in načelih*. *Demokracija*, str. 280–281.
- Prepeluh, A.-A. (1920/II): *Demokracija ali diktatura? Naši zapiski*, št. XII, str. 85–87.
- Prepeluh, A.-A. (1920/III): *Slovenstvo, jugoslovanstvo in socializem*. *Naši zapiski*, št. XII, str. 165–167.
- Prunk, J. (1992): *Slovenski narodni vzpon*. Državna založba, Ljubljana.
- Prunk, J. (2002): *Kratka zgodovina Slovenije*. Založba Grad, Ljubljana.
- Prunk, J. (2002a): *Primerjava političnega razvoja v Sloveniji in Hrvaški 1990–2000*. V: Fink - Hafner, D. in Boh, T. (ur.), *Parlamentarne volitve 2000*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

- Prunk, J. in Zver, M. (2003): Die politische Kultur der Slowenen – das Erbe und die Folgen. V: Gabor, E. (ur.), Transformationserfahrungen, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Baden-Baden.
- Putnam, D. R. (1993): Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Oblak, E. (ur.) (2004): Report on NGO sector in Slovenia. Trust for civil society in CEE, Ljubljana.
- O'Donnell, G. (1991): Democracia Delegativa? *Novos Estudos*. CEBRAP, 31, str. 42–65.
- Offe, C. (1994): Der Tunnel am Ende des Lichts. Campus Verlag, Frankfurt am Main and New York.
- Ogris, A. (1926): Politische stranke. Ljubljana.
- Renner, K. (1946): An der wende zweier zeiten. Dunubia, Wien.
- Ribičič, C. (1997): Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije. V: Brezovšek, M. (ur.), Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1998): Za regionalizem in zbor pokrajin. V: Ribičič, C. (ur.). Regionalizem v Sloveniji. ČZ Uradni list, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1999): Pomen regionalizacije za Slovenijo. V: VI. dnevi slovenske uprave – Zbornik referatov, Portorož 1999. Visoka uprava šola, Ljubljana.
- Ribičič, C. (2000): Podobna parlamentarnega desetletja. Izdano v samozaložbi, Ljubljana.
- Rub, W. F. (1993): Šah parlamentu: uloga predsednika u srednjoevropskim in istočnoevropskim tranzicijama. *Politička misao*, let. 30, št. 4, let. 87–104.
- Rupnik, J. (1994): Ustavno pravo RS. Pravna fakulteta, Maribor.
- Rupnik, J., Rafael, C. in Grafenauer, B. (1996): Ustavno pravo Republike Slovenije. Studio Linea, Maribor.
- Rus, V. in Toš, N. (2005): Vrednote Slovencev in Evropejcev: analiza vrednotnih orientacij Slovencev ob koncu stoletja. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Sartori, G. (1976): Parties and Party Systems. Cambridge University Press, Cambridge.
- Shapiro, I. (2003): The State of Democratic Theory. Princeton University Press, Princeton.
- Sharpe, L. J. (1973): Theories and values of local government. *Political studies*, št. 2, str. 153–174.
- Shugart, M. S. in Carey, J. M. (1992): Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, B.C. (1985): The territorial dimension of the state. George Allen, London.
- Splichal, S. (1997): Javno mnenje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Sruk, V. (1988): Prolegomena k človekovim pravicam. V: Jambrek, P. et al

- (ur.), *Varstvo človekovih pravic, razprave, eseji in dokumenti*, Mladinska knjiga, Ljubljana, str. 257–275.
- Stankovič, P. (2001): *Družbena struktura in človekovo delovanje: kaj prinaša sinteza dveh pristopov sociološki teoriji? Znanstveno in publicistično središče*, Ljubljana.
- Stanojevič, M. (ur.) (2001): *Uspešna nedozorelost: socialne institucije in kakovostna proizvodnja v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Stepan, A. in Skach, C. (1993): *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*. *World Politics*, let. 46, št. 1, str. 1–22.
- Steward, J., in Greenwood, R. (1995): *The purpose and character of local government*. University of Birmingham, Birmingham.
- Stoker, G. (1991): *The politics of local government*. MacMillan, Basingstoke.
- Sunstein, C. R. (2001): *Designing Democracy. What Constitutions Do?* Oxford University Press, Oxford in New York.
- Šinkovec, J. (1996): *Pravna, demokratična in socialna država*. ČZP Enotnost, Ljubljana.
- Šmidovnik, J. (1991): *Lokalna samouprava – centralizem in regionalizem*. *Teorija in praksa*, št. 7.
- Šmidovnik, J. (1995): *Lokalna samouprava*. Ljubljana. Cankarjeva založba.
- Šmidovnik, J. (1999): *Ustavnopravni problem regionalizacije Slovenije*. V: VI. dnevi slovenske uprave – Zbornik referatov, Portorož. Visoka uprava šola, Ljubljana.
- Štembal, M. in Štrus, D. (ur.) (2002): *Poročilo o delu Državnega sveta RS v drugem mandatu*. Državni svet RS, Ljubljana.
- Šturm, L. (1996): *Upravni zbornik 1996*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Šturm L. (ur.) (2002): *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
- Talisse, R. (2005): *Democracy After Liberalism*. Routledge, New York.
- Teune, H. (1995): *Local government and democratic political development*. American academy of political and social science, Philadelphia.
- Therborn, G. (1995): *European Modernity and Beyond. The trajectory of European Societies 1945–2000*. Sage Publications, London.
- Tompensaars, F. (1993): *Handbuch globales Managen. Wie man kulturelle Unterschiede im Geschaeftsleben versteht*. Econ., Dueseldorf, Dunaj, New York, Moskva.
- Tomšič, M. (2002): *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
- Toš, N. (ur.) (1999): *Vrednote na prehodu II*. SJM, IDV CRJM, Ljubljana.
- Toš, N. (ur.) (2008): *Vrednote v prehodu IV*. SJM, IDV CRJM, Ljubljana.

- Toš, N. in Bernik, I. (ur.) (2002): *Demokracija v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Tuma, H. (1918/II): »Demokracija« in narod. *Naprej*, št. 82, 11. 4. 1918.
- Tuma, H. (1918/IV): »Demokracija« in demokratizacija. *Naprej*, št. 81, 10.4.1918, str. 1.
- Tuma, H. (1918/V): »Demokracija« in mali človek. *Naprej*, št. 88, 18. 4. 1918, str. 1.
- Ude, L. (1934): O liberalizmu in demokraciji. *Sodobnost*, II/1934.
- Ude, L. (1993): *Sodstvo (o novi organizaciji)*. Podjetje in delo, GV založba, Ljubljana, št. 5/6, str. 712.
- Unger, R. (1998): *Democracy Realisur*. Verso, London.
- Ušeničnik, A. (1910): *Sociologija*. Ljubljana.
- Ušeničnik, A. (1925): *Socialno vprašanje: osnovni nauki v vprašanih in odgovorih*. Društvena nabavna zadruga, Ljubljana.
- Velič, M. (2003): *Institut referendumu in dosedanja praksa v Republiki Sloveniji*, diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Verba, S. in Nie, H. N. (1975): *Political participation*. V: Greenstein, I. F. in Polsby, W. N. (ur.): *Handbook of political science*, let. 4, Wesley Publishing Company.
- Virant, G. (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vlaj, S. (1997): *Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi*. V: *Zbornik znanstvenih razprav, Dnevi slovenske uprave*, Portorož. Visoka uprava šola, Ljubljana.
- Vlaj, S. (1998): *Lokalna samouprava – občine in pokrajine*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Vlaj, S. (1999): *Normativna podlaga za uvedbo pokrajin*. V: Vrišer, I. (ur.): *Pokrajine v Sloveniji*. Služba vlade za lokalno samoupravo, stran 9–14.
- Vlaj, S. (2000): *Primerjalni prikaz pristojnosti občin*. Zbornik referatov Visoke upravne šole, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2003): *Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju*. V: Hvala, I. et al (ur.), *Politea: civilne razsežnosti politike: zbornik razprav*. Fakulteta za družbene vede in društvo »Občanski forum«, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2005): *Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija*. V: Brezovšek, Marjan (ur.), Haček, Miro (ur.). *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Vodopivec, F., Uršič, S. in Franko, M. (ur.) (2002): *Več neposredne demokracije v Sloveniji: da ali ne?* Državni svet RS, Ljubljana.
- Vodušek Starič, J. (1992): *Prevzem oblasti 1944–1946*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vošnjak, B. (1919): *Poglavje o stari slovenski demokraciji*. ZT, Ljubljana.

- Vrečko, I. (ur.) (2003): Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008 . Ljubljana.
- Vrišer, I. (1998): O regionalizaciji Slovenije. V: Ribičič, C. (ur.), Regionalizem v Sloveniji. CZ Uradni list, Ljubljana, str. 131–140.
- Walker, G. (1994): The Nex Mixed Constitution. *Polity*, let. 26, št. 3, str. 503–515.
- Weaver, K. R. in Rockman, A. B. (1993): Do Institutions Matter? Comparing Government Capabilities in the U.S. and Abroad. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Whitty, G. (2003): Making Sense of Education Policy. Paul Chapman Publishing, London.
- Wiesel, E. (1999): A Tribute to Human Rights. V: Danieli, Y. et al (ur.), The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond. Baywood, New York.
- Zajc, D. (1993): Značilnosti koalicijskega povezovanja in delovanja slovenskega parlamenta. V: Fink - Hafner, D. in Strmčnik, B. (ur.), Problemi konsolidacije demokracije, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Zajc, D. (1997): Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V: Brezovšek, M. (ur.), Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Slovensko politološko društvo, Ljubljana.
- Zajc, D. (1998): Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga Državnega zbora. V: Zajc, D. (ur.), Evropeizacija slovenske politike, Slovensko politološko društvo, Portorož.
- Zajc, D. (2000): Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, D. (2000a): Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji. V: Fink - Hafner, D. in Haček, M. (ur.): Demokratični prehodi I., Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, D. (2002): Četrte demokratične volitve v Sloveniji in tretje volitve v Državni zbor Republike Slovenije leta 2000. V: Fink - Hafner, D. in Boh, T. (ur.), Parlamentarne volitve 2000, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, D. (2002a): Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 669–690.
- Zajc, D. (2004): Razvoj parlamentarizma. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list RS, št. 24/03.
- Zielonka, J. (1994): New Institutions in the Old East Block. *Journal of Democracy*, let 5, št. 2, str. 87–104.
- Zver, M. (1998): Avtonomija pri Slovencih (doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zver, M. (1992): Korporativizem v slovenski politični misli v 20. in 30. letih na Slovenskem. *Časopis za kritiko znanosti*, let. 20, št. 148/149.

- Zver, M. (2002a): *Demokracija v klasični slovenski politični misli*. Orbis, Ljubljana.
- Zver, M. (2002b): *Political and economic culture in the process of transition – a case of a comparative study*. ICES. Conference Proceedings, Sarajevo.
- Žaberl, M. (1999): *Policijska pooblastila v (pred)kazenskem postopku*. II. dopolnjena izdaja, Izobraževalni center MNZ, Ljubljana.

OPIS AVTORJEV

Marjan Brezovšek je izredni profesor za področje politologije na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ukvarja se predvsem s področji teorije javne uprave, analize političnih sistemov, postopkov in institucij ter evropskega in svetovnega federalizma. Je nosilec številnih raziskovalnih projektov z različnih področij družboslovnih znanosti in (so)avtor številnih znanstvenih del.

Miro Haček je docent za področje politologije na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ukvarja se predvsem s področji upravnih in političnih procesov in institucij, lokalne samouprave in uslužbenskih sistemov. Je (so)avtor in (so)urednik številnih znanstvenih monografij in člankov v mednarodnih revijah. Od leta 1999 naprej je tudi generalni sekretar Slovenskega politološkega društva. Je sodelavec mednarodnega magistrskega programa Comparative local development v Trentu (Italija) in nosilec številnih raziskovalnih projektov.

Milan Zver se več kot dve desetletji ukvarja s politološkimi in sociološkimi analizami slovenske stvarnosti ter politične zgodovine. V svojih številnih člankih in knjigah se ukvarja z vprašanji demokracije, človekovih pravic in svoboščin ter politične in ekonomske kulture. Milan Zver je tudi eden od vidnejših slovenskih politikov. Med drugim je bil šolski minister v mandatu 2004 do 2008.

INDEKS

A

Aktivno državljanstvo 140

B

Beyme, von Klaus 29, 225, 256

Bučar, France 21, 79, 257

C

Cerar, Miro 50, 55, 88, 89, 257

Civilna družba 8, 33, 120, 197, 198,
199, 200, 201

Cooperation 7, 263

D

Dahl, Robert A. 27, 214, 215, 257

Delitev oblasti 36, 45

Demokracija

globalna 246, 249, 253

glokalna 246, 248, 249

indeks

konsolidacija 28

krščanski koncept 12

ljudska

lokalna 120, 165, 166, 167,
169

neposredna

socialistični koncept 17

tranzicija v

ustavna

Demokratizacija 13, 222, 266

DEMOS 21

Drnovšek, Janez 24, 83, 93, 95, 155,
185, 189

Družbena modernizacija 25

Državni svet RS 80, 81, 255, 257,
265, 266

Državni zbor RS 61, 63, 64, 170,
185, 186, 190, 255

E

Evropska unija 127, 128, 247

zadeve EU 70, 102, 103, 104

F

Fink - Hafner, Danica 101, 102, 147,
154, 176, 177, 178, 258, 261,
263, 267

Freedom House 7, 32, 33, 34, 204,
255

Fukuyama, Francis 242, 258

G

Giddens, Anthony 141, 243, 258

Glasovanje

nezaupnica 23, 44, 54, 58,

66, 88, 93–99, 150, 192

volitve mandatarja 93

zaupnica 66, 88, 93, 94, 95<<

Globalizacija 144, 246, 253

Glokalizacija 249

Grad, Franci 58, 66, 77, 80, 81, 84,
88, 92, 94, 96, 105, 108, 109,
111, 112, 113, 114, 118, 149,
150, 157, 160, 162, 163, 259,
260, 261, 263

H

Haček, Miro 133, 134, 154, 170,
171, 247, 256, 257, 258, 259,
261, 266, 267, 269

Held, David 140, 248, 259

Huntington, Samuel P. 26, 245,
250, 260

I

Indeks človeškega razvoja

Inglehart, Ronald 198

J

Jambrek, Peter 51, 52, 55, 217,
260, 263, 264

Janša, Janez 7, 25, 93, 95, 186,
191

Javna uprava 259

Jugoslavija 20, 30

K

Kučan, Milan 21, 155, 184, 187

L

Liberalizacija 7, 28

Linz, Juan 26, 29, 245, 258, 262

Lokalna

demokracija 120, 160, 166,
167, 169, 175

samouprava 60, 87, 120–135,
140, 162, 165–171, 175, 195

volitve 167, 169, 170, 171,
173

Lukšič, Igor 54, 66, 77, 78, 79,
93, 177, 229, 262

M

Manjšine 41, 118, 194, 195, 243

N

Nations in Transit 32, 33, 34,
204, 255

Neodvisni kandidat 154

Neodvisnost 7, 22, 29, 39, 40, 54,
56, 108, 110, 173, 184, 203

Nie, H. Norman 138, 266

O

Občina 121, 124, 125, 165, 169

Oblikovanje koalicij 175

Ogris, Albin 16, 245, 264

P

Parlamentarizem 14, 244

Peterle, Lojze 21, 22, 93, 155, 184,
185, 186, 188, 263

Politična kultura 16, 40, 139, 172,
228, 229, 235, 238, 250

Politična modernizacija 25, 26

Politična odgovornost 257

Politična participacija 140

referendum

zbor občanov

Politične stranke

članstvo

evropske

normativni okvir

razvoj

seznam

slovenske

Predsednik republike 50, 55, 59,
68, 91, 93, 96, 115, 116, 156

Prepeluh, Albin-Abditus 13, 263

Prunk, Janko 20, 22, 23, 24, 184,
185, 186, 188, 263

Putnam, Robert 120, 204, 236,
264

R

Romska skupnost 193

S

Shapiro, Ian 242, 264

Stepan, Alfred 26, 29, 41, 245,
262, 265

T

Tuma, Henrik 13

U

Ustava

slovenska

sodišče

spremembe

V

Varnost

mednarodna

- nacionalna
- Verba, Sidney 138, 231, 256, 266
- Vlada
 - interpelacija
 - oblikovanje
 - odnos do DZ
 - nezaupnica
 - poslansko vprašanje 98, 99
 - ustavna obtožba 100
 - zaupnica
- Volilni sistem
 - zakonodaja
 - značilnosti
- Vrhovno sodišče 109

- Z**
- Zajc, Drago 25, 26, 28, 59, 69, 71,
74, 79, 84, 94, 102, 104, 119,
183, 184, 185, 186, 187, 188