

REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR



**MEDNARODNA
KONFERENCA**

PARLAMENTARNO VODENJE

ZBORNIK REFERATOV

April 1999

MEDNARODNA KONFERENCA
PARLAMENTARNO VODENJE
ZBORNİK REFERATOV

MEDNARODNA KONFERENCA PARLAMENTARNO VODENJE

Izšlo: aprila 1999

Izdal: Oddelek Državnega zbora RS za informiranje

Urednik: Janez Pezelj

Zbral: dr. Drago Zajc

Jezik: slovenski

Končna redakcija: Blanka Markovič in Anja Žagar

Grafična priprava: Multigraf, d.o.o.

Tisk: Tiskarna Državnega zbora RS

Oblikovanje: Drago Pečenik

Publikacija sodi v zbirko Poslanske pisarne in prinaša dvanajst referatov z mednarodne konference Priložnosti in dileme parlamentarnega vodenja, ki je od 6. do 9. julija 1998 potekala v posloplju Državnega zbora Republike Slovenije in se je je udeležilo 46 tujih in 15 domačih strokovnjakov. Objavljena besedila so izvirna in niso v celoti lektorirana.

Kazalo

Predgovor	4
Uvodni pozdrav Janeza Podobnika, dr. med., predsednika Državnega zbora RS	7
Janez Podobnik	
Vloga nacionalnega parlamenta v večstrankarski demokraciji	9
Drago Zajc	
Institucionalizacija slovenskega državnega zbora - proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja	12
Marjan Brezovšek	
Splošna organizacijska in upravljalna načela parlamentarnega vodenja	28
Werner J. Patzelt	
Parlamentarno vodstvo v Nemčiji	38
Hennie Kotzé	
Institucionalizacija parlamenta v Južni Afriki: Priložnosti in dileme parlamentarnega vodstva	67
Miroslav Mozetič	
Funkcije predsednika Državnega zbora Republike Slovenije	84
Ciril Ribičič	
Med hitrostjo in kakovostjo	97
Stephen Levine	
Politično vodstvo v parlamentarnem okolju: Primer Nove Zelandije	111
Igor Spirovski, Dimitar Mirčev	
Vodstvo v makedonskem parlamentu 1990-1998	128
Jožica Velišček	
Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora	141
Bjørn Erik Rasch	
Glasovalne procedure in formiranje dnevnega reda v evropskih parlamentih	150
Kaare Strom, Wolfgang Müller	
Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah	169
László Vass	
Parlamentarno - vladni odnosi: Kdo nadzira koga?	195

PREDGOVOR

Mednarodno konferenco 'Priložnosti in dileme parlamentarnega vodenja' ('Opportunities and Dilemmas of Parliamentary Leadership'), ki je od 6. do 9. julija 1998 potekala v poslopju Državnega zbora Republike Slovenije v Ljubljani, je pripravilo Slovensko politološko društvo v sodelovanju z Raziskovalnim komitejem za legislativne študije Mednarodnega združenja za politične vede (Research Committee of Legislative Specialists IPSA). To je bila že druga mednarodna konferenca o delovanju sodobnih, zlasti novih parlamentov (prva tovrstna konferenca je potekala v sodelovanju z IPSA v Ljubljani, junija 1996). Udeležilo se je 46 tujih in 15 domačih strokovnjakov na področju parlamentarizma, med katerimi je bil tudi (so)predsednik RCLS prof. dr. Lawrence D. Longley, ki so predstavili več kot 30 referatov. Konferenco sta posebej pozdravila predsednik Državnega zbora Republike Slovenije Janez Podobnik, dr. med., in predsednik Državnega sveta Republike Slovenije Tone Hrovat. Pisne prispevke o delu DZ sta poleg predsednika Janeza Podobnika in generalne sekretarke Jožice Velišček predstavila tudi poslanca Miroslav Mozetič in dr. Ciril Ribičič. Od slovenskih udeležencev so nastopili tudi politologi dr. Marjan Brezovšek, dr. Igor Lukšič, dr. Danica Fink-Hafner in dr. Drago Zajc. Konference so se udeležili še številni poslanci in svetniki, strokovni sodelavci državnega zbora ter gostje, med njimi predsednik Hrvaškega politološkega društva dr. Ivan Grdešič, podiplomski študentje Fakultete za družbene vede v Ljubljani idr.

Širši cilj druge mednarodne konference je bil kompleksno oceniti proces politične institucionalizacije v novih demokracijah v primerjavi z deželami, ki imajo daljšo parlamentarno tradicijo. Vodenje parlamentov je bilo opredeljeno kot pomemben predpogoj za konsolidacijo demokracije v novih demokratičnih državah oz. državah v tranziciji, ne glede na geografski položaj (srednje- in vzhodnoevropske države, Južna Afrika idr.). Osnovno izhodišče konference je bilo, da učinkovito vodenje pomembno vpliva na gotovost kolektivnega obnašanja poslancev in drugih udeležencev zakonodajnega postopka, kakor tudi na predvidljivost ter kakovost zakonodajnega postopka.

Vodenje parlamenta so vsi udeleženci obravnavali kot izredno kompleksno funkcijo, ki je do določene mere rutinska, hkrati pa tudi inovativna. Zajema vse faze odločanja v zakonodajnem procesu, začenja pa se pri načrtovanju dela v daljšem razdobju, ki se nujno naslanja na vladne zakonodajne programe. Zato se pomemben del vodenja parlamenta odvija že v tej fazi, ki zahteva veliko stopnjo moči (pristojnosti) in avtonomnosti ter sposobnosti medinstitucionalnega usklajevanja. Vodenje parlamenta vključuje tudi formalna in neformalna posvetovanja z voditelji strankarskih skupin, oblikovanje racionalnih dnevnih redov, smotno vodenje razprave na skupnih sejah in jasno interpretacijo določb poslovnika v kon-

kretnih primerih ter odločanje o prehodu na glasovanje. Sledi določenim, postopno dosegljivim ciljem, v vsaki posamezni fazi pa se način vodenja razlikuje. Na teoretični ravni je bilo vodenje parlamentov obravnavano v povezavi s procesom sprejemanja odločitev, ki mora biti demokratičen in hkrati racionalen. Vodenje mora biti nepristransko (zaščita manjšine), jasno in učinkovito, ob upoštevanju poslovnih določb. Zato je vodenje parlamenta povezano bolj z močjo in avtoriteto kot s sodelovanjem in primerom. Vendar mora učinkovito vodenje upoštevati tudi stališča poslancev in poslanskih skupin, ki se izražajo neposredno ali po posvetovalnih telesih predsednika parlamenta. Na ta način je mogoče usklajevati nasprotna mnenja in premagovati blokade odločanja.

Številni referati in tudi razprava na konferenci so dokazali, da se vodenje novih parlamentov, zlasti v državah v tranziciji, srečuje z velikimi težavami zaradi pomanjkanja izkušenj in precedenčnih primerov. Obstajajo številne podobne pomanjkljivosti in težave, ne glede na geografski položaj in stopnjo razvitosti neke države. Novi demokratični parlamenti so izpostavljeni predvsem velikemu pritisku po zakonodajnem urejanju, hkrati pa znotraj njih prihaja do značilnega pojava 'prestrankarstva' ('overparticipation'), to je prevelikega vpliva strank, ki so se v zadnjem obdobju bolj utrdile v parlamentih kot zunaj njih. Strankarske skupine poslancev obvladujejo življenje parlamenta, za razliko od parlamentov z daljšo demokratično tradicijo, za katere je značilno nekakšno ravnotežje med poslanskimi skupinami in delovnimi telesi. Novi poslovnik parlamentov sicer pomenijo velik korak naprej v institucionalizaciji le-teh, vendar so bili napisani vnaprej, brez kakršnih koli pomembnih lastnih izkušenj.

Poleg splošnih značilnosti na način vodenja parlamentov posebej vpliva ureditev zakonodajnega postopka ter smotrna porazdelitev moči in odgovornosti med udeležence v procesu odločanja; zaradi neustrezne porazdelitve prihaja do razlik med pristojnostmi in odgovornostjo posameznih udeležencev. Odgovornost pogosto ni sankcionirana z ustrežno močjo, posamezni udeleženci se ne čutijo vedno dovolj odgovorne za neko dejanje ali opravilo, ki ga od njih pričakujejo drugi. Zaradi pomanjkanja odgovornosti ali odsotnosti pravih sankcij so možna odstopanja od zamišljenega zakonodajnega postopka, zaostanki v zakonodajnem delu pa vplivajo na kakovost zakonov in posledično vodijo do pretirane uporabe hitrih postopkov. Delovna telesa še niso razvila vseh svojih pravih funkcij (specializacija, strankarsko usklajevanje, graditev konsenza in oblikovanje skoraj dokončnih odločitev). Novi parlamenti - od poljskega sejma, češke poslanecke snemovne, madžarskega orszaggyulesa, slovenskega državnega zbora in makedonskega sobranja do južnoafriškega parlamenta - tudi še nimajo povsod ustrezne strokovne podpore, čeprav je ponekod informatizacija procesa zakonodajnega odločanja na zavidljivi ravni. Ta izjema je pravzaprav le slovenski državni zbor, ki ima tudi prednost pred številnimi drugimi parlamenti z veliko daljšo tradicijo.

Kljub številnim uspehom in povečevanju učinkovitosti novih parlamentov so v zadnjih letih slabosti vodenja še vedno zelo prisotne. V tem smislu pa je težko govoriti o možnosti hitrejšega 'institucionalnega' učenja oziroma učenja vodenja parlamentov. K večji učinkovitosti in ugledu vodenja novih parlamentov bi prispevala večja avtonomnost vodstva te ustanove, ki bi omogočala zavračanje slabo pripravljenih zakonodajnih predlogov ter obenem preprečevala prevelike pritiske po hitrih postopkih s strani vlad. K temu bi prispevalo tudi oblikovanje racionalnih dnevnih redov, ureditev poteka in časa, ki je na voljo za razpravo. Določen prispevek k učinkovitejšemu vodenju bi bilo ponekod že uveljavljeno prirejanje ustreznih uvajalnih seminarjev za nove poslance, kar po nekaterih izkušnjah vpliva tudi na večjo identifikacijo poslancev z njihovimi funkcijami. Pomembne bi bile kakršne koli nove oblike hitrega obveščanja poslancev z aktualnim dogajanjem v drugih parlamentih. Novi informacijski sistem v slovenskem državnem zboru že vpliva na večjo racionalnost obnašanja poslancev ter prinaša pomembne prihranke v času.

Referati na mednarodni konferenci bodo izšli v posebni publikaciji IPSA v angleškem jeziku. Zaradi zanimanja slovenske strokovne javnosti smo izbrali dvanajst prispevkov in jih s pomočjo Državnega zbora RS prevedli ter pripravili za izdajo v posebni publikaciji, ki bo koristno služila študentom in vsem drugim, ki jih zanimajo vprašanja razvoja parlamentarizma ter učinkovitosti novih parlamentov, še posebej državnega zbora.

Organizatorji konference se zahvaljujemo vodstvu Državnega zbora Republike Slovenije in še posebej predsedniku Janezu Podobniku, dr. med., ki sta omogočila, da je konferenca potekala v državnem zboru.

Ljubljana, 17.10.1998

Dr. Drago Zajc

UVODNI POZDRAV

Janeza Podobnika, dr. med., predsednika Državnega zbora RS

Spoštovana predsedujoča dr. Zajc in prof. Longley, spoštovani sodelujoči, gospe in gospodje!

Dovolite mi, da Vas pozdravim v Državnem zboru Republike Slovenije in Vam zaželim nadvse plodne razprave v naslednjih dneh!

Prepričan sem, da se vsi tukaj zbrani zavedamo naraščajoče vloge parlamentov, ki - kot se zdi - povsod po svetu pridobivajo vedno bolj pomembno vlogo pri oblikovanju tako domače kot tudi mednarodne politike. Prepričan sem, da bo ta konferenca odgovorila na vprašanje, kateri so vzroki omenjenega procesa tako na plenarnih kot tudi na ločenih zasedanjih. O nekaterih vzrokih bom govoril tudi sam v svojem prispevku. Pa o tem nekaj več kasneje. Rad bi pa omenil občutek oz. širši vtis, ki ga je bilo zaznati med vodstvi evropskih parlamentov na tradicionalnem srečanju, ki je letos potekalo v Stockholmu. Ugotovili smo, da parlamenti na splošno dosegajo nižje pozitivne ocene pri javnosti, in se jim v primerjavi z vladami posveča tudi precej manjša pozornost v medijih. Udeleženci srečanja predsednikov evropskih parlamentov so tudi menili, da tisk o delu parlamentov poroča manj "prijateljsko".

Očitno je, da uživa spreminjajoča se Evropa veliko zaupanje Evropejcev, vendar pa se ljudje hkrati tudi zavedajo, da naši koraki proti prihodnosti, ki jih ponavadi predlagajo izvršilni organi, niso vedno brez tveganja. Vendar so parlamenti naravno prizorišče za razkrivanje strahov, skrbi in vseh mogočih dvomov (seveda ob vseh pozitivnih načrtih in upanjih), ki jih imamo o naši prihodnosti. To dejstvo moramo sprejeti kot enega osnovnih atributov stabilne demokracije. Mogoče pa smo priče mednarodni transformaciji nacionalnih parlamentarnih demokracij v širšo evropsko globalno demokracijo. In tako so izzivi parlamentarizma kaj lahko uvod v novo dobo, ki bo povezala tako globalne kot tudi lokalne probleme v parlamentarni proces sprejemanja končnih odločitev. Klasična delitev med domačim in tujim izginja. Kratkoročne odločitve vplivajo na dolgoročni razvoj in pogosto tudi obratno.

Prepričan sem, da vsi čutimo potrebo po izmenjavi naših pogledov, naših izkušenj in naših idej. Kot parlamentarci smo seveda bolj povezani z našimi volilci in tako mogoče še bolj občutljivi na javno mnenje. Strokovnjaki in različne skupine v sferi civilne družbe so zelo pomembne pri izdelavi najboljših možnih odgovorov in rešitev na vsa

vprašanja, ki se danes odpirajo. In ta konferenca je lahko v tem procesu pomemben korak.

Dovolite mi, da Vam zaželim veliko plodnih razprav in prijetno bivanje med nami v Sloveniji.

Hvala lepa !

VLOGA NACIONALNEGA PARLAMENTA V VEČSTRANKARSKI DEMOKRACIJI

Spoštovani !

V parlamentarni demokraciji je parlament najvišja zakonodajna oblast. Neposredno izvoljeni parlamentarci mu podeljujejo najvišjo možno legitimacijo. Parlament predstavlja prizorišče, na katerem se razpravlja o vseh večjih zakonodajnih in političnih zadevah - s končno potrditvijo ali zavrnitvijo predlaganih rešitev.

Za razliko od izvršilne in sodne veje oblasti ima nacionalni parlament posebno vlogo v političnem, ekonomskem in socialnem razvoju vsakega naroda : je prizorišče, kjer se razvija, spodbuja in skrbno ščiti svoboda nasprotujočih si argumentov in razkošje dvoma.

To parlamentarno poslanstvo je še posebej pomembno v obdobju prehajanja od uniformnosti totalitarnega sistema k večstrankarski demokraciji. Je več kot zgolj poskus pridobiti si večinsko podporo za predlagane rešitve. Je tudi kraj, ki najbolje ponazarja različnost volilnega telesa vsakega naroda. V svoji dinamični interakciji ponuja priložnost za oblikovanje nove politične strukture, ki bo temeljila na toleranci, vzajemnem spoštovanju in razvijajoči se odgovornosti za sprejete odločitve.

Enakost, svobodo in odgovornost članov parlamenta varujeta dve glavni demokratični načeli : pravilo procedure in osnovni red, ki pravi, da noben član parlamenta ni vreden ne več ne manj kot zgolj eden od enakih.

V tem smislu nacionalni parlament (še posebej v tranzicijski družbi) predstavlja središče in mikrokozmos naroda. Oba ekstrema - na eni strani različnost argumentov in možnih rešitev ter na drugi strani popolna enotnost - pogosto kažeta krhko razmerje med vlado, omejeno z voljo in interesi ljudstva, ter neomejeno vladavino, značilno za totalitarni sistem.

Prav zato bi morali veliko pozornosti nameniti ravno povečevanju moči parlamenta v njegovih osnovnih funkcijah. Parlament bi moral (še posebej v tej fazi naše politične transformacije) pozorno spodbujati najširši možni dialog in odpreti dostop tudi za državljane, za ljudi. Zelo pomembno je ostati odprt in občutljiv za različne iniciative, ki prihajajo iz civilne družbe.

* Janez Podobnik, dr. med., predsednik Državnega zbora RS

Demokracija ni enaka anarhiji. Nasprotno. Svoboda in spoštovanje človeškega dostojanstva omogočata boljše, kreativnejše in bolj učinkovito delo. Tako je enakovredna podlaga za vse člane parlamenta zelo povezana s spoštovanjem pravil procedure, pa tudi z njihovo lastno sposobnostjo strpnega sporazumevanja in vzajemnega spoštovanja brez predsodkov.

Rad bi se dotaknil še ene dileme, ki je dandanes problem številnih parlamentov : zakoni, ki jih sprejemamo, so pogosto prezapleteni, da bi jih ljudje lahko razumeli. In prav to dejstvo lahko predstavlja resno grožnjo demokraciji. Vztrajati moramo na dobri, vendar dokaj preprosti zakonodaji, ki jo bodo ljudje lahko razumeli. To je še posebej pomembno za področje ekonomskih svoboščin in odgovornosti naših državljanov, za področje zakonov, ki se dotikajo davčne in socialne ureditve in seveda za področje osnovnega okvira pravnega sistema, ki neposredno vpliva na življenje naših državljanov.

Proces širitve Evropske unije nalaga tej dilemi še dodatno breme. Razpeti med potrebo po čim hitrejšem ukrepanju - v želji, da bi se čimprej razvojno približali razvitim demokracijam - smo pogosto ujeti med temi željami in dolgotrajnimi proceduralnimi postopki. Pravimo, da je procedura mati demokracije. Koraki, ki jih predpisuje, so pogosto tudi varovalke, ki varujejo dolgoročne nacionalne interese pred odločitvami, ki so kratkoročne in parcialne. Toda dolgotrajen in kompleksen proces sprejemanja odločitev pogosto povzroča znotraj družbe resne probleme.

Spreminjajoči se svet, v katerem se soočamo s procesi globalizacije, ocenjuje uspešnost po sposobnosti prilagajanja in spreminjanja. To je še posebno kritičen problem za tiste, ki so manjši in morajo postoriti še več, da lahko uspešno tekmujejo z večjimi. Zato jih lahko vsaka napačna odločitev naredi še bolj ranljive. Prav zato si moramo resno prizadevati poiskati racionalen in učinkovit kopromis za razrešitev the dilem: tako v smislu izboljšanja obstoječega poslovnika kot v povečanju kvalitete dela parlamentarnih delovnih teles in plenarnih zasedanj.

Res je, preoblikovanje in utrditev osnovnih vrednot pomeni precej več kot zgolj spremembo zakonodaje in ustavnih dokumentov. Za prenašanje mrtvih črk na papirju v resnično življenje je potrebno veliko časa za urjenje. Vendar je tudi čas pogosto omejena kvaliteta. Zamujene priložnosti so zato lahko precej dražje in bolj uničujoče tako za skupnost kot tudi za individualne interese znotaj vsake družbe.

Na žalost pa ni takojšnjih rešitev in lahkih odgovorov.

Dandanes tehnični, tehnološki in komunikacijski razvoj ustvarja situacijo, v kateri neusmiljeno tekmovanje vpliva na življenje vsakega državljana. Razkošje napak ali občutljiva razmejitev med pozicijo in opozicijo je pogosto le ena stran kovanca. Tik pred začetkom tretjega tisočletja bi druga stran kaj lahko bila eksistencialno preživetje, velika nezaposlenost, mednarodno povezanje kriminala in razpečevalcev mamil, po-

večevanje števila starejših prebivalcev, pomanjkanje delovnih mest, dobrih šol, zdravega okolja ter varnih sosesčin. Vse to so problemi, ki resno vplivajo na življenje ljudi. In parlamenti se od vsega tega ne smejo odmikati.

Naše pretekle izkušnje in vzorci so nam omogočili, da se uspešno kosamo s sedanjostjo, vendar je mogoče, da to kaj lahko ne bo dovolj, da bi se uspešno soočili tudi z prihodnostjo.

Sam upam, da lahko naredimo več in bolje. Ključno je vzpodbujanje novih in boljših idej. Ne glede na to, koliko dela nas še čaka, se lahko vedno ponosno ozremo v preteklost : velik del poti smo že prehodili. Čeprav se je še pred nekaj leti zdelo nemogoče, lahko danes drug z drugim delimo svoje misli.

Prav to pa v svojem bistvu pomeni pomembno zmago za večstrankarsko demokracijo in za odprtost parlamentarizma.

Drago Zajc*

INSTITUCIONALIZACIJA SLOVENSKEGA DRŽAVNEGA ZBORA - PROCEDURALNI STANDARDI, VODENJE IN DISTRIBUCIJA MOČI V PROCESU ODLOČANJA

Globoke politične, gospodarske in socialne spremembe v Srednji in Vzhodni Evropi ob koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let so omogočile oblikovanje novih institucij na načelu delitve oblasti, temelječih na avtonomnosti, demokratični tekmovalnosti in večinskem odločanju, ki so nadomestile institucije prejšnjega real-socialističnega sistema, za katere je bil značilno potrjevanje odločitev sprejetih v neformalnih centrih odločanja in nepriznavanje opozicije. Nove demokratične institucije naj bi bile samostojne, sposobne hitro se odzivati na spremembe v okolju, še posebej pa učinkovite pri oblikovanju in uresničevanju novih politik.

V državah v tranziciji so bili demokratično izvoljeni parlamenti prve in najbolj vidne politične institucije. Postali so prostor, kamor so se prenašala globoka nesoglasja v ocenah stanja in najbolj kontraverzni predlogi o nadaljnjih družbenih in gospodarskih spremembah. Hkrati so zagotavljali osnovne pogoje za demokratično razreševanje konfliktov znotraj urejenih postopkov. Novi parlamenti so tako postali glavni dejavnik demokratizacije, pri čemer je hitrost in učinkovitost demokratizacije postala odvisna od stopnje njihove notranje institucionalizacije (Liebert, 1998).

Koncept legislativne (zakonodajne) institucionalizacije so v politični znanosti oblikovali in dopolnjevali različni avtorji. Prvi ga je postavil in populariziral Nelson B. Polsby, ki je poudaril tri osnovne dimenzije : parlamentarno avtonomijo, kompleksnost in univerzalizem. Parlamentarno avtonomijo pojmujejo kot stopnjo neodvisnosti zakonodajnega telesa od drugih institucij in političnih organizacij. Ugotavljamo jo na osnovi samostojnosti pri volitvah vodstva, postavljanju notranjih pravil in postopkov in njihovi neovirani rabi, itd. Parlamentarna kompleksnost pomeni porast števila različnih vlog znotraj zakonodajnega telesa. Kaže se v številu stalnih in drugih parlamentarnih delovnih teles, v oblikovanosti vodilnih funkcij, raznovrstnosti podpore poslancem in delovnim telesom od strokovne pomoči do računalniške povezave, ustreznih tehničnih pripomočkov in prostorov za delo, itd. (Polsby, 1968). Parlamentarni univerzalizem pomeni

* Dr. Drago Zajc, docent, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani

uporabo nevtralnih oz. neosebnih vzorcev obnašanja v procesu odločanja. Ko je Polsby ta model zakonodajne institucionalizacije razvil na primeru Kongresa ZDA je ugotovil, da se različne dimenzije institucionalizacije ne razvijajo nujno hkrati. Proces institucionalizacije tudi zahteva čas in lahko traja več desetletij ali celo stoletje. Koncept sta kasneje dopolnila Garry W. Copeland in Samuel C. Patterson, ki sta opozorila še na druge dimenzije, kot so stopnja formalnosti in uniformnosti, organizacijska kompleksnost in povezanost z volilno osnovo (Copeland in Paterson, 1994).

Te glavne dimenzije legislativne institucionalizacije so se izkazale za primerne tudi za analizo transformacije parlamentov v procesih tranzicije, ki so potekali v Evropi po drugi svetovni vojni. Z njihovo pomočjo je Ulrike Liebert ugotavljala glavne značilnosti institucionalizacije treh zahodno-evropskih parlamentov in ugotovila, da lahko parlament pridobi veljavo in stabilnost ter postane učinkovit dejavnik, čeprav mu manjkajo nekatere ključne dimenzije zakonodajne institucionalizacije. Nemški Bundestag je parlament, ki mu je v povojnem času manjkalo prave avtonomije, vendar je pokazal preseñetljivo učinkovitost in je postal primer racionalnega in učinkovitega parlamenta. Na drugi strani pa lahko povdarek na eni dimenziji ovira razvoj drugih dimenzij institucionalizacije. V primeru italijanskega parlamenta je npr. prenos precejšnjega dela zakonodajne moči na delovna telesa resno zmanjšalo sposobnost parlamenta, da se spoprime s pomembnimi problemi in povzročilo segmentacijo politik. Ta posebni italijanski sistem delovnih teles je na eni strani pomagal vzdrževati tradicionalne italianske klientelistične povezave, na drugi strani pa pospeševal uresničiti množico partikularnih interesov. Na osnovi obeh primerov lahko zaključimo, da pri analizi posameznih parlamentov ne smemo zaiti v posplošitve ali poudariti eno dimenzijo parlamentarne institucionalizacije. Španski Cortes pa je primer parlamenta, v katerem lahko ugotavljamo vpliv prevelike strankarske fragmentalizacije v parlamentu na učinkovitost procesa odločanja – velika fragmentalizacija je vodila k podaljševanju zakonodajnega postopka. Poprečno število dni potrebnih za sprejem zakona se je podvojilo (od 156 dni na 331 dni). Ulrike Liebert zato predlaga, da je za to, da pridemo do bolj realistične slike parlamentarne institucionalizacije potrebno vključiti nekaj dodatnih dimenzij, kot so npr. formalizacija pravil in postopkov ter fragmentalizacija parlamentarnih strank.

Nov prispevek k proučevanju institucionalizacije sodobnih parlamentov je podal Lawrence L. Longley, ki je opozoril na pomen proceduralnih standardov, rutin sprejemanja odločitev in stabilnosti parlamentarnega vodenja (Longley, 1996). Te dimenzije pojmuje kot nujne pogoje za urejenost kolektivnega obnašanja ('regularity of collective behaviour'). Predstavniki doma ameriškega Kongresa naj bi skozi zgodovinski razvoj dobil vse značilnosti institucionalizirane zakonodajne institucije, vendar je hkrati doživljal dramatične spremembe v porazdelitvi moči med udeležence v procesu odločanja. Spre-

membe, do katerih je prihajalo zaradi posebnih zahtev in aktivizma izvoljenih predstavnikov, so bile zlasti očitne na začetku tega stoletja in ponovno v sedemdesetih letih. Longley prihaja do zanimivega zaključka, da lahko preveč demokratična porazdelitev moči vpliva na učinkovitost odločanja – demokratizacija, ki so jo prinesle reforme v predstavniškem domu v sedemdesetih letih je vodila do disperzije moči, ta pa je povzročila zmanjšano gotovost proceduralnih standardov in nestabilnost načinov vodenja. Pripeljala je do stanja, ki ga lahko opišemo kot velika stopnja de-institucionalizacije (Longley, 1996).

Iz dosedanjih analiz in praktičnih izkušenj lahko ugotovimo, da je proces parlamentarne institucionalizacije v vsaki državi specifičen in odvisen od splošnih razmer, hkrati pa tudi od potreb in zahtev političnih dejavnikov in celo skupin (društev, asociacij, itd.), ki čutijo posebno odgovornost za razvoj parlamentarne demokracije in učinkovito delovanje parlamentov. V tem procesu lahko prihaja do hitrih in dramatičnih ali postopnih sprememb, katerih rezultati so lahko različni ali nasprotni od teoretičnih predpostavk ali pričakovanj glavnih akterjev. V tranzicijskih državah Srednje Evrope je potrebno analizirati proces parlamentarne institucionalizacije z velikim občutkom za posebne okoliščine ob razpadu prejšnjih real-socialističnih sistemov, ki so neprimerljive z razmerami v državah Južne ali Zahodne Evrope, ki so po 2. svetovni vojni uvedle demokratični politični sistem. Potreben pa je tudi velik realizem pri ocenjevanju pričakovanj od novih institucij na eni strani in njihovih realnih možnosti na drugi. Pri takšnem ocenjevanju je treba upoštevati celoto vseh dimenzij institucionalizacije, ki so bile ugotovljene v prejšnjih analizah in identificirati vse deficite in probleme, ki so se pojavili v preteklih osmih ali devetih letih delovanja novih parlamentov.

V tem prispevku bomo obravnavali nove parlamente v državah Srednje Evrope, ki so si v zadnjih letih pridobili precejšnjo avtonomijo in dosegli zadovoljivo strukturalno kompleksnost. Upoštevajoč izkušnje nekaterih drugih parlamentov v državah Zahodne Evrope so oblikovali formalizirane postopke sprejemanja odločitev ter s svojim posebnim načinom delovanja pridobili tudi poseben organizacijski značaj. Vendar je bila njihova institucionalizacija pomanjkljiva i neuravnotežena (Agh, 1994). Stranke, ki so postale glavni dejavniki tranzicije, so povzročile preveliko politizacijo parlamentov in so svojo dejavnost pretežno uresničevale preko parlamentov.¹ Med temi zavzema poseb-

¹ V prvem obdobju tranzicije so stranke šele navezovale trdnejše povezave s posameznimi družbenimi skupinami. Nezadostna utjenost povezav se ponekod kaže še konec devetdesetih let v precej spreminjajoči se podpori posameznim strankam na državnih in lokalnih volitvah. Zastopanost strank v parlamentih Slovenije, Madžarske, Češke ali Poljske določajo novi, pretežno proporcionalni volilni sistemi s 5% volilnim pragom, z izjemo Slovenije (trije mandati, oz. 3,2% glasov).

no mesto slovenski državi zbor kot edino politično-predstavniško in glavno zakonodajno telo (državni svet, ki ga določa ustava iz leta 1991 ima posebno sestavo in precej manjšo vlogo v zakonodajnem procesu). Ti novi demokratično izvoljeni parlamenti so bili precej manj učinkoviti tako pri razvijanju racionalnih proceduralnih standardov kot vzpostavljanju stabilnih načinov vodenja. Prav zato niso mogli zagotoviti potrebne urejenosti kolektivnega obnašanja vseh udeležencev niti primerne zanesljivosti zakonodajnih postopkov in njihovih rezultatov. Predpostavljamo, da k slabši učinkovitosti prispevala tudi neustrezna distribucija moči med udeležence v procesu odločanja.

Čeprav so bile te dimenzije predmet kritike tako javnosti in strokovnjakov kot tudi samih poslancev, je bilo njihovo proučevanje komajda prisotno in nesistematično. Občasniki kritiki tudi niso dobro razumeli kompleksnosti institucionalizacije in so pomanjkljivosti pripisovali zgolj posameznim dejavnikom, zlasti poslancem ali vodstvu parlamentov. Zato, da bi prišli do bolj realistične in kompleksnejše ocene parlamentarne institucionalizacije, se bomo v nadaljevanju ukvarjali prav s temi dimenzijami.

RACIONALNOST PROCEDURALNIH STANDARDOV

Učinkovitost velikih predstavniških teles, s spreminjajočo se sestavo (izvoljenih praviloma vsake štiri leta), z nestabilnimi in cikličnimi večinami, je v veliki meri odvisna od uveljavljenih postopkov odločanja in ustreznih načinov koordinacije aktivnosti različnih udeležencev v teh postopkih. Postopek vlaganja predlogov, razpravljanja o njih in dopolnjevanja z amandmaji ter končno sprejemanje in tudi morebitno ponovno glasovanje, je natančno opredeljen v poslovnikih parlamentov, ki jih parlamenti sami sprejemajo. Ti določajo aktivnosti, ki jih posamezni udeleženci v posameznih fazah postopka morajo opraviti, v kolikor hočejo izkoristiti svoje pristojnosti ali pravice, prav tako pa tudi roke, v katerih je potrebno oz. mogoče storiti posamezna dejanja. Nujen del teh pravil so tudi tehnike razpravljanja ('debating techniques') in določanje potrebnega časa ('allocation of time') ter opredelitev posebnih večin za posamezne pomembnejše odločitve ('required special majorities').

V državah, kjer so bili parlamenti vključno z metodami modernega parlamentarnega odločanja vzpostavljeni po dolgih desetletjih psevdo-parlamentarizma, se je pojavilo velikom število podobnih problemov in pričakovanj. Ti novi parlamenti so se srečali z nujnimi zahtevami vzpostavitvi pravnega reda in po modernizaciji celotne zakonodaje. Pritiski po zakonodajnem preurejanju so bili v državah Srednje in Vzhodne Evrope naravnost ogromni v primerjavi z državami z dolgo demokratično tradicijo. Potreba po učinkovitem delovanju teh novih demokratičnih parlamentov je terjala, da so bila po-

slovniška pravila spremenjena na način, ki je dopuščal ustanovitev strankarskih poslanskih skupin ter uporabo modernih sredstev kontrole vlade. Stari poslovnik madžarskega parlamenta je bil - podobno kot poslovnik Skupščine RS - dopolnjen z določbo, ki je omogočila delovanje poslanskih skupin, prav tako pa je predvidel glasovanje o zaupnici vladi (Somogyvari, 1995). Dopolnila slovenskega poslovnika so npr. omogočila oblikovanje izredno velikega števila delovnih teles, ki je postalo kontraproduktivno. Priprava novega poslovnika je postala prva prioriteta in novi parlamenti so si kmalu določili pravila delovanja, vključno s planiranjem dela, vodenjem razprav in odločanjem. Vzpostavili so nove načine delitve dela in usklajevanja aktivnosti različnih udeležencev, ki naj bi zagotavljali kolikor toliko gladek potek postopka skozi posamezne faze, do končnega odločanja. Delo poslancev je npr. (podobno kot v poslovniku slovenskega DZ) razdeljeno na delo v volilni enoti, sestanke v poslanskih skupinah, seje delovnih teles in plenarna zasedanja. Novi poslovniki so tudi predvideli načine strokovne in tehnične podpore poslancem (Rundquist, 1994). Novi modernejši poslovnik slovenskega državnega zbora, ki je bil sprejet spomladi 1993, je vzpostavil racionalnejšo strukturo delovnih teles in poenostavil proces odločanja. Podobne spremembe je prinesel tudi novi poslovnik češke poslanske zbornice, ki je bil sprejet leta 1995 (Reschova in Syllova, 1996).

Nova pravila in postopki so izhajali iz potrebe zagotoviti demokratičnost odločanja v pogojih kompetitivnosti in predvsem natančno opredelili faze zakonodajnega postopka ter zagotovili visoko stopnjo formalnosti odločanja, podobno tisti v poslovnikih tradicionalnih parlamentov. S tem so pomembno povečali demokratičnost in operativne sposobnosti teh parlamentov. Samostojno postavljanje dnevniških redov in spoštovanje tradicionalnega postopka sprejemanja zakonov skozi posamezne faze je zagotovilo parlamentarno prevlado pri sprejemanju zakonodaje, kljub temu da je vlada prevzela velik del zakonodajne iniciative. Pri vzpostavljanju racionalnih proceduralnih standardov je pomembnih naslednji pet aspektov:

a) Odgovornost za planiranje parlamentarnega dela, določanje dnevniških redov in sklicevanje sej so prevzeli predsedniki parlamentov (domov). V pomoč so jim postavljena posvetovalna telesa (kolegiji, prezidiji, sveti starešin), ki jih sestavljajo vodje poslanskih skupin. Naloga vodstva ('directing authority') je zagotoviti vodenje parlamenta in hkrati skrbeti za to, da zakonodajni postopek poteka čim bolj gladko. Pomemben pogoj njegove uspešnosti je ustrezna koordinacija z vlado kot najpomembnejšim pobudnikom zakonodajnih predlogov. Vlada ima lahko bolj ali manj izdelan zakonodajni program ali pa zgolj vlaga v postopek posamezne, vsebinsko nepovezane predloge zakonov. Zato je potrebna določena fleksibilnost - ob tem ko predsednik zagotavlja prednost vladnim predlogom, mora upoštevati tudi predloge opozicije in priporočila kolegija. Vendar se

vodstvo parlamenta srečuje z velikimi praktičnimi problemi, ko posamezne politične stranke ostro nasprotujejo predlaganim zakonodajnim usmeritvam, prioritetam ali konkretnim dnevnim redom ali pa hočejo uveljaviti svoje poglede za vsako ceno.

b) Novi parlamenti so na samem začetku izvedli delitev dela in oblikovali delovna telesa tako, da pokrivajo vladne resorje. Stalna delovna telesa so dobila pomembne naloge in pristojnosti pri dograjevanju zakonodajnih predlogov in spremljanju uresničevanja zakonov na svojem področju. V večini novih parlamentov je bilo ustanovljenih racionalno število delovnih teles, v posameznih primerih pokriva delovno telo področje dveh ministrstev. V večini parlamentov je posamezen poslanec član le enega delovnega telesa, izjemoma v dveh. Le v slovenskem državnem zboru je število delovnih teles večje in posamezen poslanec je v poprečju član celo treh ali štirih. Stalna delovna telesa omogočajo zbiranje informacij in nabiranje izkušenj ter nudijo možnost za medstrankarska pogajanja o konkretnih vprašanjih in politikah v katerih lahko vsaka stran nekaj pridobi ('gains of trade'). Delovna telesa so postali posebni laboratoriji v katerih lahko stranke razrešujejo tudi globoko zakoreninjena nasprotja o preteklih in sedanjih vprašanjih (Zajc, 1997). Vendar so učinki še tako dobro oblikovanega sistema delovnih teles manjši v kolikor delitev dela med plenumom in delovnimi telesi ni dosledno izvedena in delovna telesa ostajajo premalo odgovorna za pripravo rešitev v posameznih fazah zakonodajnega postopka. V tem primeru se energija poslancev ne uporablja racionalno pri reševanju posamičnih vprašanj znotraj njih ampak se preusmerja na dolgotrajna skupna zasedanja.

c) Z namenom, da bi zagotovili demokratičnost in racionalnost zakonodajnega postopka, v katerem je potrebno razrešiti številne konflikte in zagotoviti potrebno kvaliteto zakonodaje, je bil ta razdeljen na več medsebojno povezanih branj. V slovenskem državnem zboru, kot tudi v poljskem Sejmu so predpisana tri branja predloga zakona; v večini primerov predlog najprej obravnava delovno telo (madžarski parlament, češki poslanski dom in državni zbor) ali pa so dodeljeni delovnemu telesu po glasovanju v prvi obravnavi (Sejm). Razprava o predlogu v prvem branju je splošna in sili poslance, da se opredeljujejo brez pravih informacij in na osnovi strankinih usmeritev. Vsebinska razprava se razvije šele v drugem branju, ko so dovoljeni amandmaji. V tem branju naj bi opravila delovna telesa najbolj temeljit pretres predloga, ga čim bolj dopolnila in pripravila poročilo za skupno zasedanje. Tu se pojavlja odprto vprašanje, kako kvalitetno zakonodajno delo dejansko opravijo delovna telesa in kakšno breme razprave in dopolnjevanja prevzemajo skupna zasedanja. Zaradi pomanjkanja primerljivih podatkov ne moremo primerjati učinkovitosti državnega zbora z drugimi parlamenti, vendar pa podatki o amandmajih (razmerje med vloženimi amandmaji delovnih teles in tistih na skupnih zasedanjih) kažejo, da delovna telesa v tem branju ne opravijo vsega dela na

predlogu zakona ali pa opravijo le manjši del. Prav zato se vsebinsko dopolnjevanje predlogov nadaljuje še v tretjem branju, ki je sicer zamišljeno bolj kot formalno opravilo s končnim glasovanjem.

d) Upoštevajoč nujne potrebe po sprejemu posebej pomembnih zakonov, so poslovnikovi novi parlamentov posebej predvideli možnost sprejemanja zakonov po hitrem postopku. Večina poslovnikov določa, da lahko le vlade predlagajo pospešitev postopka. Medtem ko so roki za izvedbo rednega postopka določeni tako, da omogočajo poglobljeno razpravo in iskanje možnega soglasja v več zaporednih branjih, je čas za sprejem predloga zakona po hitrem postopku običajno bistveno omejen – hitri postopek lahko sestoji le iz dveh branj kot v poljskem Sejmu (Jackiewicz, 1996) ali pa se opravi le v enem branju, kot npr. v slovenskem državnem zboru. Hitri postopki sicer zmanjšujejo neznosno breme zakonodajnega dela, ki ga nosijo novi parlamenti, vendar pa – kot npr. v državnem zboru - ne rešujejo osnovnega problema. Pretirana uporaba hitrega postopka ogroža osnovne pravice parlamenta, da obravnava vse predloge zakonov na dovolj tehten način in lahko prizadene načelo parlamentarne suverenosti.

e) V vseh novih parlamentih so bila ustanovljena posebna telesa za strokovno preverjanje predlogov zakonov v postopku pred njihovim dokončnim sprejetjem. Ta telesa (Komiteji za zakonodajo, Sekretariati za zakonodajne in pravne zadeve, itd.), skrbijo za strokovne standarde zakonodajnega dela in zagotavljajo, da se predlogi v postopku dograjujejo v skladu z načeli zakonskega normiranja. Med drugim preverjajo pradloge z vidika njihove natančnosti, popolnosti in konsistentnosti ter skladnosti s celotnim pravnim sistemom (Igličar, 1992). S tem ko opravljajo kontrolo zakonskih besedil pred dokončnim glasovanjem, pomembno prispevajo h kvaliteti zakonodajnega out-puta. Čim bolj so drugi elementi parlamentarnega postopka pomanjkljivi, tem pomembnejša je vloga teh teles pri zagotavljanju stabilnosti in kontinuitete zakonodajne dejavnosti.

Kljub relativno dobri določenosti postopka obstoja v novih demokratičnih parlamentih precejšen razkorak med prakso in formalnimi poslovniškimi pravili. V praksi niso redki primeri konfliktov glede razlage poslovnika. Pravila, ki naj bi zagotavljala resnično demokratično sprejemanje zakonov, niso v skladu z ekonomičnostjo postopka. Določbe, ki zagotavljajo poglobljeno obravnavo v treh zaporednih branjih, so pogosto v nasprotju z načelom racionalnosti postopka. Nekatera preveč formalizirana opravila – zlasti v poslovniku DZ – onemogočajo smotern potek obravnav. Zakonodajni proces ni osredotočen v enem branju in posamezni udeleženci, kot npr. delovna telesa po nepotrebnem ponavljajo svoja opravila. Veliki naporu udeležencev dajejo zato precej manjše učinke. Zapleten, predolg, netransparenten in včasih nepredvidljiv zakonodajni postopek odvrta predlagatelje in jih navaja, da svoje želje uresničujejo s pomočjo posebnih hitrih postopkov. Med 375 zakoni, ki jih sprejel državni zbor v prvem mandatu, jih je

bilo skoraj polovica ali 182 zakonov sprejetih po hitrem postopku. Podobno pa je tudi razmerje med uporabo enega in drugega mandata v prvem obdobju drugega mandata. Uporaba izrednega postopka je bila v večini primerov neupravičena.

Kljub tem pomanjkljivostim v postopku so bili novi parlamenti sposobni sprejeti izredno veliko število zakonov. V želji, da izpolnijo svoje zakonodajne naloge, so pogosto zasedali na izrednih sejah in podaljševali razpravo. Kot prave tovarne zakonov so zahtevali ogromno časa in naporov poslancev. Državni zbor je npr. v svojem prvem mandatu, sprejel nekaj sto zakonov, ki so pomembno vplivali na transformacijo političnega, gospodarskega in socialnega sistema, globoko posegli v motivacijsko strukturo in spremenili navade in obnašanje državljanov. Sprejeti zakoni niso bili vselej dovolj kvalitetni, številne je bilo potrebno v relativno kratkem času spremeniti in dopolniti.

Primerjava podatkov o delu novih parlamentov, še posebej madžarskega parlamenta in slovenskega državnega zbora, pokaže, da je strukturiran in formaliziran zakonodajni postopek samo prvi korak, ki ga je potrebno storiti v procesu institucionalizacije. Potrebna je tudi zadostna racionalnost postopka, to je dobra povezanost posameznih faz brez nepotrebnih ponavljanj in osredotočenost na eno izmed več branj, ob jasno opredeljenih pravicah in dolžnostih posameznih subjektov, ki sodelujejo v postopku ter določenih časovnih okvirih za obravnavo posameznih točk dnevnega reda. Iz notranje urejenosti postopka mora biti vseskozi razpoznaven njegov osnovni smisel - čim bolj racionalno in ekonomično, hkrati pa tudi čim bolj demokratično priti do čim bolj kvalitetnih odločitev. Samo tako organiziran in urejen postopek lahko prispeva h predvidljivosti odločanja in kvaliteti zakonodajnega out-puta, hkrati pa zagotavlja potrebno fleksibilnost, saj morajo zlasti novi parlamenti izredno hitro reagirati na zahteve okolja.

Organiziranje takega racionalnega zakonodajnega postopka gotovo ni lahka naloga za nove parlamente. Pisana pravila niso dovolj; potrebni so tudi nezapisani načini dela, ustrezno razvita rutina odločanja in enako razumevanje potreb postopka pri vseh udeležencih. Za kolikor toliko tekoč zakonodajni postopek je nujno potrebna tudi umetnost popuščanja in pristajanja na kompromise. Prav tako je treba sprejeti včasih neugodne interpretacije določil o postopku. O podobnih težavah v zvezi s postopkom je slišati iz številnih novih parlamentov. Žal se zdi, da tudi novi (modernizirani) poslovnik slovenskega DZ iz leta 1993 še ni bil napisan na način, ki bi lahko spodbudil razvoj potrebnih 'avtomatizmov' in ustrezne 'proceduralne kulture'.

STABILNOST PARLAMENTARNEGA VODENJA

Vodenje institucije, ki jo sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, ki pripadajo različnim političnim strankam, se je izkazalo za izredno težavno nalogo. Zahteva precejšnje parlamentarne izkušnje, veliko znanja o razmerju parlamenta do drugih institucij, zlasti do vlade in volivcev in velike sposobnosti oblikovanja konsenza o zadevah, glede katerih so mnenja največkrat povsem različna. Dobro vodenje predstavniškega telesa zahteva kooperativni način dela in koordinativne mehanizme in tehnike. Smotrno vodenje usmerja in pospešuje zakonodajne postopke, zagotavlja potrebne interpretacije poslovnika in omogoča sprejemati jasne in nedvoumne odločitve. Omogoča tudi racionalno porabo energije poslancev oz. njihovo čim bolj enakomerno delovno obremenitev ter zagotavlja zadostno strokovno in tehnično podporo.

Vodenje parlamenta ne pomeni zgolj usmerjanje in odločanje z zgolj enega mesta. V vsakem parlamentu ali domu obstoja večje število vodstvenih položajev, med katerimi je na najpomembnejšem mestu predsednik parlamenta. Določen vpliv na njegove presoje in odločitve ima tudi kolegij kot posvetovalni organ. Sicer pa imajo v procesu odločanja povsod pomembno mesto tudi predsedniki delovnih teles in vodje poslanskih skupin, ki so odgovorni za delo in sprejemanje odločitev znotraj svojih teles in skupin, zlasti v okviru posameznih faz zakonodajnega procesa. Tudi te njihove odgovornosti so formalno določene in natančno opredeljene.²

Kvaliteto in stabilnost parlamentarnega vodenja moramo razumeti v širšem kontekstu demokratične ureditve, ki zagotavlja vsem poslancem pravico, da neovirano izražajo svoja mnenja in se zavzemajo za določene rešitve. Pomeni tudi, da vodenje temelji na ustaljenih, splošnih in neosebnih pravilih, ki se ne spreminjajo glede na vsebine ali okoliščine. Stabilno vodenje krepi organizacijski značaj predstavniškega telesa in povečuje gotovost norm obnašanja vseh udeležencev v postopku. Lahko tudi nadomešča pomanjkljivosti in nejasnosti standardnega postopka.

² Zasedanje vodstvenih položajev je v novih demokratičnih parlamentih enako strogo določeno kot v parlamentih z dolgo tradicijo – člane parlamenta, ki zasedajo te položaje, postavljajo politične stranke oz. poslanske skupine. Predsednike običajno predlagajo največje parlamentarne stranke, oz. tiste največje stranke, ki so v koaliciji. Vodje poslanskih skupin so običajno izkušeni parlamentarci, ki imajo hkrati visok položaj v stranki; v nekaterih primerih so to strankarski vodje, ki se ji zdi parlament primeren prostor za predstavljanje in uveljavljanje strankarskih interesov. Vodilna mesta v delovnih telesih se običajno razdelijo med stranke koalicije sorazmerno z njihovim deležem poslancev v parlamentu; opozicija običajno vodi le nekatera delovna telesa, ki imajo funkcijo nadzora. Razdelitev vodstvenih položajev v delovnih telesih državnega zbora v drugem mandatu predstavlja izjemo, saj so bila ta mesta razdeljena sorazmerno med vse stranke, še preden so stranke oblikovale koalicijo.

Vodenja modernih parlamentov ne moremo pojmovati kot neko posebno formalizirano opravilo ali golo rutino. Vloga predsednika ('Speakerja') parlamenta je v veliki meri inovativna, še posebej, ko pripravlja dolgoročne programe dela ali določa dnevne rede sej, to je, ko opredeljuje prioritete zakonodajnega dela. Prav tako so lahko inovativne tudi njegove razlage določb poslovnika; pojasnila predstavljajo precedense, ki obvezujejo naslednje predsednike in dograjujejo poslovniška določila (Laundy, 1989). Velika stopnja iznajdljivosti je nadalje potrebna pri smotrni organizaciji poteka posameznih postopkov, kjer lahko prihaja do nepotrebnih zastojev ali pa je potrebno na novo zagotoviti potrebno soglasje, da je predlog nekega nujno potrebnega zakona nazadnje pravočasno sprejet.

Glede vodenja je ostalo od prejšnjih parlamentov prav malo izkušenj. Funkcija vodenja je bila v prejšnjih socialističnih sistemih precej manj pomembna; zagotavljala je predvsem neproblematično potrjevanje predlogov, ki so bili največkrat oblikovani v zunanjih centrih odločanja. Potem, ko so bili novi parlamenti oblikovani, pa je bila vodenju posvečena veliko premajhna pozornost. Novi poslanci niso bili niti pripravljeni na dejanske dolžnosti niti niso imeli jasnih predstav o kompleksnosti vodenja. Vodenje parlamentov so pojmovali bolj ali manj kot neproblematično, operativno dejavnost ali pa kot enostavno rutino.

Kmalu po začetku delovanja novih parlamentov, se je vodenje izkazalo za izrazito zahtevno nalogo. Vodenje ni bilo niti jasno niti dobro sprejeto (Olson, 1994). Niti poslanci, niti predsedujoči, niso imeli parlamentarnih izkušenj; novi predsedniki pogosto tudi niso bili sprejemljivi za vse poslance ali pa so bili za nekatere povsem nesprejemljivi. Predsedniki, ki niso imeli nobenih voditeljskih izkušenj in so predsedovali strankarsko izrazito razdeljenim novim parlamentom ter med seboj sprtim poslanecem, so se učili vodenja v praksi, od primera do primera. Le počasi so se privajali vodenju razprave in odločanju o zadevah glede katerih so obstojala velika nasprotovanja. Velike težave so jim povzročali tudi nejasni poslovnik in netočne razlage posameznih določb, ki jih tudi sami niso dobro razumeli. Zaradi velikih pritiskov po sprejetju novih zakonov s strani vlade in pomanjkanja kakršnih koli trdnejših zakonodajnih programov, so morali določati in spreminjati dnevne rede zasedanj v naglici in na način improvizacije. Njihovo predsedovanje pogosto ni zmanjševalo možnosti neproduktivnih medstrankarskih spopadov v parlamentu. V razmerah pomanjkanja precedensov je prihajalo tudi do sporov o tem na kakšen način naj bi obravnavali posamezne predloge zakonov. Na drugi strani so se poslanci obnašali izrazito individualistično.

Razmere so se s pomočjo izkušenj tako na strani vodstva kot poslancev vendarle počasi izboljševale. Novi poslanci so postopoma prevzeli parlamentarne norme obnašanja in se sprijaznili s prenosom določene avtoritete na vodstvo parlamenta. Kljub

temu, pa je mogoče še vedno ugotavljati pomanjkanje jasnega vodenja . Kot npr. lahko ugotavljamo v primeru državnega zbora, planiranje njegovega dela ni vsklajeno z aktivnostmi in zakonodajnimi programi vlade. 'Hektično' načrtovanje je pogosto posledica slabše sposobnosti vlade da pripravi potrebne zakonodajne predloge pravočasno in v zadostni kvaliteti. Pomanjkljivosti in zastoje, na drugi strani pa tudi nenadne zahteve, pogosto povzročajo nesoglasja med samimi koalicijskimi partnerji o ustrezni zakonski ureditvi nekega vprašanja. Na drugi strani pa so predlogi dnevnih redov na začetku zasedanj pogosto predmet dolgotrajne razprave, ki dobiva značilnosti medstrankarskih spopadov; prihaja do glasovanja o velikem številu dodatnih in spreminjvalnih predlogov. Poslanci pogosto razpravljajo o posameznih določbah poslovnika DZ in nasprotujejo njihovi uporabi v konkretnih primerih, pri čemer včasih obtožujejo predsednika, da namerno prireja ali napačno razlaga poslovnik. Številna vprašanja ostajajo odprta, med njimi čas, ki je potreben za obravnavo posameznih zadev na dnevnem redu, dolžina razprave posameznih poslancev, itd. Razprave o teh vprašanjih odlagajo začetek vsebinske obravnave in zmanjšujejo koncentracijo poslancev.

Državni zbor je tudi v tem pogledu podoben drugim novim parlamentom v Srednji Evropi, kjer vodstvo iz vrste razlogov ne more dovolj učinkovito usmerjati proces odločanja. Podatki o delovanju novih parlamentov nakazujejo, da je vodenje v veliki meri odvisno od izkušenj predsednikov in od stopnje priznavanja njihove avtoritete na strani poslancev. Vodenje še vedno ni doseglo potrebne stabilnosti in se spreminja tako v odvisnosti od osebnosti, ki zasedajo najvišje položaje kot od vsebine zakonodajnih predlogov.

DOLOČENOST RAZMERIJ MOČI IN ODGOVORNOSTI

Učinkovitost novih parlamentov je pomembno odvisna od porazdelitve moči, to je ormalno opredeljenih pristojnosti, med udeležence v demokratično organiziranem procesu odločanja. Porazdelitev moči mora biti racionalna, tako da vodstvo v skladu s svojo odgovornostjo lahko učinkovito kontrolira in koordinira delovanje vseh udeležencev v procesu odločanja, medtem ko imajo vsi udeleženci zadostne pristojnosti in odgovornost, da opravijo vsa potrebna pripravljalna in druga dejanja. Pri tem je treba upoštevati, da se dejanska moč, pojmovana kot vpliv na druge udeležence, da v procesu odločanja nekaj storijo na določen način v določenem času in v predpisani formalni obliki, lahko razlikuje od formalne, saj se lahko uporablja v odvisnosti od okoliščin tudi neformalno, to je s prepričevanjem, posrednim pritiski ali celo ignoriranjem. V vseh in-

stitucijah, zlasti pa v novih, lahko prihaja do večjih ali manjših odstopanj dejanske moči od formalne.

Zato porazdelitev moči ne sme biti preveč razpršena niti nejasna, vsi udeleženci v procesu zakonodajnega odločanja morajo imeti natančno opredeljene pristojnosti in ustrezno odgovornost za njihovo izvajanje. Ni dovolj, da so npr. delovna telesa pristojna za določene naloge (pripravo dopolnil, itd.), to nalogo morajo tudi odgovorno in uspešno izvajati. Slabo določene pristojnosti povzročajo nejasne situacije, konflikte med pravicami in dolžnostmi, blokade odločanja in nenehno potrebo po razlagah poslovnikov. Posledica take nedoločenosti v razmerjih moči je zmanjšana učinkovitost parlamenta ob večji porabi energije poslancev.

Sodobni parlamenti se glede porazdelitve moči v procesu parlamentarnega odločanja precej razlikujejo. V nekaterih parlamentih je odgovor na vprašanje 'kje je dejanska moč', nedvoumen – moč je osredotočena okrog glavnih dejavnikov, kot so posamezni poslanci, poslanske skupine, vodje delovnih teles in vodstvo parlamenta. Pristojnosti so jasne, njihovi nosilci se jih zavedajo in delujejo v skladu z njimi, svoje naloge skušajo opravljati z veliko mero odgovornosti. V drugih pa je – vsaj v določenih obdobjih - centre moči težje ugotoviti. V njih je opaziti precejšnjo razpršenost moči, podvajanje pristojnosti, nizko stopnjo odgovornosti posameznih dejavnikov, ki se zanašajo, da bodo del njihovega dela opravili drugi in veliko tolerantnost do individualističnega obnašanja.

Večina evropskih parlamentov je v obdobju po drugi svetovni vojni razvila poseben model porazdelitve moči. Po začetni dominaciji poslancev so se okrepile poslanske skupine, medtem ko se v zadnjem obdobju zpostavlja neko ravnovesje moči med poslanskimi skupinami in delovnimi telesi (Schuttemeyer, 1994). V ameriškem kongresu, kjer se je uveljavilo načelo senioritete, je bila moč dolgo časa osredotočena okrog delovnih teles in njihovih vodij ter vodstva doma. V zadnjem času je bil sistem senioritete odpravljen, kar je imelo za posledico splošno prerazdelitev in razpršitev moči, ki je vodila do zmanjšanja učinkovitosti celotne institucije (Longley, 1996).

V novih demokratičnih parlamentih je opaziti podoben razvoj – po prevladi poslancev so precejšen vpliv dobile poslanske skupine, medtem ko delovna telesa še nimajo ustrezne moči (Ilonszki, 1996). Delovna telesa so sicer dosegla stabilnost, vendar je strankarska logika pomembnejša. Vpliv strank je zelo prisoten zlasti znotraj pomembnejših delovnih teles. Delovna telesa gotovo niso dosegla stopnje, ko bi učinkovito prevzela odgovornost za oblikovanje politik na posameznih področjih, čeprav razpolagajo s potrebnimi pristojnostmi. Vloga poslanskih skupin se je še okrepila zaradi večje strankarske discipline, medtem ko so možnosti za individualistično obnašanje poslancev precej manjše kot na začetku. Na drugi strani pa se je povečala moč vodstev parlamentov, ki so z izkušnjami pridobili precejšnjo odločevalsko rutino in tudi določene

manipulativne sposobnosti. Njihova moč narašča tudi zaradi velikih pritiskov vlad, ki od predsednikov parlamentov (praviloma politikov, ki so člani najpomembnejših koalicijskih strank) zahtevajo hitrejšo sprejemanje zakonov in učinkovitejšo kontrolo nad procesom odločanja v parlamentih. K temu jih lahko sili tudi strategija vključevanja v EU, prevzemanje evropske zakonodaje ter zahteve po izvedbi nekaterih nujnih reform.

Kljub temu se zdi, da je moč v novih parlamentih še vedno preveč fluidna in slabo organizirana, formalna moč pa je premalo povezana s konkretno odgovornostjo. Prav zato se nekateri pomembni udeleženci procesa odločanja – zlasti delovna telesa - niso uspeli dovolj uveljaviti. Poudarek na demokratičnosti v slovenskem državnem zboru včasih zakriva neodgovornost in omogoča celo obstrukcijo.

- - -

Novi demokratični parlament Srednje in Vzhodne Evrope imajo velike priložnosti, vendar precej manjše sposobnosti odgovoriti na številna vprašanja tranzicije. Razvili so - zgledujoč se včasih po parlamentih z daljšo tradicijo - osnovne značilnosti sodobnih parlamentov, ki so potrebni za njihovo delovanje, kot npr. avtonomijo, kompleksen sistem delovnih teles in dosegli določeno stopnjo organiziranosti delovanja. Vendar zaostajajo pri razvoju drugih pomembnih dimenzij, ki so značilne za moderne institucionalizirane parlamente. Med temi so zlasti racionalni proceduralni standardi, stabilno vodenje in smotrna porazdelitev moči in odgovornosti med udeležence v procesu parlamentarnega odločanja. Razvili so precej formalizirane zakonodajne postopke vendar pa so ti preveč zapleteni, prav tako pa terjajo ogromno časa in energije poslancev. Načini vodenja parlamentov zagotavljajo osnovno učinkovitost, vendar pa niso dovolj učinkoviti. Slabo določena in nejasna distribucija moči med udeležence odločanja zmanjšuje odgovornost, povzroča spore in zahteva dodatne razlage poslovnika.

Končni rezultat je nepredvidljivost obnašanja udeležencev in precejšnja negotovost končnega zakonodajnega out-puta, kar povzroča razočaranje javnosti. Vendar moramo upoštevati, da so novi parlamenti bili brez posebnih izkušenj in da so delovali pod velikimi pritiski po zakonodajnem urejanju.

Med predstavniškimi telesi Srednje Evrope je državni zbor v zadnjih sedmih letih napravil velik napredek v institucionalizaciji. K temu je prispeval sprejem poslovnika leta 1993, v katerem pa so se zadržale nekatere prejšnje rešitve (ponavljanje posameznih faz zakonodajnega postopka), nekatere nove pa so bile odraz določenega demokratičnega idealizma (odprte seje delovnih teles, prevelika razpršenost moči, itd.). Glavni problem je postal počasen in kompliciran postopek, zaradi katerega so se predlagatelji pogosto vendar neutemeljeno posluževali hitrih postopkov. Tudi vodenje državnega zbora, zlasti kar se tiče načrtovanja zakonodajnega dela za daljše obdobje in priprave zasedanj z izjemno obsežnimi dnevnimi redi, je – v primerjavi z drugimi parlamenti - izjemno

težavno. Zato so se kmalu pojavila razmišljanja o nadaljnjih spremembah poslovnika, ki bi racionalizirala postopek in zagotovila večjo predvidljivost zakonodajnega out-puta ter stabilno vodenje. To je pa je težko dosegljivo v kolikor ne pride do hkratne prerazporeditve moči med udeležence v procesu zakonodajnega odločanja. Zaključek naše analize nakazuje potrebo po povečanju moči vodstva DZ (vključno s kolegijem) in na drugi strani moči delovnih teles in njihove odgovornosti za oblikovanje politik na posameznih področjih. Domnevamo namreč, da sicer napori racionalizacijo procesa odločanja in stabilno vodenje sicer ostali brez uspeha.

Proces dosedanje in tudi predvidene nadaljnje institucionalizacije državnega zbora kaže, da gre za postopen in kontinuiran proces. Oblike in načini ter dinamika institucionalizacije državnega zbora pa so nedvomno bistveno pomembni tudi za konsolidacijo slovenske demokracije.

DODATEK: PRIMERJAVA NEKATERIH PODATKOV O DELOVANJU MADŽARSKEGA PARLAMENTA IN SLOVENSKEGA DRŽAVNEGA ZBORA

TABELA 1: Število sprejetih zakonov

	Novi Zakoni	Zakoni o spremembah zakonov	Skupaj
Državni zbor (1992-1996)	244	131	375
Országgyűlés (1990-1994)	219	213	432

Vir: Democratization and Europeanization in Hungary – The First Parliament 1990-1994

Str. 195, 323-335, HCDS, Budapest 1995 in Porocilo o delu DZ za obdobje 23.12.1992 - 16.10.1996.

TABELA 2: Zakonodajna iniciativa

	Vlada	Poslanci	Del. telesa	Drugi	Skupaj
Državni zbor (1992-1996)	401	233	-	11	645
Oszággyűlés (1990-1994)	396	314	52	-	762

TABELA 3: Dolžina zasedanj in porabljeni čas na sejah delovnih teles

	Zasedanja (red. in izred.)			Seje delovnih teles		
	Št. dni	ur	št. točk dn. redov	št. sej	ur	št. točk
Državni zbor (1992-1996)	467	2654	1521	1764	4355	6947
Országgyűlés (1990-1994)	379	2633	+	3144	+	+

+ ni podatkov!

BIBLIOGRAFIJA

Agh, Attila (1994), Bumpy road to Europeanization: policy effectiveness and agenda concentration in the Hungarian legislation, v (A. Agh, ur.): *The Emergence of East Central European Parliaments; The First Steps*, HCDS, Budapest.

Agh, Attila (1995), Meso-Politics in Central Europe: Fighting with Infantile Disease in Europeanization and Democratization, v (A. Agh and G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest.

Igličar, Albin (1992), *Zakonodajna funkcija predstavnškega telesa*, Zbornik znanstvenih razprav, Ljubljana.

Ilonszki, Gabriella (1995), Institutionalization and professionalization in the first parliament, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.): *The First Parliament*, HCDS, Budapest.

Jackiewicz, Irena and Jackiewicz, Zbigniew (1996), The Polish parliament in transition, in (A. Agh and G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and organized interests, The Second Steps*, HCDS, Budapest.

Laundy, Philip (1989), *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot.

Liebert, Ulrike (1998), The politics of parliamentary institutionalization: new institutionalist perspectives on democratic consolidation in Germany, Italy, and Spain, v (L. Longley and D. Zajc, ur.): *The New Democratic Parliaments, The First Years*, RCLS-IPSA, Appleton.

Longley, Larry D. (1996), Parliaments as changing institutions and as agents of regime change: perspectives and a new research framework, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.), *Parliaments and Organised Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest.

Olson, David (1994), *The Parliaments of the new democracies: the experience of Central Europe*. Text for World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures.

Olson, David M. (1997), Paradoxes of institutional development: the new democratic parliaments of Central Europe. *Int. Political Science Review*. No.4/97.

Polsby, Nelson W. (1968), Institutionalization of the House of Representatives, *American Political Science Review*, 62 (March 1968), pp. 144-68.

Reshova, Jana and Syllova, Jindriska (1996), The legislature of the Czech Republic, v (A.Agh and G. Ilonszki, ur.): The Second Steps, HCDS, Budapest.

Rundquist, Paul S. (1994), Institutionalizing the Polish parliament, paper prepared for XVI. World Congress of International Political Science Association, Berlin, Avgust 20-25, 1994.

Schuttemeyer, Suzanne (1994), Hierarchy and Efficiency in The Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament, v (Copeland and Paterson, ur.): Parliaments in the Modern World, Ann Arbor, Michigan.

Zajc, Drago (1997), Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu, raziskovalno poročilo.

SPLOŠNA ORGANIZACIJSKA IN UPRAVLJALSKA NAČELA PARLAMENTARNEGA VODENJA

UVOD

V določenem smislu se zdi predmet političnega (parlamentarnega) vodenja zastarel. Delitev družbe na voditelje in njihove privrženke je zakoreninjena v preddemokratični kulturi, obzirnosti in spoštljivosti, kjer so voditelji "najboljši poznavalci", javnost pa je potrebovala usmerjanje, mobilizacijo ali vodenje. Demokratična politika mogoče ni odpravila potrebe po voditeljih, vendar pa je zagotovo postavila močne omejitve vodenju, zlasti s tem, da je vzpostavila javno odgovornost za voditelje ter oblikovala institucionalni mehanizem, s katerim jih je mogoče odstaviti. Z drugega zornega kota pa je politika vodenja postala vedno bolj pomembna, saj je pripomogla k oblikovanju posebne discipline politične psihologije, ki je vsebovala kot osrednji predmet študij psihološkega formiranja in motivov za politične voditelje.

Ta naraščajoči interes za vodenje ima v ozadju številne razloge. Na primer, do neke mere je že demokracija sama povečala pomembnost osebnosti, s tem da je v bistvu prisilila politične voditelje, da načrtujejo in "projicirajo sami sebe" v upanju, da bodo dobili volilno podporo. Ta težnja je bila brez dvoma okrepljena z modernimi sredstvi množičnega komuniciranja (zlasti televizijo), ki težijo rajši k poudarjanju osebnosti kot politik, ter zagotavljajo voditeljem močno orožje za manipulacijo s svojim javnim "imago". Še več, ker družba postaja vse kompleksnejša in fragmentirana, zato ljudje najbrž vedno bolj gledajo na osebno vizijo posameznih voditeljev, ki naj bi jim zagotovila koherentnost in pomen sveta, v katerem živijo.

Že desetletja se je zdelo, da je politično predstavništvo utemeljeno na močnih in stabilnih odnosih zaupanja med volilnim telesom in političnimi strankami, s tem da se je velika večina volilcev identificirala in tudi ostala lojalna določeni stranki. Vendar pa danes volilci glasujejo različno od enih do drugih volitev, raziskovanje javnega mnenja pa kaže povečanje števila tistih, ki se ne identificirajo z obstoječimi strankami. Doslej so se razlike med strankami kazale kot odraz družbenih cepitev. Toda danes dobimo vtis, da so stranke tiste, ki vsiljujejo cepitve družb, kar je nekatere opazovalce pripeljalo do tega, da so kritizirali "umetni" značaj teh napačnih razmejitev. V preteklosti naj bi vsaka stranka pred-

* Marjan Brezovšek, docent, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani

stavila volilcem program, ki naj bi ga udeležila, če bi prišla na oblast. Sedaj pa je volilna strategija kandidatov in strank namesto tega zasnovana na konstrukciji dvoumnih predstav ("imagejev"), ki izrazito oblikujejo osebnost voditeljev. Politične preference državljanov so vedno bolj izražene skozi javnomnenjske ankete in organizacije, ki zagovarjajo posebno politiko, vendar pa ne želijo vladati. Izvolitev predstavnikov nič več ne predstavlja sredstva, s katerim bi državljani nakazali politike, katerih uresničitev si želijo.

TEORIJE VODENJA

Vprašanje političnega (parlamentarnega) vodenja je obdano s protislovji.¹ V kakšnem obsegu je vodenje združljivo z vodenjem in demokracijo? Ali vodenje vzpodbuja in motivira, ali pa podjarmlja in zatira? Ali naj močne voditelje občudujemo ali pa se jih bojimo? V osrčju teh nesporazumov oziroma razhajanj ležijo različni pogledi na naravo političnega (parlamentarnega) vodenja. Kaj sestavlja ta pojav vodenja? Iz česa izhaja vodenje? Vsaj štiri nasprotujoče teorije vodenja lahko najdemo na tej podlagi:

- vodenje kot osebni dar (sposobnost),
- vodenje kot sociološki pojav,
- vodenje kot organizacijska nuja,
- vodenje kot politična spretnost.

Vodenje zavrača kakršnokoli absolutno opredelitev.² Opisuje dinamične odnose, s

¹ Vodenje lahko razumemo kot vzorec vedenja ali kot osebno lastnost. Kot vzorec vedenja je vodenje izražanje vpliva posameznika ali skupine nad širšim telesom, za njegovo organizacijo ali usmerjanje njenih prizadevanj k doseganju zaželenih ciljev. Kot osebna značilnost pa vodenje kaže na osebne poteze, ki omogočajo voditelju izražanje in uveljavljanje vpliva nad drugimi; vodenje je tako smotno izenačiti s karizmo.

² Opredelitve vodenja so številne in različne. Med vrline vodenja spadajo med drugim:

- mobilizacija in navdihovanje ljudi, ki bi bili sicer inertni in brez usmeritve;
- vzpodbuja enotnost in hrabri posamezne člane skupine, da delujejo v isti smeri;
- krepi organizacijo z vzpostavljanjem hierarhije odgovornosti in vlog.

Nevarnosti oziroma pomanjkljivosti vodenja pa vključujejo sledeče:

- koncentracijo moči in lahko tako pripelje do korupcije in tiranije, od tod demokratične zahteve, da je vodenje podvrženo odgovornosti;
- vzbuja čezmerno servilnost in popustljivost, tako da odvrča ljudi od prevzemanja odgovornosti za njihova lastna življenja;
- zožuje razpravo in argumente, kajti poudarja predvsem ideje, ki tečejo od zgoraj navzdol, ne pa od spodaj navzgor.

katerimi ljudje vplivajo na druge ljudi in njihova prizadevanja (težnje), kako ravnajo in kaj delajo, v naporih, s katerimi to delajo in v rezultatih, ki jih dosežajo. To je osrednje za razumevanje organizacijskega (parlamentarnega) življenja. To je redko enostranski proces in je tesno povezan z drugimi organizacijskimi procesi moči, komunikacij in odločanja.

Parlamenti (kot organizacija) so zbir, skup ljudi, ki so angažirani pri uresničevanju različnih ciljev. Njihovi interesi in cilji so pogosto različni, zato je pomembno, kako sta prepleteni in povezani struktura in kultura pri zagotavljanju podlage za koordinacijo, kontrolo in komunikacijo. Velik del je lahko izpolnjen z razumevanjem temeljev in dinamike parlamentov (organizacij) in potem v načrtovanju akcije v njih. Kakorkoli že, pozornost mora biti osredotočena na vlogo vodenja pri zagotavljanju usmeritve in delovanja. To je še posebej pomembno, čeprav ne izključno, v pogojih sprememb (tranziciji). Koncept vodenja je tesno povezan z močjo (oblastjo), kulturo in vplivom.

V modernih študijah organizacije in managementa obstaja spoznanje, da medtem ko si oblast lahko sama zagotovi privolitev, razen če ni v resonanci s skupnimi vrednotami, vendar pa ni verjetno, da bi se razvila v vzdržljivo in stabilno vodenje. Na nek način je sposobnost oblikovati vizijo in splet vrednot in na ta način olajšati kulturne spremembe najpomembnejši del vodenja. V tem okviru je inspiracija (navdih) prav tako pomembna kot prepričanje, toda za vzdrževanje spremembe je potrebno uravnotežiti vizijo s stvarno analizo obstoječih prednosti in pomanjkljivosti in določilnicami, da bi se ta lahko udeležila. Zato je razumevanje vodenja odvisno tudi od vrste institucij, na katerih je utemeljeno oziroma v katerih se odvija. Vendar pa obstaja dovolj podobnosti med različnimi opredelitvami, ki dovoljujejo grobo shemo razvrstitve opredelitev vodenja. Vodenje lahko pojmuje kot središče skupinskih procesov, kot stvar, ki sproža privolitev, kot izvajanje vpliva, kot posebno obliko vedenja, kot obliko prepričevanja, kot odnos moči (oblasti), kot cilj interakcije, kot razlikovalne vloge, kot vpeljava strukture, ter kot mnoge kombinacije teh opredelitev.

Teorije vodenja lahko grobo razvrstimo v dve vrsti. Prva vrsta je zasnova predvsem na osebnostnih značilnostih in sposobnostih. To vključuje karizmatične in transformacijske voditelje ter vpliv, kar je utemeljeno na takšnih značilnostih kot so intelektualne sposobnosti, strokovnost in izkušnje. Druga vrsta vključuje t.i. transakcijske teorije vodenja, kjer je vpliv utemeljen na določeni družbeni pogodbi. Treba je reči, da se ti dve vrsti vodenja pogosto pojavljata skupaj in da obstaja zelo malo čistih vrst. Uspešen politični (parlamentarni) voditelj je tisti, ki uspe "kristalizirati", kaj si želijo ljudje, razjasni pravilnost in pravičnost teh želja ter koordinira njihove dosežke. Toda takšno vodenje je lahko transakcijsko ali transformacijsko.

Transakcijsko vodenje je priročnejši in čvrstejši stil vodenja. Transakcijski voditelj sprejema pozitivno vlogo v odnosu do oblikovanja politik in vladnega upravljanja, vendar pa je motiviran predvsem s pragmatičnimi cilji in premisleki. Pomembnejši med njimi so verjetno tisti, ki vzdržujejo strankarsko enotnost in vladno kohezivnost ter krepijo javno podporo in volilno kredibilnost. Takšni voditelji delujejo kot posredniki, ki skrbijo za vzpostavljanje in vzdrževanje kolegijskega delovanja vlade z vzpodbujanjem pogajalskih kompromisov in uravnoteženjem nasprotnih frakcij in interesov. To je predvsem managerski, celo tehnokratski stil vodenja, njegova prednost je zlasti v tem, da je močno praktičen in dopušča prostor za taktično prilagodljivost. Njegova osrednja pomanjkljivost pa je v tem, da so takšni voditelji lahko obravnavani kot oportunistični prilagodljivci, ki se izogibajo čvrstim načelom ali globokim prepričanjem.

V transformacijskem vodenju pa voditelj ni toliko koordinator ali manager kot je vzpodbujevalec ali vizionar. Ne samo da so takšni voditelji motivirani z močnimi ideološkimi prepričanji, pač pa imajo tudi osebno odločenost in politično voljo, da to tudi uresničijo. Namesto da iščejo kompromise in soglasje poskušajo transformacijski voditelji mobilizirati podporo iz vlade, njihovih strank in splošne javnosti za uresničitev njihove osebne vizije. Uspešnost takšnih voditeljev je odvisna od stopnje, do katere takšni voditelji "utelešajo" zgodbo ter obsega, v katerem je zgodba v sozvočju s širšo javnostjo. Nič nenavadnega ni, če je transformacijsko vodenje povezano s populizmom, ko odraža želje takšnih voditeljev po množičnem dokazovanju, da izraža skrbi in interese "ljudstva". Čeprav je moč transformacijskega voditelja v tem, da zagotavlja osnovo za sprovajanje radikalnih programov družbene, gospodarske ali politične reforme, pa lahko prav tako vzpostavlja oziroma vzpodbuja premike k avtoritarnosti in vodi k ideološki togosti.

Voditelji uporabljajo različne strategije za doseg svojih ciljev. Transakcijski voditelji so bližji poziciji v parlamentu, medtem ko so drugi stili vodenja povezani z opozicijo. Prav tako bi bilo koristno, če bi razvrstili parlamentarne voditelje v skladu s spremembami, ki jih poskušajo doseči. Konzervativni voditelji poskušajo vzdrževati, ohranjati politične institucije in politike, reformistični voditelji vzpodbujajo zmerne spremembe v institucijah in politikah, medtem ko revolucionarni voditelji težijo k temeljitim spremembam obstoječih institucij in politik. J. M. Burns (1978) je razvrstil zakonodajne, parlamentarne voditelje v ideologe, tribune, karieriste, parlamentarce in posrednike. Ideologi zagovarjajo doktrine (ekonomske, verske ali politične), ki so lahko široko podprte v njihovem volilnem telesu, vendar pa je bolj značilno, da jih posedujejo majhne, toda močno artikulirane manjšine. Tribuni odkrivajo ali razkrivajo ljudske želje in potrebe ter so zagovorniki ljudskih interesov ali branilci ljudskih zahtev, teženj ter vladnega delovanja. Karieristi vidijo svojo parlamentarno kariero kot stopnico k višjim položajem, pri

čemer smatrajo, da opravljajo delo, ki impresionira njihove volilce in opazovalce. Parlamentarci kot politični "strokovnjaki" ali pospešujejo ali obstruirajo zakonodajo; podpirajo parlament kot institucijo tradicije, spoštovanja in vzajemne strpnosti in zaščite njihovih članov. Posredniki skrbijo za pomiritev med nasprotujočimi zakonodajalci ter uravnoteženje interesov pri oblikovanju zakonodajne enotnosti in delovanja.

Ne glede na stil vodenja, ki ga uporabljajo, obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se moderni politični (parlamentarni) voditelji soočajo z večjimi izzivi kot so se njihovi predhodniki. To je pomembno, kajti stališča (odnos) do voditeljev in zaznana uspešnost vodenja, v veliki meri vplivajo na splošno gledanje ljudi na politične procese. Prva težava, s katero se srečujejo voditelji v modernih družbah je v tem, da so te družbe najbrž postale tako kompleksne in prepletene z globalnimi vplivi, tako da so politiki skoraj onemogočeni pri opravljanju svojega dela. Voditelji so torej obsojeni na razočaranje, da ne uspejo izpolniti pričakovanja. Temu primerno voditelji trpijo, ker so porušene stare ideološke in moralne vrednote, kar seveda otežkoča oblikovanje nepremagljivih zgodb, ki bi imele široko ljudsko odmevnost.

Tretjič, moderne družbe postajajo vse bolj raznolike in fragmentirane. Politični (parlamentarni) voditelji so se zato znašli pred naraščajočo težavo oblikovanja politične privlačnosti, ki bi bila utemeljena na splošni kulturi in vrsti skupnih vrednot. Četrtoč, in končno, se je najbrž izoblikoval kulturni prepad med političnim in nepolitičnim svetom. Politični (parlamentarni) voditelji so vedno bolj karierni politiki, katerih življenjski stil, občutki in celo jezik so vse bolj oddaljeni od skrbi in zadev zasebnih državljanov. Daleč od tega, da bi moderne voditelje videli kot uresničevalce inspiracij in oblikovalce ljudskih želja in teženj, pač pa so vedno bolj obravnavani kot samozadostni in nedotakljivi. V obsegu (obliki) kot je to resnica, so ljudje postali odtujeni od določene politike in so najbrž povsod iskani kot vir političnega vodenja.

VODENJE MED REALNO POLITIKO IN MORALIZMOM

Nujno potrebne in temeljne politične iniciative lahko propadejo zahvaljujoč usposobljeni opoziciji. Dober program lahko razpade pod pritiskom nepredvidljivih udarcev. Razvite in močne institucije lahko propadejo, ko jih zapustijo dolgoletni voditelji. Novi voditelji polni dobrih namenov kmalu poskušajo ubežati službi izčrpani zaradi frustracij in neučinkovitosti. Ti tako vsakdanji primeri osvetljujejo strašljivo stvarnost, da dobri nameni, moralna prepričanja, in celo strokovna pristojnost, ne zagotavljajo uspeha v političnem in upravnem življenju. Ta razkorak med etiko in dosežki je povzročil pri mnogih obupanje nad odnosi med etiko in vodenjem. Realisti tako nanovo zatrjujejo,

da si voditelji ne morejo privoščiti etike v svetu resnih odgovornosti, močnih institucij in številnih nasprotnikov. Takšno realistično gledanje se sooča z alternativno moralno zamislijo vodenja v naravnem pravu in kantovski tradiciji, ki zatrjuje, da bi voditelji morali slediti zahtevam etike (morale).

Literatura o vodenju odraža ta razcep med realpolitiko in moralizmom. Klasične študije so osredotočene na taktično in osebnostno razsežnost uspešnega vodenja. Številni avtorji se tako sklicujejo na izrecno priznanje moralne narave vodenja (Buras, 1978; Gardner, 1990; Terry, 1995). Te študije so uspele pri ugotavljanju moralne narave vodenja, vendar pa so redko zagotovile trdno in dosledno usmeritev glede tega, na kaj naj bi se osredotočila etika vodenja. Novejši teoretiki ugotavljajo, da je vrlina, utemeljena na etiki, osredotočena na moralno kvaliteto oseb in lahko oblikuje etiko vodenja (Galston, 1991; Norton, 1991; Cooper, 1987; Cooper and Wright, 1992). Vse od Aristotelovih časov so teoretiki zatrjevali, da od vseh vrlin razumnost (preudarnost) predstavlja os političnega presojanja, tako da mora vsaka teorija vodenja razvijati in upoštevati razumnost (preudarnost).

Vodenje vsebuje etiko, saj imajo voditelji določene odgovornosti. Osebe, ki vodijo druge, tudi spreminjajo stvari; lahko dosežejo spremembe v vedenju drugih, ki se ne bi dogodile brez njihove prisotnosti in delovanja. Vodenje ni vedno povezano z uradno avtoriteto; dejansko obstajajo voditeljske možnosti povsod v političnem in organiziranem življenju. Posamezniki ali institucije počivajo na voditeljih, da bi izpolnili svoje naloge. Temeljijo na voditeljskih pristojnostih in obljubah. Državljeni so odvisni od uradnih voditeljev, da zaščitijo njihovo varnost, blagostanje in temeljne interese. Teoretiki odkrivajo tri skupine voditeljskih sposobnosti kot izjemno pomembnih: izgrajevanje skupne vizije, zgladitev in preizkušanje miselnih modelov in sistemsko razmišljanje. Vodstvene funkcije so razdeljene v pet skupin, ki kažejo na njihovo osredotočenost: funkcije izpolnjevanja nalog, kulturne funkcije, simbolične funkcije, politične funkcije in relacijske funkcije.

Prva skupina se v veliki meri ukvarja z vlogo voditeljev pri določanju in izpopolnjevanju nalog, ki naj bi jih uresničile skupine, stranke ali organizacije. Tukaj so funkcije voditeljev najbolj neposredno povezane s formalnim delovanjem, tj. *raison d'être* posameznih skupnosti ali organizacij. Druga skupina funkcij je najtesneje povezana z vlogo voditeljev pri oblikovanju in ohranjanju kulture v organizaciji. To je bistven del organizacijskega delovanja; predstavlja podlago za bodočo rast ali propad organizacije in ima sposobnost, da lahko stopnjuje ali zmanjšuje učinkovitost vodenja strategije. Tretja skupina funkcij je v najširšem smislu prežeta s simbolizmom. Voditelji so pomenski po tem, za kar se zavzemajo, manj pa po tem, kaj delajo ali za očitne materialne zadeve, ki so jih izpolnili. Zadnji dve skupini se osredotočata na odnose voditeljev z drugimi. Četrta sku-

pina pokriva vlogo voditeljev v odnosu do nečlanov, tj. kot politikov v okolju, kjer le-ti predstavljajo in lobirajo za svojo skupino. Peta skupina funkcij se ponovno umika k bolj domačemu in izrazitemu področju vodenja s središčem na odnosih med voditelji in njihovimi privrženci.

Etika odgovornosti zahteva, da so voditelji pozorni na posledice njihovega delovanja. Njihova prva odgovornost počiva na obvladovanju samega sebe. Vse vrline in osebne zmožnosti za uresničitev obljub, spoštovanje zakonov ter izpolnjevanje usmeritev, so odvisne od te prvotne moralne sposobnosti. Ljudje, ki so na odgovornih položajih, imajo obvezo, da nadzorujejo svoja čustva in presegajo skušnjave. Brez te temeljne samodiscipline lahko brez dvoma zlorabijo svojo moč (oblast) za svoje cilje (namene). Nepremišljeno, zaletavo ali impulzivno delovanje lahko škoduje ali izrablja tiste, ki so odvisni od voditeljev, ali povzročijo, da voditelji ne uspejo pri uveljavljanju življenjskih odgovornosti. Kadar notranje ali zunanje vzpodbude prizadenejo voditelje, morajo ti imeti močno samokontrolo, da ne reagirajo trenutno. Njihovo delovanje mora biti utemeljeno na razmisleku, ne smejo jih zapeljati nasprotno delujoča čustva. Brez obvladovanja samega sebe ostajajo moralne zahteve neizpolnjene. Samoobvladovanje namreč edino postavlja temelje za etično vodenje.

Vrlina etike razširja samoobvladovanje na način, kako bi morali ljudje razvijati svoj značaj in vzorce obnašanja in reagiranja v življenju. To je poskus ugotoviti lastnosti, ki jih zahtevamo od ljudi, ki imajo javne funkcije in odgovornosti. Ta vrlina uteleša vzorec običajnih zaznav in vedenja. Na tej vrlini zasnovana etika oživlja etiko vodenja, ker se osredotoča na osebno odgovornost. Odgovorni politični voditelji bi morali udeležati takšno presojo, ki povezuje moralne in praktične zahteve v svetu konfliktov. Vrlina voditeljev opredeljuje stabilne kognitivne in čustvene odzive na takšen svet, ki usmerja, oblikuje in vzdržuje njihovo presojo in delovanje. Vrline seveda ne morejo nadomestiti zakonov, norm, ali dolžnosti v političnem življenju, vendar pa dajejo življenje tem moralnim zahtevam. Ko postaja situacija vse bolj zapletena in nepregledna, pridejo na plan moralni odgovori, omenjene vrline pa zagotavljajo stabilnost presoje in vztrajnost pri zasledovanju moralnih zahtev v težkih časih in ob številnih ovirah in težavah.

Vrline same ne morejo vzdrževati ali ohranjati celovito politično etiko. Številne vrline, kot so pogum, treznost, pravičnost, splošnost in druge se povezujejo v sklope okrog političnega delovanja. Vrline same ne morejo zagotoviti moralnih temeljev za celotno delovanje. Pač pa obstajajo hkrati v dialogu z normami, načeli in zamislimi dobre družbe, ki jih obvezujejo in jim dajejo usmeritve. Klasični diskurz poudarja razumnost (preudarnost) kot osrednjo vrlino, ker daje konkretno "obliko" moralnim težnjam, odgovornostim in obveznostim voditeljeve osebnosti. Moderni diskurz pa upošteva splošna načela preudarnosti kot obliko razširjenega racionalnega egoizma, pri čemer

pa politična razumnost (preudarnost) zajema logiko odličnosti v političnih dosežkih in razširja obseg moralnih zahtev in upravičenj. Odlične politične dosežke sestavljajo rezultati, kot so: dosežena legitimnost, časovna dovršenost, okrepljenost politične skupnosti, čim manjše nepredvidljive posledice, zahteva po razumni uporabi virov moči ter trajnost brez pretiranega nasilja in prisile pri uresničevanju ciljev.

Demokratska politika in povezovanje sta zgrajeni na pogajanjih, spoštujeta različnost, pogodbe in volitve. Odgovorni politični subjekti so vedno pripravljeni na kompromis v liberalnem in demokratskem življenju. Koalicije, ki jih je najbolje označil že Lenin kot "moralno večino", spreminjajo kompromis v točko prestopka, sramote in izdaje. Seznam moralizacijskih problemov se lahko nadaljuje, toda radikalna politika abortusa, nadzora nad obveščevalnimi službami ali verskega pouka odražajo isti vzorec. Vsaka stran zahteva kompletno zmago in zavrača upoštevanje zahtev druge strani brez zaupanja in dane besede; večino skupin ne zanima izgon druge strani. Hkrati naraščajoča polarizacija obstaja skupaj z veliko stopnjo apatije in nesodelovanja, kar povzročajo prepirljivi politiki, ki jih vodijo posebni interesi in želja po oblasti. Center je raztrgan, ekstremizem pa nagrajen. Ekstremistična retorika izenačuje moralo z absolutno in neomahljivo zavzetostjo za konkreten položaj in upošteva samo tiste rezultate, ki so v skladu z načeli ali ideali. Napada in obsoja integriteto ter svobodo drugih, ki se razlikujejo, pri čemer je običajna shema pozicija-opozicija zožena na nemoralnost ali izdajo, ko moralna večina zatira nemoralne manjšine. Vendar pa humana, demokratska in liberalna politika počiva na kompromisu kot praksi, kjer so zahteve svobodnih posameznikov v kompleksnem in upornem svetu lahko usklajene z določenim spoštovanjem, izpolnjevanjem dane besede in s čim manj nasilja. Kompromis predstavlja osrednji problem za politično življenje, medtem ko moralna prepričanja navdihujejo politično delovanje. Politični kompromisi ponazarjajo nasprotja med moralnimi in političnimi zahtevami.

Uspešna koalicija zahteva usposobljene voditelje, ki so odgovorni zavezniškim članom. Etična legitimnost in skoraj zagotovo tudi integriteta politikov sta odvisni od njihove odgovornosti skupini. Voditelji morajo odgovoriti na in obrazložiti svoj položaj v luči aktualnih ciljev, ki jih postavljajo člani. Takšen dialog in izziv razjasnjuje in preizkuša učinkovitost položaja politikov in daje voditeljem možnost spreminjanja idealov in predstav njihovih zaveznikov. Kompromisi, ki vključujejo posedovanje moči in škodljiv vpliv nasprotnikov, lahko spodjedajo tako zavezanost kot odgovornost s tem, da ločujejo voditelje in njihove privržence. Kompromisi bi morali okrepiti liberalno demokracijo, tako kot tudi povečujejo njihovo odprtost. Moralna načela, na katerih temelji liberalna demokracija, so substancialno utelešena v udejanjanju kompromisov.

SKLEPI

- Parlamentarna institucionalizacija spremlja pozornost vzbujajoče naraščanje organizacijske razmejenosti, povečanje kompleksnosti ter razširjanje privrženosti univerzalnim pravilom. Te tri značilnosti zajemajo pomemben institucionalni razvoj, ki ga lahko opazimo v vzpostavljanju parlamentov v novih demokracijah.
- Volilci zmeraj bolj glasujejo za osebe in ne več za stranke. Stranke sicer še naprej imajo osrednjo vlogo, vendar pa vedno bolj postajajo sredstvo v službi voditeljev. Reprezentativna povezava ima bistveno osebni značaj. Tribunal javnosti je v bistvu vladavina medijskih ekspertov.
- Politično (parlamentarno) vodenje se pojmuje na različne načine. Včasih se interpretira kot osebni dar, ki temelji na individualnih značilnostih kot je karizma; kot sociološki pojav, ko voditelji izražajo posebne družbeno-zgodovinske sile; kot organizacijska nujnost, ki je zakoreninjena v potrebi po koherentnosti in enotnosti usmeritev; ter kot politična sposobnost (spretnost), ki se je voditelji lahko naučijo z namenom manipulacije svojih kolegov in množic.
- Voditelji uporabljajo različne strategije za doseg svojih ciljev. Laissez-Faire način vodenja poskuša izboljšati harmonijo in teamsko delo s tem, da razširja odgovornosti podrejenih. Transakcijsko vodenje dopušča voditeljem bratsko delovanje in uravnoteženje tekmujočih frakcij in interesov nasproti drug drugemu. Transformacijsko vodenje postavlja močan poudarek na mobilizacijo podpore s pomočjo voditeljske sposobnosti, da navdihuje in razvija osebno vizijo.
- Politična preudarnost bistveno oblikuje etično vodenje. Razumska vsebina politične preudarnosti izhaja iz celovite razsežnosti popolnosti političnih dosežkov. Narava političnih uspehov proizvaja skup vprašanj za delovanje, ki vsebuje moralno tezo in do katerega imajo voditelji obveznost uresničitve. Ta zbir upravičenj bi moral izgraditi zaznave in premisleke v določeni situaciji. Ta upravičenja zagotavljajo usmeritev za voditelje, toda prav tako zagotavljajo standarde za presojanje drugih, da lahko spremljajo ali kritizirajo delovanje voditeljev. Ta upravičenja so: stroga argumentiranost in motiviranost za odprtost do izkušnje in znanja, predvidevanje in pozornost do dolgoročnosti, razvitje moči in virov, časovno usklajenost, imenovanje in usmerjanje, ustrezna povezanost sredstev in ciljev, trajnost in legitimnost rezultatov ter izgradnja in vzdrževanje skupnosti. Politična preudarnost izhaja iz odgovornosti voditeljev in moči ter zagotavlja nujen, toda ne zadosten temelj za etično vodenje.

LITERATURA

R. Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, Basingstoke, Macmillan, 1995.

- H. Gardner, *Leading Minds*, London, Harper Collins, 1996.
- R. Rose, *The Postmodern Presidency* (2nd ed), New York, Chartman House, 1991.
- J.M. Burns, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1998.
- J.W. Gardner, *On Leadership*, New York, Free Press, 1990.
- W. Galston, *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- D. Norton, *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, Berkeley, University of California Press, 1991.
- T. Cooper, D. Wright, *Exemplary Public Administration: Character and Leadership in Government*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- L.D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995.

PARLAMENTARNO VODSTVO V NEMČIJI

Kako se v Nemčiji izvaja parlamentarno vodstvo? S kakšnim namenom? Kdo natančno, izvaja v parlamentih politično vodstvo? Na podlagi katerih institucionalnih mehanizmov? Da bi lahko odgovorili na ta vprašanja, moramo sprva pojasniti v katerem pogledu parlamenti sploh izvajajo naloge političnega vodstva (I). Nadalje bodo obravnavani najpomembnejši sistemski dejavniki, ključni za politično vodstvo, ki je v domeni nemškega Bundestaga (II). V nadaljevanju je potrebno pojasniti, kako Bundestag organizacijsko skrbi za svojo sposobnost vodenja (III); v zaključku pa, kako sami nemški poslanci razumejo ter udejanjajo naloge in oblike političnega vodstva (IV).

PARLAMENTI IN POLITIČNO VODSTVO

Politično vodstvo in vloga parlamentov

Zagotavljanje političnega vodstva je ena glavnih, celo osrednja naloga političnih sistemov. Vse druge naloge vladnega sistema (varnost navznoter, zaščite navzven, vzpodbujanje gospodarstva, vplivanje na pravičnost, itd.) je namreč moč razrešiti samo z izvajanjem političnega vodstva.

V totalitarnih diktaturah od političnega vodstva pričakujejo največ; sprva bi naj preoblikovalo državo, nato pa z njenimi sredstvi moči tudi gospodarstvo, družbo in kulturo. V avtoritarnih diktaturah so te zahteve manjše; družbi naj ne bi vsilili novega sistema vrednot, temveč bi v njej, ne meneč se za ovire in opozicijo, uveljavili voljo vlade. Tudi v avtoritarnih diktaturah se politična volja do uresničevanja pogosto zlomi zaradi (ne)zmožnosti povezovanja birokracije ali gospodarstva; toda zanesljivo zavarovanje pred zlorabo moči za uveljavljanje zahteve po vodstvu praviloma ne obstaja. Nasprotno pa takšno zavarovanje poznajo ustavne države (constitutional governments). V takšnih državah uvedejo sistem *checks and balances* (preverjanj in izravnavanj), v katerih je za uspešno politično vodstvo potrebno sodelovanje in s tem večinsko soglasje različnih nosilcev moči. Ustavne norme in formalna delitev oblasti za to ne zadostujejo; uvesti in izvajati je potrebno dejanski pluralizem, to pa zahteva mnogostranske, tudi in pred-

* Dr. Werner J. Patzelt je profesor na Institutu za politične vede Filozofske fakultete Univerze v Dresdenu, Nemčija

vsem neformalno delujoče mehanizme. Politično vodstvo je v največji meri oteženo takrat, ko se povežeta ustavno določena državnost in načelo demokratičnosti. Tako se je potrebno soočiti tako z delitvijo oblasti, kot tudi nujnostjo doseganja večine na svobodnih volitvah in v demokratično izvoljenih parlamentih. Lahko celo rečemo, da so parlamenti nastali z namenom, da bi otežili politično vodstvo. Toda to je kljub vsemu le delna resnica. Kajti, kjer so parlamenti soočeni ne samo z izvršno vejo oblasti, kot v ustavnih monarhijah ali v predsedniških sistemih, temveč sami vzpostavljajo vlado (kot v parlamentarnih sistemih), tam je politično vodstvo naloga, ki jo mora izpolnjevati tudi sam parlament. Pri tem pa se pojavi dvojni problem. Prvič, naloga, podrediti vodstveno delovanje vlade takemu nadzoru, da bo nasproti moči vlade postavljena moč parlamenta, ne izgine. Toda, kako lahko to temeljno delitev oblasti povežemo z nalogo parlamenta, ki predvideva, da le-ta sam vzpostavi vlado in jo politično vodi? Drugič, parlament pooseblja pluralizem družbenih interesov in interesov nosilcev oblasti. Kako lahko iz takega pluralizma, ki je izražen s konkurenco parlamentarnih strank, ustvarimo stabilno politično vodstvo? Raziskati, kako se parlamenti s to zapleteno nalogo soočajo in hkrati uspejo zagotoviti tako delitev oblasti kot tudi politično vodstvo, je napeta in praktično pomembna naloga.

Politično vodstvo v katalogu parlamentarnih funkcij

Kaj parlamentarno politično vodstvo dejansko pomeni, nam postane jasno ob pogledu na funkcije parlamenta. Čeprav naj bi se ta pogled omejil le na primer Nemčije, pa dopušča tudi posplošitve za vse parlamentarne sisteme ter za parlamentarne demokracije nasploh.

Nemčija ima vladne sisteme na zvezni in deželni ravni. Vlada izhaja iz parlamenta in ostaja z njim tesno povezana. Parlamentarne frakcije se združijo v karseda zanesljivo vladajočo večino, izvolijo predsednika vlade, delu najbolj vplivnih poslancev zaupajo vodenje vladnih položajev; v dolgoročnem sodelovanju med vladajočo parlamentarno večino in vlado pa skrbijo, da vlada politično voljo parlamentarne večine spremeni v praktično politiko.¹ Iz tega izhaja kot prva naloga nemških parlamentov dolžnost, da sestavijo delovanja sposobno vlado in jo kot tako tudi obdržijo na oblasti (funkcija vzpostavljanja vlade). Z izpolnjevanjem te funkcije se parlament razdeli na vsaj dva tabora: na eni strani na vladajočo večino, ki je z vlado tudi na osebni ravni tesno povezana in s

¹ Parlament ima v takšnem parlamentarnem vladnem sistemu očitno drugačne naloge kot v predsedniškem sistemu. V slednjem izvoli vodjo vlade – praviloma je to predsednik – ljudstvo in je le-ta odvisen od parlamenta. takšen parlament imenujemo legislativa.

sredstvi svoje vlade izvaja politično vodstvo, ter na drugi strani na parlamentarno opozicijo. Tekmovanje teh dveh 'moštev' do nadaljnjega, t.j. do do ponovne razdelitve vlog pri spremembi koalicije ali do novih volitev, vtisne pečat celotnemu političnemu dogajanju. Disciplina v frakciji je, posebej na strani vladajočih strank, neposredna posledica dolžnosti za sestavo vlade in zagotovitve večine, kot tudi tekmovalnosti 'moštev' v parlamentu.

Druga naloga parlamenta je politični nadzor vlade (nadzorna funkcija). Nadzor pomeni, da mora vlada vedno znova prevzemati odgovornost za svoje odločitve in je s tem pod pritiskom. Cilja le-tega je: vlada si mora prizadevati za uresničitev tistih ciljev, zaradi katerih ji je bil podeljen mandat; opustiti pa mora delovanje, ki velja za napačno. Seveda se politični tabori med seboj razlikujejo po tem, kaj razumejo kot napako. Tudi parlamentarna opozicija bo vlado prej napeljevala k spremembam kot pa k uresničevanju njenih ciljev. Zato se načini nadzora, ki jih uporabljajo vladajoče oz. opozicijske frakcije, med seboj temeljito razlikujejo. Opozicijske frakcije izvajajo svoj nadzor javno; iščejo celo odziv javnosti na lastno zbiranje dokazov o domnevnih napakah in napačnih ciljih, ki naj bi jim vlada sledila. Vladi in njeni večini skušajo z javnim nadzorom karseda otežiti uveljavljanje vodstvene pravice. Vladajoče frakcije se izogibajo javni pojasnitvi tega, kar jih pri lastni vladi moti, saj bi s tem konkurenčni opoziciji samo olajšali delo. Praviloma nadzorujejo s sovladanjem ob pomoči koalicijskih gremijev, s kritiko v okviru frakcije, ki ji vladni člani večinoma pripadajo, in pri kateri morajo redno sodelovati. Njihov cilj je: z notranjim nadzorom ustvariti učinkovito in uspešno lastno politično vodstvo. Vsako ministrstvo se zaveda nadzora lastnega odbora in je s tem podrejeno praktičnemu ali morebitnemu nadzoru.

Tretja naloga parlamenta je zakonodajna (funkcija zakonodaje). Z zakonodajo je politična volja vladajoče parlamentarne večine podana v obliki pravnih norm. V pravnih državah je le-ta temeljna pravna forma političnega obnašanja vladajočih. V parlamentarnem vladnem sistemu je soglasje o zakonodajnem postopku, ki ga je potrebno uresničevati v enem mandatu, doseženo pri koalicijskih pogajanjih. Ko se oblikuje vlada, je njena dolžnost, da strokovno znanje svojih ministrstev izkoristi za izdelavo ustreznih zakonskih predlogov; večinsko sprejete predloge pa nato predloži parlamentu v nadaljnjo obravnavo in sklepanje. V Nemčiji je navada, da se vlada o predlogih zakonov vnaprej neformalno sporazume z vplivnimi poslanci, ki so v nadaljevanju zakonodajnega postopka pomembni. Tako jim vlada odobri sodelovanje pri vodenju, čeprav imajo odbori pravico, da v kakršnemkoli obsegu spremenijo določen predlog zakona. Zaradi takšnega začetka zakonodajnega postopka, je javno glasovanje pri parlamentarnem zasedanju vsebinsko najbolj nepomemben del zakonodajnega postopka. Samo v izjemnih primerih, ko vnaprejšnje oblikovanje večine ni bilo uspešno, je pomembno s pre-

pričljivimi argumenti in uspešnim posvetovanjem pridobiti podporo neodločenih poslancev. Praviloma pa je 'branje' na zasedanju parlamenta pomembno samo za javno predstavitev namenov in odločilnih razlogov.

Četrta naloga parlamenta je zagotavljanje tesne in trajne komunikacije med družbo in osrednjimi političnimi institucijami neke države (funkcija komunikacije). Izpolnjevanje te naloge zagotavlja parlamentu njegov reprezentativni značaj; s pomočjo organa za posvetovanje in organa za sklepanje pa tako postane resnični zastopnik ljudstva. Da bi parlamenti svojo funkcijo komuniciranja lahko uresničevali, morajo vzpostaviti obsežno mrežo povezav. Njihova trajna povezava z vlado in njej podrejenimi uradi je v parlamentarnem sistemu zagotovljena že z njegovo zgradbo: v Nemčiji je v vladnih uradih 90% poslancev. V delovnih parlamentih, kot je nemški, je njihovo povezovanje z upravo in njenim strokovnim znanjem zagotovljeno tako, da so v parlamentarnih odborih vsakokrat prisotni za določen zakonski osnutek odgovorni uradniki pristojnih ministrstev, ki imajo pravico do ugovora. Pravzaprav pa obsežno povezovanje družbe zagotavljajo sami poslanci. Prvič; poslanci so večinoma tudi voditelji strank na regionalni ali lokalni ravni, s tem prihaja do povezav znotrajstrankarskih komunikacij. Drugič; poslanci imajo tudi številne družbene, neuradniške in druge funkcije, tako da se v parlamentu srečujejo informacije in mnenja z mnogih družbenih področij. Tretjič; poslanci so na družbenem temelju svojih volilnih okrožij, v njihovem pred-političnem prostoru ali na posebnih 'scenah' trdno 'zasidrani', tako da se v parlament stekata 'zdravo ljudsko občutje' in vsakdanji politični pogovori z vseh delov države. Četrtič; združenja vzdržujejo tesne stike ne samo z ministrstvi, temveč tudi s tistimi poslanci, ki delujejo na političnih področjih na katerih imajo tudi združenja svoje politične interese. Poslanci in parlamenti pa lahko izkoristijo strokovno znanje in zaklad argumentov, ki ju imajo med seboj konkurenčna združenja za skoraj vsa področja politike. Petič; veliko poslancev vzdržuje tesne stike z novinarji, tako da je koristno znanje o ozadju dogodkov hitro dosegljivo. Šestič; v parlamentarnem sistemu imajo poslanci vladajočih frakcij dober dostop do strokovnega znanja ministrov.

Mreža komunikacijskih struktur, ki je zelo razvejana in v parlamentu tesno povezana, ustvarja pogoje za uspešno reprezentativnost in legitimno politično vodstvo. Parlamente 'zasidra' namreč 'navzdol' – k družbi, ki jo predstavljajo, medtem ko le-ti predstavništvo 'navzgor' izvajajo z oblikovanjem vlade, njenim nadzorom in zakonodajo. Funkcijo komunikacije parlamentov, ki je ključna za reprezentativnost, izvajajo le-ti s pomočjo treh delnih nalog, ki si jih bomo poglobljevali.

Prvič : parlamenti morajo biti obveščeni o težavah, problemih, prošnjah, interesih, željah in mnenjih, ki so v družbi večinoma zelo heterogena in nasprotujoča. Parlamenti morajo vse to obravnavati, pretehtati in v določenih primerih uresničiti v političnem de-

lovanju oz. političnem vodstvu. To se imenuje '*odzvati se*', *odkriti svojo odzivnost*. Seveda stranke v svoji odzivni pripravljenosti ločijo družbene segmente, ki so pomembni za lastni volilni uspeh in tako prenesejo pluralistični konflikt interesov iz družbe v parlament. S svobodnimi volitvami vzpostavljena večina v parlamentu pa nato odloča, kateri družbeni interesi bodo imeli prednost pri političnem uresničevanju in kateri ne.

Drugič : udejanjanje odzivnosti v parlamentu ne zadostuje – družba mora vedeti za njen obstoj. Potem parlament in poslanci ne bodo le dejansko zastopali raznovrstnosti njenih interesov, temveč se bodo ljudje tudi *počutili* zastopani. Zato mora parlament s plenarnimi razpravami, javnimi pojasnili vodilnih poslancev in nenezadnje z vsemi komunikacijskimi nitmi, ki ga povezujejo z družbo, laični in strokovni javnosti vedno znova pojasnjevati, da se resnično zaveda družbenih problemov, prošenj in mnenj ter da izhajajoč iz njih, oblikuje svojo politiko. To pomeni naslednje: parlament mora pokazati, da ne odobrava vsakršnega političnega vodstva, temveč zgolj tista, ki so v skladu z vladano družbo in skušajo rešiti njene probleme. Pomembno je torej nenehno ustrezno oblikovanje tistih interesov, na katere se parlament odzove. Ta del funkcije komunikacije je 'javna funkcija'.

Tretjič : poslanci imajo nalogo, da iščejo podporo za položaje, ki jih zasedajo v parlamentu, tudi pri javnosti. Tudi večinske sklepe bo javnost sprejela le tedaj, če lahko državljanom razumljivo razložimo zakaj so bili sprejeti – predvsem ob pojasnitvi upoštevanja vrednih protiargumentov. Tukaj gre torej za odgovornost v pravem pomenu besede; namreč za trajni, tudi nezahtevani odgovor na vprašanje: "Zakaj ste storili (niste storili) to – in zakaj naj bi vam verjeli, da je bila ta odločitev dobra?" Ta trajni, aktivni vpliv (v smislu lastnih političnih položajev) poslancev je tretji del parlamentarne funkcije komunikacije. Imenujemo jo (komunikativna) funkcija vodenja. Toda v nadaljevanju ne bomo govorili o njej, temveč samo o znotrajparlamentarnem vodstvu na področju zakonodaje in nadzora nad vlado.

POLITIČNO IN PARLAMENTARNO VODSTVO V NEMČIJI

Zgodovinska obremenitev koncepta političnega vodstva

Politično vodstvo je bilo v Nemčiji dolgo časa nepriljubljena tema, kar je seveda povezano s tragedijo nacionalsocialistične diktature. Ker je diktator Hitler svojo politično in državno-pravno vlogo označilo kot vlogo 'Führerja' (voditelja), sta bila v slabo luč postavljena tako nacionalsocialistična diktatura in Adolf Hitler, kot tudi vloga političnega voditelja in celo sam pojem politično vodstvo. Že sama misel, da bi hoteli ali morali politično vo-

diti, je Nemce spominjala na njihovo katastrofalno diktaturo. Nič drugače se ni po zlomu DDR godilo novim zveznim državam. S koncem tamkajšnje socialistične diktature in zlomom SED-jeve pravice do vodstva, je bil tudi tam koncept političnega vodstva deskreditiran. Nastajajočo demokracijo so razumeli kot nasprotje političnemu sistemu, ki je temeljil na vodstvu. Svobodni državljani in njihove nadstrankarske organizacije naj bi se zbrale na zasedanju 'okrogle mize' in skupaj sklenile kaj naj bi se zgodilo – onstran hierarhično razčlenjenega strankarskega sistema in uradno podeljene avtoritete političnih institucij. Kot nasprotje takim predstavam so bile prevzete zahodnonemške vladne institucije in zahodnonemški parlamentarni sistem; le-to pa so mnogi doživeli kot izgubo priložnosti. Dejansko pa je šlo bolj za popravljeno iluzijo, da je mogoče gospodarske, družbene in administrativne probleme rešiti brez zanesljivega političnega vodstva.

Z odstranitvijo diktature seveda ne izgine tudi naloga političnega vodstva. V post-diktatorski Nemčiji tega pojma le niso radi uporabljali v zvezi s političnim vodstvom. Za obravnavo te teme so imeli raje pojme kot so: načrtovanje, vodenje, smernice in usmerjanje, management in odgovornost, vpliv in ugled. Normativno so raje govorili o zagotavljanju delitve oblasti, demokraciji in bližini državljanov, kot o opremljanju kompleksne industrijske družbe z učinkovitim sistemom političnega vodstva. 'Razgradnja nepotrebne vladavine' in 'obsesna demokratizacija vseh področij družbe' sta bili ključni družbeni in politični nalogi. Šele v zadnjih letih se je uveljavilo mnenje, da si demokratizacija in vodstvo nujno ne nasprotujeta, temveč ju je potrebno povezati. Dandanes pa se je razprava o političnem vodstvu in politični moči vodstva razvila v pravo modno temo.

Bundestag in njegove možnosti vodenja v nemškem vladnem sistemu

Nemška zvezna vlada in vladajoče frakcije v nemškem Bundestagu dajejo vtis večje moči vodenja, kot jo dejansko imajo. Po eni strani je to povezano s tradicijo, ki je v nemški ustavi globoko zasidrana in predvideva, da se politične odločitve sprejemajo s pogajalskimi procesi med dejanskimi političnimi in družbenimi nosilci moči, ter manj s pomočjo centralne oblasti ali večinskega odločanja. Obe diktaturi, ki sta tako močno vplivali na podobo Nemčije v 20. stoletju, sta v praksi nemškega vladanja bolj izjeme kot pravilo; struktura federativnega nemškega vladnega sistema namreč sili k uporabi 'pogajalske demokracije'.

Bundestag ima monopol namreč samo pri oblikovanju zvezne vlade; le-ta pa se za vladajoče stranke preoblikuje v stalni pritisk odgovornosti. Zvezna vlada ne zagovarja svoje politike zgolj pred frakcijami, ki jo sestavljajo in s tem pred parlamentom, ki je raz-

cepljen na vladajočo večino in opozicijo, temveč so za njeno politiko v javnosti odgovorne tudi vladajoče frakcije oz. stranke. To se po eni strani udejanji v volilnih odločitvah, po drugi pa predvsem v obliki protestov na deželnih volitvah. Demoskopske raziskave vlade in njene parlamentarne večine so ob možnosti pravice do vodenja pokazale tudi domnevne meje njenega vodstvenega vedenja. Načelo demokratičnosti se izraža prav v tej trajno učinkoviti omejitvi parlamentarne in vladne možnosti z javnim, demoskopskim in z volitvami izraženim mnenjem.

Bundestag mora svoje možnosti oblikovanja zakonodajnega procesa, ki je za pravno državo tako pomemben, deliti z Bundesratom. Približno polovica vseh zveznih zakonov namreč potrebuje zaradi svoje vsebine tudi soglasje Bundesrata. Pri vseh drugih pa lahko le-ta vloži suspenzivni veto ('ugovor'), ki ga lahko zavrne samo večina članov Bundestaga. Ker sta Bundestag in Bundesrat v zakonodajnem procesu odvisna drug od drugega ter v praksi to tudi upoštevata, se tukaj opisani del političnega vodstva spremenijo v pogajalski proces t.i. 'praktičnih rešitev' in nejasno razporejene odgovornosti.

To velja še toliko bolj, ker Bundesrat neredko prevzame vlogo t.i. 'druge opozicije', saj ga sestavljajo ministrski predsedniki zveznih dežel in skupaj toliko članov zveznih vlad, kolikor glasov ima posamezna dežela v Bundesratu. Ker imajo tudi nemške dežele parlamentarne vladne sisteme, prihaja v zveznih državah pravica do vodstva glavnih strank prav tako do izraza kot v zvezni vladi. Najpomembnejše nemške stranke so zastopane v vseh zveznih deželah², zato so lahko voditelji, ki so na zvezni ravni v vladnih uradih, na deželni ravni v opoziciji. Nasprotno pa so lahko stranke, ki sestavljajo večino deželnih vlad, v Bundestagu v opoziciji. V Nemčiji volitve v deželni parlament radi uporabljajo za protest proti politiki strank, ki vladajo na zvezni ravni. To pripelje do tega, da imajo večino v deželnih vladah stranke, ki so v Bundestagu v opoziciji, v Bundesratu pa imajo večino. Prav zato lahko opozicija v Bundestagu pogosto izhaja iz predpostavke, da bodo njihove predstave v Bundestagu zavrnil, v Bundesratu pa se bodo uveljavile. Pri sporu med Bundesratom in Bundestagom zakoni ali niso sprejeti ali pa jih je potrebno toliko časa spreminjati, dokler ni dosežen kompromis med različnimi večinami v Bundestagu in Bundesratu; le-to pa politično vodstvo hitro spremeni v zelo difuzen proces. Navadno ga vodijo neformalni gremiji dejansko pomembnih političnih voditeljev. Mednje štejemo ponavadi zveznega kanclerja, ustreznega strokovnega ministra, frakcijskega predsednika vladajoče stranke oz. stranke, ki v Bundestagu prevladuje, znotraj obeh strank ali zaradi obravnavanega zakona, najvplivnejšega ministrskega predsednika obeh največjih strank ter predsednika stranke, v kolikor ne gre za isto ose-

² Izjema je PDS kot formalna naslednica SED, ki je 20% volilnih glasov v novih zveznih deželah pomembna, v starih pa zanemarljiva

bo. Pri takih pogajanjih navadno sodelujejo tudi voditelji tistih velikih združenj, ki so pomembni za obravnavo določenega problema in bi lahko mobilizirali politična sredstva pritiska. Razumljivo je, da je takšne odločitve parlamentarnih frakcij mogoče razveljaviti samo v primeru, ko voditelji pogajanj iz lastnega tabora izgubijo del politične moči ali odstopijo. Centralni krog političnega vodstva nato, namesto zvezne vlade oz. njenih glavnih frakcij, postanejo neformalni gremiji.

Sicer pa to velja predvsem v izjemnem primeru kontroverznih zakonov. Pri običajnem zakonodajnem delu si člani vlade in ustrezni strokovnjaki vladajočih frakcij za politično področje delijo odgovornost za vodstvo; znotraj vlade, ob tesnem sodelovanju vladajočih frakcij, izdelajo zakone, ki jih želi parlamentarna večina, nato pa poskušajo politični strokovnjaki v parlamentarnem zakonodajnem postopku vključiti opozicijo do te mere, da bi se izognili morebitni konfrontaciji Bundestaga in Bundesrata. Na ta način se tudi politična volja opozicije (že na področju vnaprej preprečene konfrontacije) vključuje v zakonodajni postopek.

V kolikor se nadzor nad vlado vrši tudi s sovladanjem, z določanjem mej njeni pravici do vodstva in predlaganjem politik po načelu obojestranskih zaslug, se parlamentarno vodstvo izkaže kot zelo kompleksen proces. Toda čeprav je difuzen, ni zato nič manj učinkovit. Prav nasprotno, moč parlamentov je v neformalnih institucionalnih mehanizmih večja – kot je bilo opisano zgoraj – kot v samo formalno jasnih pristojnostih. Osrednje vprašanje se torej s stališča analize institucij glasi: s pomočjo katerih organizacijskih struktur uspe parlamentom pridobiti moč vodenja na področju neformalnega.

KAKO NEMŠKI BUNDESTAG ORGANIZIRA SVOJO SPOSOBNOST VODENJA?

Nemški parlament je strukturno zelo razčlenjen delovni parlament. To daje pečat vsem njegovim političnim procesom, vlogi poslancev, kot tudi možnosti in oblikovanju parlamentarnega političnega vodstva. Postavitev in način dela Bundestaga določajo tri strukturne plasti, ki se nadgrajujejo: strukture usmerjanja (kot je npr. predsedstvo), svet starešin in parlamentarni poslovodje; strokovne strukture kot so odbori in plenum; kot tudi politične strukture kot so frakcije in skupine.

Sposobnost vodenja in parlamentarne strukture usmerjanja

Strukture usmerjanja so pomembne predvsem za sposobnost delovanja Bundestaga. Ustvarjajo predpogoje za parlamentarno politično vodstvo, teh nalog pa same ne izvajajo.

jo; zato bodo le na kratko omenjene. Ne smemo pa spregledati, da ima parlament prav zaradi nemotenega izpolnjevanja svoje funkcije, za kar gre zahvala predvsem tem strukturam usmerjanja, možnost izvajanja političnega vodstva; v nasprotnem primeru bi se ukvarjal zgolj s seboj in z lastnimi problemi delovanja.

Parlamentarnim strukturam usmerjanja pripada v prvi vrsti *predsednik Bundestaga*, ki ga s tajnim glasovanjem izvoli Bundestag in je po ustavni navadi član najmočnejše frakcije v Bundestagu. Praviloma pa je vsaki frakciji dana možnost, da predlaga podpredsednika. Med nalogami predsednika Bundestaga so v našem kontekstu predvsem tiste, ki so povezane z vodenjem celotnega Bundestaga in predvsem njegovih zasedanj. Le-to mora predsednik Bundestaga izvajati predvsem pravično in nestransko, zato so za ta položaj vedno izvojene izkušene osebnosti, od katerih je moč pričakovati, da bodo v ključnih primerih svojo parlamentarno dolžnost postavile nad strankarsko politično usmeritev. Predsednik Bundestaga pa je tudi "vodilni uprave" Bundestaga.

Svet starešin je osrednji politični in medfrakcijski organ usmerjanja v Bundestagu. V preteklosti so se v Nemčiji pooblastila vodenja, ki jih je imel predsednik Reichstaga prekrivala s tistimi sveta starešin. Od konca 19. stoletja naprej, ko je njegovo predsedstvo prevzel predsednik Reichstaga, je Svet starešin postal centralni gremij usmerjanja. Danes pripadajo svetu starešin poleg predsednika in podpredsednika Bundestaga (v skladu s podelitvijo sedežev v Bundestagu oz. skupin Bundestaga) tudi parlamentarni poslovodje vseh frakcij. Ker je v zakonodajnem postopku potrebno tesno sodelovanje med Bundestagom in zvezno vlado, sodeluje na zasedanjih sveta starešin tudi vodilni (ali njegov namestnik) urada zveznega kanclerja. V svetu starešin potekajo tudi dogovori med vodji frakcij, ki so nato predloženi predsedniku v obliki, ki sodelujoče zavezuje k izpolnjevanju le-teh. Odločitve, ki so v povezavi s praktičnim delom parlamenta, v svetu starešin niso sprejete z relativno večino, temveč z zasliševanjem – le-to prisili k pravičnemu upoštevanju interesov vseh frakcij in skupin. To je izvedljivo tudi zato, ker so zasedanja sveta starešin strogo zaupna in prispejo podrobnosti le redko v javnost.

Dogovor frakcij o delovnem načrtu Bundestaga je najpomembnejša naloga sveta starešin. Sem spada razdelitev koledarskega leta na tedne z zasedanji in tedne brez zasedanj, kot tudi časovne porazdelitve tednov, ko Bundestag zaseda; za frakcije, odbore in plenum. V svetu starešin se dogovorijo predvsem o dnevnem redu plenuma in času, ki je namenjen obravnavi vsake točke dnevnega reda. To poteka na podlagi sporazuma parlamentarnih poslovodij, ki pa morajo imeti soglasje svojih frakcij. Kar ostane spornih točk, jih v kratkih razpravah o poslovniku, obravnavajo in o njih glasujejo v plenumu. Plenum pa lahko z večinskimi sklepom zavrne odločitev sveta starešin, ki je tudi mesto razreševanja različnih mnenj in kritik frakcij glede dela Bundestaga ali njegovega predsedujočega. *Parlamentarni poslovodje* zastopajo svoje frakcije oz. skupine pri vseh po-

gajanjih, ki so v povezavi z delom parlamenta, zagotavljajo vsakodnevne stike med frakcijami in vladami na eni, ter frakcijami in strankarskimi gremiji na drugi strani, imajo obsežne naloge koordiniranja in so tako 'štabni poveljniki' lastnih frakcij kot tudi njihovi taktični voditelji v plenumu Bundestaga. Za mesto parlamentarnega poslovodje ne izvolijo nujno najbolj izkušenih članov frakcije, temveč pogosto relativno mlade poslance, ki veljajo za posebej sposobne in prilagodljive. Zanje pomeni položaj parlamentarnega poslovodje pogosto izziv in odskočno desko. Izvolitev v ta urad je torej poseben dokaz zaupanja; kdor se izkaže v tej funkciji, si odpira vrata k višjim parlamentarnim in vladnim položajem. Nahajajo se na mejni točki vseh strukturnih elementov parlamenta in so na mestu izbora za bodoče parlamentarne voditelje.

Strokovne strukture in njihov pomen za parlamentarno vodstvo

Strokovne strukture predstavljajo tisti organi Bundestaga, v katerih se strokovno delo izvaja brez negativnih posledic politične razčlenitve teh organov na frakcije in skupine. Del takšne strokovne strukture sta predvsem plenum in odbori.

Plenum poseblja Bundestag v ustavno-pravnem pomenu; sam plenum pa je predvsem mesto *formalnih* postopkov in *sklepnih* odločitev, v nobenem primeru to ni mesto za proces oblikovanja volje, ki se nanju nanaša. Služi *razglasu* političnih pozicij in ne njihovem izoblikovanju, prav tako mu je v prvi vrsti priključena notarska funkcija. V plenumu so javno predloženi argumenti, ki so odločilni za frakcije; je vlada s strani javnosti pozvana k obrazložitvi svojih pozicij ter je pravnomočno podprto, kar je bilo pripravljeno in potrjeno v frakcijah in odborih. V redkih izjemnih primerih kratkoročno predlaganih izjav o pomembnih dnevno političnih temah, pri katerih ni bilo mogoče že predhodno oblikovati mnenja oz. če ni uspelo oblikovanje skupne volje znotraj frakcije, ki bi vodila k skupni poziciji ali če se zaradi brezizhodnosti položaja zanj niti niso prizadevali, lahko plenarne razprave dobijo značaj posvetovanja brez zanesljivega zaključka. Samo takrat se načelo političnega vodstva v plenumu izvaja z govorom in ugovorom; praviloma pa plenum ni mesto političnega vodstvenega 'trgovanja'. Poslanca, ki pri parlamentarni razpravi ne naredi dobrega vtisa, ki ga je mogoče z vmesnimi klici in vprašanji spraviti v zadrego, njegovi kolegi ne odobravajo kot sprejemljivo vodilno osebo. Zato predstavlja plenum tudi mesto izbora parlamentarnih voditeljev – ni pa nikaikor najpomembnejše ali celo edino.

Načelo parlamentarnega vodstva se izvaja predvsem v frakcijah in v odborih, ki so vzpostavljeni v skladu z oblikovanjem volje znotraj posamezne frakcije. Odbori so bili za parlamentarno delo že od nekdaj nepogrešljivi, ker parlament zaradi svoje velikosti sam ne more delovati. Odbori so v nemškem Bundestagu pripravljalni sklepni organi

plenuma, v katerih je opravljena večina strokovnega dela: plenumu morajo na podlagi nakaznih predlogov in ponudb predložiti priporočila, hkrati pa morajo 'karseda hitro zaključiti' nanje prenešene naloge. Na podlagi ustave, zakona ali poslovnega reda, lahko pridobijo pooblastila o odločanju namesto plenuma. Dolžnosti, ki potrebujejo taka pooblastila so med drugim naslednje: (javna) zaslišanja strokovnih sodelavcev, interesnih zastopnikov in drugih oseb ter obveščanja in pridobivanje pojasnil s strani članov vlade. Od leta 1969 se odbori lahko ukvarjajo z vsakršnim problemom znotraj njihovega strokovnega področja, čeprav jih plenum za to ni posebej pooblastil ('Selbstbefassung-srecht').

Praviloma oblikuje Bundestag približno 20 odborov, le-ti pa lahko prav tako oblikujejo pododbore ali podskupine. Položaji predstojnikov v odborih so številčno v skladu s številom poslancev, ki jih imajo posamezne stranke; soglasje o natančni razdelitvi je doseženo v svetu starešin. Vsakemu odboru da zvezna vlada na voljo sekretariat z vrsto sodelavcev (tudi višjih uslužbencev), ki odboru šele omogoči delovanje. Predstojnik odbora je pooblaščen za vodenje sodelavcev; to mu ob vodenju dela in zasedanj daje dominantni položaj.

Praviloma obsegajo odbori od 30 do 40 članov. Njegova sestava je v skladu z močjo posamezne stranke oz. skupine, tako da je vsak odbor pomanjšana slika plenuma³. Tako člane odbora kot tudi njihove namestnike in kandidate za (namestnika) predstojnika odbora, imenujejo oz. odpokličejo (na volitvah znotraj frakcije) frakcije; eden od njih je izvoljen za glavnega predstavnika stranke v odboru. Od odborov pričakujejo, da po sporazumu o položaju (namestnikov) predstojnikov v svetu starešin, odobrijo člane in uradnike, ki so jih predlagale frakcije. Nasprotno pa so frakcije odgovorne za strokovne in politične kvalifikacije predlaganih članov in uradnikov. Posledica takega podeljevanja funkcij je sistem potegovanja tako za članstvo, kot tudi za funkcijo glavnega predstavnika in (namestnika) predstojnika v določenih odborih. Glavni poudarki so: obstoječa ali zaželjena strokovna specializacija poslanca, njegov položaj in ugled v frakciji kot tudi prestižna hierarhija v odboru. Še posebej častno je namreč članstvo v odboru za zunanje zadeve, medtem ko ima članstvo v odboru za proračunsko politiko daljnosežen vpliv. Biti izbran za enega pomembnejših odborov, tam postati glavni predstavnik frakcije ali celo predstojnik, pomeni stopnico znotrajparlamentarnega vzpona h krogu osrednjega parlamentarnega vodstva.

Slog pogajanj v odborih je strokoven, zanj so značilni hitri in navzkrižni govori ter lastnost, da o spornih točkah, ki so odprte in o katerih ni mogoče doseči kompromisa,

³ poslanci velikih frakcij so redni in namestni člani v enem ali dveh odborih; poslanci majhnih frakcij pa morajo navadno sodelovati v večih odborih, zaradi česar trpita njihova prisotnost in stopnja specializacije.

ne razpravljajo dolgo, zato da bi si lahko zagotovili čas za obravnavo tistih tem, o katerih je sporazum mogoč. Bundestag se pri posvetovanjih z odbori izkaže kot parlament, ki ceni natančnost zakonov in ob tem uresničuje zahteve po avtonomiji. To je po eni strani posledica tradicionalnega razumevanja parlamenta kot 'legislative', po drugi strani pa precejšnje strokovne specializacije poslancev: lahko izdelajo strokovne spremembe predlogov zakonov – in to tudi počno. Ker lahko v nasprotju z veliko večjim plenumom, v preglednem odboru dejavnost posameznega poslanca postane neposredno učinkovita in predstavljajo odbori osrednji oder za znotrajparlamentarno profilacijo, sta prisotnost in sodelovanje poslancev v odborih veliko večja kot v plenumu, kjer večina ne more preseči 'naloge komunikacije' v službi svoje stranke ali vloge statista.

Redni člani zasedanj odborov so tako tisti uradniki, ki so izdelali v obravnavo predložene osnutke zakonov, kot tudi strokovni pristojen državni sekretar ali, če je to mogoče, sam minister. Njegovo prisotnost lahko odbor zahteva z večinskim sklepom ('Zitierungrecht'). V krogu sodelujočih na zasedanjih odbora se natančno pokaže »zelo učinkovita skrivnost« parlamentarnega vladnega sistema: tesno sodelovanje parlamenta in vlade ter sodelovanje parlamenta pri celostni nalogi političnega vodstva.⁴

Politične strukture vodenja

Oblikovanje politične volje, iskanje odločitev in vodstveno delo Bundestaga poteka predvsem v frakcijah in njihovih delovnih skupinah oz. delovnih okrožjih.

Frakcije

Najpomembnejša členitev Bundestaga je členitev na frakcije, ki je posledica izida volitev in temelj vseh drugih njegovih struktur. V frakcijo je združenih najmanj pet odstotkov članov Bundestaga (od leta 1990: 34 poslancev), ki pripadajo istim ali takšnim strankam, ki si zaradi podobnih političnih ciljev v nobeni zvezni državi ne nasprotujejo.⁵

Frakcije so zaradi zahtev praktičnega parlamentarnega dela nastale že v zgodnji dobi parlamentarizma; že daleč pred nastopom političnih strank. Že od nekdaj je bilo na-

⁴ Moč vladnih zastopnikov je po eni strani odvisna od osebnosti posameznika, po drugi strani pa od tradicije odbora. Odbor za notranje zadeve tako redko sprejme sklep, o katerem se prej ni dogovoril z notranjim ministrom, pravni odbor pa išče zgolj pomoč sodnega ministrstva.

⁵ Ta znotrajparlamentarna 5% klavzula je v skladu z zunajparlamentarno, ki predvideva, da pridejo v parlament samo tiste stranke, ki so na zveznih volitvah dobile vsaj 5% veljavnih drugih glasov.

mreč tako, da so se člani predstavniških teles povezovali na podlagi temeljnih prepričanj in se tako ločili od braniteljev drugih nazorov. V povezavi s periodičnimi volitvami so se izoblikovali kot točke kristalizacije oblikovanja strank. Trdne parlamentarne grupacije so se nato razvile iz izkušnje, da (individualni, ne 'moštvo') vladajoči poslanci niso sposobni ustvariti in ohraniti znotraj-parlamentarne komunikacije in oblikovanja volje ter so zato potrebne trajnejše strukture. Razvile so se torej kot predpogoj in instrument razvijajoče se moči in zahteve po vodstvu. Frakcije so bile sprva popolnoma zasebna združenja ('Clubs'), ki so parlamentarno pravo in poslovni red spoznala šele mnogo kasneje. Danes pa jih zvezno ustavno sodišče priznava kot »nujne uredbe ustavnega življenja«.

Frakcije utrjujejo politične položaje in služijo njihovemu prehodu v alternative, o katerih je mogoče odločati; usmerjajo delo parlamenta, ker se veliko parlamentarnih aktov nanaša na delovanje frakcij; hkrati pa so tisti akteriji, ki zvezno vlado pripeljejo do oblasti, jo tam vzdržujejo ali zamenjajo. Njihove pristojnosti, pravice ali dolžnosti izhajajo iz ustavnega in poslovnega reda; veliko nadaljnih stvari pa se ureja po običajnem pravu. Imajo predvsem pravico do samoorganiziranja, ki pa je omejena s svobodnim mandatom poslancev in prepovedjo samovolje kot tudi z zaščito manjšin. Pravica do samoorganiziranja se izraža v poslovniku frakcij, njihovi členitvi v delovne skupine oz. delovna okrožja, v uradih, zasedanjih in volitvah, kot tudi pravice in dolžnosti članov frakcij. Izključitev člana frakcije je dopustna samo, če od frakcije ne moremo pričakovati, da bo v bodoče z njim normalno delovala. Sprejetje v frakcijo je avtonomno dejanje, ki nikomur samo po sebi pravno ne pripada. Članstvo v frakciji je med poslanci zelo zaželeno, ker so možnosti delovanja nekega poslanca brez frakcije zelo omejene.

Krogu parlamentarnih voditeljev pripadajo tisti, ki imajo položaj znotraj frakcije. Vsi frakcijski položaji pa so podeljeni na volitvah znotraj frakcij. Pogosto traja mandat le delvolilnega obdobja, tako da je zagotovljena povratna zveza nosilcev položajev s člani frakcije. Najpomembnejši položaj frakcije in osrednji vodilni parlamentarni položaj ima predstojnik frakcije. V primeru največje vladajoče frakcije je njen predstojnik po vplivu pogosto takoj za zveznim kanclerjem, saj je obvezan uskladiti oblikovanje volje v vladi in frakciji in jo kot tako tudi ohraniti. Zato predstojniki vladajočih frakcij tudi sodelujejo pri pomembnih zasedanjih kabineta. Predstojnik največje opozicijske frakcije nastopa tudi kot *voditelj opozicije*; toda ker obstaja več opozicijskih frakcij in niso povezane v 'koalicijo opozicije', je ta naslov nekoliko pretiran.

Za podelitev mesta namestnika predstojnika frakcije ali drugih članov predstojništva ne obstajajo trdna pravila. V najbolj prepričljivem primeru lahko predstojnika izberemo iz preglednega števila delovnih okrožij (ki so prav tako razdeljeni v delovne skupine), da bi si tako v predstojništvu frakcije zagotovili povezavo celotnega političnega dela

frakcije. Namestnikom predstojnikov frakcij ali drugim članom predstojništva lahko (brez posledic za vodstveno ali govorniško sposobnost delovnih okrožij oz. delovnih skupin) predložimo navzkrižne naloge. Pri tem pa moramo tako pri oblikovanju predstojništva frakcije kot tudi pri sestavi vladne skupine upoštevati politične tabore in regionalne grupacije frakcij. Do razprtij znotraj frakcij prihaja pogosto zato, ker le-te imenujejo (namestna) predstojništva odborov kot tudi položaje predstojnika delovnih skupin oz. delovnih okrožij, vodilnega v odboru oz. strokovnega političnega govornika – od takih funkcij pa je odvisen strokovni politični vpliv poslanca in njegova profilacija za ministrstvo. Za te položaje velja enako načelo kot za tekmovanje za položaje v predstojništvu frakcije: uspešni nosilci položajev lahko vedno računajo s ponovno izvolitvijo, kdor pa kaže strokovne ali politične slabosti, ga hitro zamenja konkurent. Če se na novih volitvah zamenja osnovna politična usmeritev frakcije, nosilca položaja pred odstavitvijo oz. zgodnjim odstopom ne ščitita niti skozi leto utrjevan ugled in volja do prilagajanja. Niti ne tako majhen del poslancev ('iz zadnje klopi') pa si niti ne prizadeva za kakšen urad v frakciji, ker je njihovo delo usmerjeno na volilna okrožja in je zanimanje za napredovanje omejeno.

Na zborovanjih frakcij, ki so bila do sedaj zaupna, obravnavajo politične pozicije frakcije, določajo način glasovanja in izvajajo večji del političnega nadzora nad 'lastnimi člani vlade': le-ti morajo razglašati vladno politiko in se truditi za njihovo podporo. Tako kot je plenum »odzvočno dno tistega, kar javnost še lahko sprejme«, so zborovanja frakcij odzvočno dno tistega, za kar lahko člani vlade s svojimi programi politik, ki so med seboj v napetih odnosih, vedo, da bodo njihove stranke še sprejele. Zato se lahko znotraj velikih frakcij vedno znova ob pomoči organov za ratifikacijo, razvijejo v posvetovalne gremije z nedoločenim izidom in ob tem razvijejo tudi veliko dramatike. Frakcije so se torej izkazale kot osrednja mesta političnega vodstva in v tem primeru se je znotraj njih odločalo tudi o političnih usodah. Tako so frakcije tudi osrednje tribune osebne profilacije in vzpona znotraj frakcije, ki vodi k osrednjim vodilnim parlamentarnim položajem. Ob tem velja vsaj v velikih frakcijah, za vse poslance, ki niso odgovorni za celostno usmeritev frakcije, nenapisano pravilo, da o temah, ki ležijo izven njihovih vsakodnevnih pristojnosti ne govorijo prepogosto in le z zelo dobrim razlogom. Kdor se tega pravila ne drži in zapravlja posvetovalni čas za razprave, ki niso koristne za postopek odločanja, hitro zapravi potrpljenje in spoštovanje svojih kolegov. Prav na zasedanjih frakcij posamezni poslanec spozna, da sama pripadnost Bundestagu izven lastnega volilnega območja še ne prinaša ugleda in vpliva. Voditelj je v demokraciji namreč samo tisti, ki mu ljudje sledijo prostovoljno. Kdor torej hoče za svoje namere pridobiti večino in jo tako uveljaviti, si mora najprej prizadevati za zaupanje kolegov. Prav v velikih frakcijah se poslanec nauči, da je uspeh v Bundestagu po eni strani odvisen od hitrosti dela

pri sedelovanju s strokovnjaki, po drugi strani pa od nastanka 'skupinskega duha' in od sprejemanja vodilne vloge 'voditeljv igre' s splošnimi pooblastili. Tako med pravno popolnoma enakopravnimi poslanci nastanejo hierarhije, ki se razlikujejo glede na svojo funkcijo, temeljijo na načelu vedno možne zamenjave in so hkrati zelo zanesljive.

Tako kot frakcije deželnega zbora, obsegajo tudi frakcije Bundestaga *vodilno telo* strank.⁶ Popolnoma narobe je torej, če si člane frakcij predstavljamo kot 'marionete' njihovih strank. Zato ni v skladu z naravo stvari, če predpostavljamo resno nasprotje med poslančevim svobodnim mandatom po členu 38 GG in njegovo vključitvijo v parlamentarno skupino stranke, ki jo tudi sam pomaga voditi. Empirično takega nasprotja tudi ne moremo dokazati, kajti funkcije niso temeljni pogoj le za parlamentarno delovanje strank, temveč jih poslanci tudi vodijo. S pravnega vidika so frakcije tako bliže področju organizirane državnosti, stranke pa družbeno-organiziranemu področju. To podeljuje frakcijam večjo oblast in voditeljem strank s parlamentarnim mandatom določeno dominanco. Zato se v sporih med navadno bolj pragmatično frakcijo in programatično stranko, večinoma uveljavi volja frakcije.

Delovne skupine in delovna okrožja

Velike frakcije v Bundestagu obsegajo od 200 do več kot 300 članov in so tako večje kot večina deželnih parlamentov; toda kot skupni gremij preprosto niso sposobne delovati. Tako kot je plenum Bundestaga razdeljen na strokovne odbore, so frakcije sposobne delovati šele, ko oblikujejo delovne skupine (frakcija CDU/CSU) oz. delovna okrožja (preostale frakcije). To pravilo velja v Bundestagu od drugega volilnega obdobja, kajti samo zelo majhne frakcije lahko shajajo brez delovnih struktur. V mnogih pogledih so delovne skupine, ki jih sestavljajo ustrezni člani odbora določene frakcije, podobne strokovnim odborom Bundestaga. Tako se že na ravni oseb križata delo v frakciji in dejavnost v odboru. V določenih primerih delovna okrožja povzamejo strokovna področja večih delovnih skupin, integrirajo še druga politična področja in prevzamejo navzkrižne naloge.

V takih razčlenitvah frakcij prevzemajo strokovno specializirani poslanci nase večino strokovnega političnega dela; v določenih primerih delujejo preko 'lastnih' državnih sekretarjev in ministrov ter pogosto tudi z uslužbenci ministrstev. Tako znotraj lastnega strokovnega področja, za katerega so odgovorni, izvajajo načelo parlamentarno-političnega vodstva⁷. V nobenem primeru pa ne moremo trditi, da delovne skupine oz. okrožja vladajočih frakcij preprosto samo potrjujejo sklepe vlade; prav nasprotno –

⁶ Glej opombo **:

večinoma se uveljavi volja frakcije in ne nameni vlade. Skupaj z odbori predstavljajo delovne skupine in delovna okrožja *dejansko* mesto parlamentarnega posvetovanja in pomembne točke političnega vodstva.

Na zasedanjih frakcij so predlogi delovnih skupin in delovnih okrožij o pozicijah nareč obravnavani kot temelj za posvetovanje in odločanje. V kolikor ne pride do neujemanja z interesi in pozicijami drugih delovnih skupin postanejo le-te, prez posebne pozornosti, pozicije celotne frakcije. Na ta način je mogoče tudi hitro razkriti, na katere kolege ali predstojnike delovnih skupin se zaradi njihovih strokovnih (ne)kvalitet ali opravljenega političnega dela ni mogoče zanesti oz. kateri si zaslužijo popolno zaupanje. V tem smislu deluje delovna členitev frakcij tudi kot učinkovit sistem za izbor bodočih vodilnih oseb. Njegov način delovanja ustvari skozi leta stabilno medsebojno zaupanje (ali nezaupanje) in medsebojno solidarnost (oz. odpor); obenem pa tako tekmovanje za politično napredovanje kot tudi prisila sklepanja prednostnih zvez, vedno znova postavljata meje.

Parlamentarno vodstvo in disciplina v frakciji

Parlamentarno vodstvo si pogosto predstavljamo kot 'prisilo frakcije', ki jo parlamentarni vodje izvajajo nad ostalimi kolegi; njemu naj bi nato sledili 'tisti, iz zadnje klopi'. To je karikatura dejansko obstoječih povezav. Toda samo kdor jo pravilno razume, lahko dojame, kako vedenje parlamentarnega vodstva dejansko deluje v parlamentarnem vladnem sistemu v Nemčiji. Da bi to dosegli, moramo pravzaprav samo razmeti, da se v parlamentih ne srečujejo medsebojno neodvisne osebe, temveč da gre za skupine, ki si prizadevajo za uveljavitev lastnih, do drugih konkurenčnih zahtev po vodenju. Eno skupino sestavljata vlada in vladajoča večina, drugo pa parlamentarna opozicija. Vsem poslancem je torej jasno: izgubi tisti, ki ne razvije skupinskega duha in se raje prepira znotraj skupine kot pa z nasprotnikom. Komur izkušnje narekujejo prav to, razvije sodelovanje, solidarnost ter vzajemno lojalnost in disciplino – tudi takrat, ko je to boleče⁸. Vsekakor takšno sodelovanje ne nastane pod neke vrste 'skupinskim pritiskom'⁹, temveč kot institucionaliziran rezultat lastnih želja po zmagi v tekmovanju. Razširjena ime-

⁷ Člani vlade raje sodelujejo na zasedanjih odborov kot na javnosti zaprtih posvetovanjih v žlastnem' delovnem krogu, kajti razprave so tu dosti bolj neusmiljene.

⁸ kot primer tukaj prikazane družbeno-znanstvene teorije glej: MICHAEL HECHTER, A THEORY OF GROUP SOLIDARITY, V: MICROFOUNDATIONS OF MACROSOCIOLOGY, PHILADELPHIA 1983, STR. 16-57)

⁹ Glede na izkušnje, večina ljudi sprejme žskrivnost frakcijske prisile', če jo opišemo kot analogijo k procesom, ki v nogometnem moštvu določajo razdelitev vlog, skupno taktiko in medsebojno podporo na igrišču.

na za takšen skupinski duh so: frakcijska solidarnost, frakcijska lojalnost, frakcijska disciplina in – na žalost tudi zavajajoča – 'frakcijska prisila'. Po tem pojmu radi posegajo tisti, ki iščejo kratko formulo za razloge, ki frakcijo pripeljejo do skupnega nastopanja in jih sami ne razumejo. Takrat je sodba seveda prezgodnja. kdor hoče razločevati med pohvalnim in napačnim vedenjem članov frakcij, ta mora razmisliti o naslednjih povezavah.¹⁰

(1) Nihče ni prisiljen postati ali ostati poslanec. Prav tako ni nikomur potrebno pristopiti k stranki ali frakciji. Vsaka politična pot, delovanje v političnem uradu in vsako politično prizadevanje določenega posameznika temelji na prostovoljnosti. Prav tako vedno obstaja nekdo, ki bi rad zasedel to mesto; zato lahko vsakdo zapusti frakcijo, parlament in stranko kadarkoli hoče. Kdor pa hoče ostati poslanec, ta mora sprejeti da – v demokraciji – svojega mandata ne izvaja po lastni odločitvi, temveč zato, ker so ga drugi zanj nominirali in izvolili. Zato mora upoštevati naslednja temeljna pravila politike, večinske demokracije in konec koncev tudi splošne življenjske izkušnje: solidarnost ni enosmerna ulica in človek sam ne naredi nobenega koraka, če mu drugi pri tem niso pripravljene pomagati. V politiki demokratične države se temu pridruži še dejstvo, da posameznik ne more obdržati položaja, če tega drugi nočejo. Kdor torej počne, kar ga je volja, se v politiki ne obdrži dolgo. Zato je celotno politično delovanje povezano z veliko mero obzirnosti in samoodpovedovanja, vezmi ter razreševanjem odklonilnih reakcij. Toda napačno je, če to imenujemo *prisila*. Dejansko gre za *prostovoljno* medsebojno odvisnost, ki npr. v športu vsakega člana moštva poveže z ekipo.

(2) Parlamentarnim frakcijam ni potrebno glasovati soglasno. Dovoljeno jim je prenašati očitke medijev in državljanov, da nimajo skupne linije, so skregani in v primerjavi z nasprotnikom ne morejo ničesar uveljaviti ali preprečiti. Toda frakcije, ki se izpostavljajo takšnim kritikam, so v zelo slabem položaju.¹¹ Demoskopske raziskave namreč

¹⁰ v povezavi s tem glej ustrezne rezultate lastnih študij intervjujev k temi (primerjaj **) kot tudi znanstvenopolitično raziskavo o genezi frakcijske strnjivosti kot Alfons Pawelczyk, *Die Fraktionsdisziplin*, Hamburg 1967; Eberhard Schütt-Wetschky, *Geschlossenheit nach außen ist notwendig. Fraktionszwang als Voraussetzung für den Wahlerfolg*, v: *Das Parlament* 37/38, 1986; & 'Fraktionszwang': *Kritik und Gegenkritik*, v: Peter Haungs/Eckard Jesse, enako: *Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven*, Köln 1987; enako: *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch altliberaler Typ und Gruppentyp*. Poseben poudarek je na kritiki 'frakcijske prisile', Freiburg 1984; kot tudi zgodovinske perspektive: Winifred Stefani, Edmund Burke., *Zur Vereinbarkeit von freiem Mandat und Fraktionsdisziplin*, v: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 12, 1981, str. 109-122.

¹¹ Notranja in v javnosti priznana sprtost opozicijskih strank 'vabi' vladajoče stranke h kritiki in glede na izkušnje, na volitvah zmanjša atraktivnost opozicije. Sprtost vladajočih frakcij pa privede sprva do opozicijske in javne

kažejo, da volilec ne ceni prepirljivosti in jo kritizira kot nezanesljivost glede osrednjih političnih ciljev ter takim strankam odtegne svoje zaupanje.¹² Prizadevanja za edinstvo in njeno utrditev imajo svoj vir v racionalnem razmišljanju, ki mu posamezniki sledijo tako zvesto, kot uspeha lačno moštvo sledi načrtu treninga: pogosto s stisnjenimi zobmi, toda prepričani, da je to boljša izbira kot (pre)počasno napredovanje stvari.

(3) Vsako stranko obravnavamo v parlamentarnem vladnem sistemu zaradi logike delovanja, ki predvideva oblikovanje skupin, kot vladajočo ali opozicijsko. Delovanje vlade je zato s strani javnosti pripisano strankam oz. frakcijam, ki jo sestavljajo in s tem tudi njihovim poslancem. Posamezni poslanec sicer lahko trdi, da mu zaradi večinske premoči kolegov in proti lastni vladi ni uspelo uveljaviti interesov, toda vseeno bo odgovoren za pozicije in odločitve vlade ter vladajoče frakcije. V takem položaju je za poslanca vladajoče frakcije seveda racionalno, če si v sodelovanju z vlado že predhodno prizadeva za *skupno* pozicijo in na tej točki v potrebnem kompromisu vključi tudi svoje poudarke; v nasprotnem primeru bo moral kompromis namreč sprejeti ne da bi ga sooblikoval. Tako si je torej s predhodnimi pogajanja potrebno prizadevati za doseg skupne držbe; saj se bodo nato kolegi in vlada spuščali v kompromise, do katerih ne bi nikoli prišlo, če bi bilo vseeno ali strnjena večina obstaja ali ne. Takšne kompromise je nato tudi navzven mogoče zagovarjati z boljšimi razlogi. Nasprotno pa je za opozicijske frakcije racionalno kritizirati prav – v zanesljivo večino spremenjeno – strnjeno vladnih frakcij, saj ostanejo prav zaradi njih pri vsakem glasovanju v manjšini. Strnjeno vladnih frakcij povzroča torej tako pohvalo kot grajo – prav zaradi različno argumentiranih interesov med seboj tekmujočih parlamentarnih skupin. Sicer pa je graja namenjena predvsem drugim; strnjeno vladnih frakcij je za lasten tabor vedno dobra, sprtnost nasprotnega tabora pa je še veliko boljša.

(4) Poslanci, ki so v skupnem taboru določene frakcije, niso 'naključno zbrani'. Dolga leta so bili dejavni v svojih strankah, med seboj se poznajo in delijo osrednje vrednote svoje politične grupacije. Praviloma vodijo stranko vsaj na okrožni ali podokrožni ravni in so na svojih delovnih področjih tesno sodelovali pri oblikovanju strankarske pozicije in frakcijske politike.¹³ Prav tako so tekmeci v boju za nadaljni politični vzpon in prav

kritike, v nadaljevanju pa do odstavitve – zaradi nesposobnosti vodstva – tistih politikov, ki takega spora niso znali umiriti, v določenih primerih pa tudi do odstopa ministrov ali predsednika vlade. Posledica tega so lahko zmanjšane možnosti uspeha na volitvah in izguba moči; temu pa se seveda skušajo izogniti.

¹² Empirični dokaz povezave med možnostmi na volitvah in javno percipirano strnjeno vladnih frakcij, lahko najdemo v *Al-lensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1993-1997*, izdajateljci: Elizabeth Noelle-Neumann in Renate Köcher, München 1997, str. 846-849.

¹³ Glej tukaj odlomek **

zato si vedno znova nasprotujejo glede poti k skupnemu cilju. Hkrati pa njihove, v svojem bistvu politične cilje, povezujejo poslanci, kot tisti temeljni konsenz, ki omeji vsakršen prepir: potrebno je uveljavljati ali doseči vladajočo oblast in še tako majhno priložnost za napad, ki jo ponudi politična konkurenca, izrabiti za volilcem všečno uveljavitev lastnih političnih interesov. Skupina, ki je sestavljena in motivirana na ta način, ne bo površna pri uveljavljanju, temveč bo s povezovanjem svojih moči veliko pridobila.

(5) V plenumu pa je potrebno pokazati svoj pravi obraz, saj se tu neformalni procesi oblikovanja volje preobrazijo v formalne odločitve. Ker neenotno glasovanje, tako kot spor znotraj frakcije, politični nasprotniki praviloma izkoristijo kot znamenje šibkosti, se v frakciji držijo pravila, da iščejo interni kompromis toliko časa, da je moč pričakovati enoten način glasovanja, v kolikor kaže, da je tega kljub vsem naporom ne bo mogoče doseči, se praviloma odpovejo vključitvi take zahteve v plenum. Če se odločitvi ni moč izogniti (npr. zaradi ustavno določenih rokov), skušajo s konkurenčnimi frakcijami najti sporazum o vključitvi predloga iz parlamentarne sredine, ki bo nadfrakcijski. Hkrati pa se dogovorijo, da neenotnega glasovanja frakcij ne bodo kritizirali kot 'notranjo sprtost'. S tem postopkom je pod pogojem 'novega dualizma' mogoče ohranjati plenum kot sklepni organ tudi v izjemnem primeru nasprotujočih si strokovnih večin. Transakcijski stroški takšnih postopkov in tveganja vodstva frakcije, da v lastnih vrstah izgubi podporo, so zelo visoka; zato posegajo po teh sredstvih le, če ni drugih možnosti za nujno odpravo blokade. Toda na ta način je *pomanjkanje* parlamentarnega oblikovanja volje (namreč neuspeh dogovor znotraj frakcije o skupni poziciji) označeno kot *prednost* za nadstrankarsko uskladitev interesov. Javnost nato meni, da doživlja 'zlate čase parlamentarizma', toda dejansko takšno dolgoročno poseganje po tej rešitvi parlament preobremeni in naredi politično odgovornost nepredvidljivo.

(6) Frakcije niso neobvezujoči razpravljalni klubi, temveč osrednji gremiji, ki pripravljajo parlamentarne odločitve in imajo tako izredno strokovno in politično odgovornost. Zato obstaja v vseh, še posebej pa v velikih frakcijah, delitev dela. Noben poslanec ne more obvladati vseh primerov, o katerih odloča, zato se (in nato preveri z zdravim človeškim razumom in političnim instinktom) pri strokovnih vprašanjih zanaša na razsodbo njegovih strokovno specializiranih kolegov, s katerimi ga povezuje temeljni strankarski in politični konsenz o pomembnih ciljnih, okvirnih pogojih, ki jih je potrebno upoštevati in proritetah, ki jih je potrebno postaviti. Zato enotnega glasovanja ni potrebno izsiliti, ker je le-to posledica medsebojnega zaupanja oz. zaupanja frakcijskim strokovnjakom.

(7) Poslanci prenesejo eno temeljnih pravil parlamentarne demokracije s plenuma na lastno frakcijo: ko po kontroverzni razpravi o določenem vprašanju odloči večina, po-

drejena manjšina to odločitev sprejme. Tako se iz deljenih mnenj o oblikovanju pred ustreznim glasovanjem, v skupščini frakcij *v nadaljevanju* razvije zanesljiva skupna drža.

(8) Vsak poslanec zelo hitro spozna, da je večino mogoče doseči samo na podlagi kompromisov. Pri tem pa ne gre za posamezno odločitev, temveč je pravično ravnotežje interesov mogoče doseči samo na podlagi cele vrste odločitev. To velja tudi za kompromise, ki so potrebni za večine pri volitvah na frakcijske položaje. Zato so pripravljene danes popuščati – v zameno za bodoče popuščanje njihovih kolegov, oz. so zaradi pretekle pripravljenosti za kompromisno rešitev določenega znotrajfrakcijskega nasprotnika, sedaj pripravljene popustiti v njegovo korist. To velja še toliko bolj, saj so poslanci – praviloma vsaj regionalni ali področni vodje strank – soodločali o temeljnih političnih pozicijah svojih strank in frakcij ter jih sedaj tudi skupaj zagovarjajo.

(9) Pri večini vprašanj, o katerih se odloča v parlamentu, gre za strokovna vprašanja, pri katerih so potrebne izkušnje, praktični razum, politične prioritete kot tudi vidiki k uspehu usmerjene taktike; etična načela in politična identiteta poslanca pridejo v igro zgolj po zelo dolgi poti. Zato za 'pridobitev' neodločenega poslanca tako ni potrebna prisila, temveč prepričljivi argumenti. Prepričljivost lahko vzpodbujamo tako, da potencialnemu nasprotniku jasno pokažemo, da bo izgubil bodoče priložnosti, če sedaj ne bo popustil. Taka 'predavanja' so učinkovita predvsem tedaj, če vsebujejo tudi možnost (ponovne) izvolitve na zaželen položaj, sodelovanje na potovanjih ali druge stvari, za katere se poslanec zdi vredno potruditi¹⁴. Kolikor bolj vplivni so kolegi, ki jih ponujajo, toliko težje jih je zavrniti. V določenih primerih zadostuje posredovanje vodje delovnega okrožja, v drugih pa mora zadevo prevzeti parlamentarni poslovodja, predstojnik frakcije ali celo predsednik vlade. Slednji stori to seveda samo v primerih, ki so pomembni za nadaljni obstoj vlade ali njen javni ugled.

(10) Obstaja vrsta praktičnih pravil, s katerimi je morebitne konflikte med položajem določenega poslanca in oblikovano večino frakcij mogoče brez pritiska odpraviti že vnaprej. K njim spadajo naslednja:¹⁵ odklonilnih pozicij ni dovoljeno izrabljati za samopredstavitve ('jaz imam vest, drugi je nimajo'); kadar en glas ni odločujoč, lahko prob-

¹⁴ Za pregled možnosti o ždiscipliniranju' poslancev glej Hans-Hermann Kasten, *Möglichkeiten und Grenzen der Disziplinierung des Abgeordneten durch seine Fraktion: Fraktionsdisziplin, Fraktionszwang und Fraktionsausschluß*, v: ZParl 16, str. 475-484; in Horst Sandler, *Abhängigkeiten der unabhängigen Abgeordneten*, v: Neue juristische Wochenschrift 1985, str. 1425-1433; dalje: Michael Becker, *Die Abberufung eines Abgeordneten aus einem Parlamentsausschuß im Spannungsfeld zwischen Fraktionsdisziplin und freiem Mandat*, v: ZParl 15, 1984, str. 24-31.

¹⁵ Primerjaj: izčrpno sestavo ustreznih pravil v: Werner J. Patzelt, *Abgeordnete und Repräsentationen. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*, Passau 1993, str. 198-204.

lem enostavno reši vzdržanje pri glasovanju ali nesodelovanje; če poslanec ne želi glasovati v skladu s svojo frakcijo, mora to sporočiti predstojniku frakcije ali podati na skupščinski frakciji zato, da le-ta lahko poišče način, s katerim nasprotniku poda karse-da majhno možnost za napad.

(11) V primeru tesnih večin se spremeni razmerje moči med vodstvom frakcije oz. vlado na eni in člani vladajočih frakcij na drugi strani: vodstvo frakcije ne more z grožnjami o sankcijah izvajati pritiska na poslanca, temveč lahko ravno poslanec oz. učinkovito sodelujoče frakcijske manjšine pridobijo možnost pritiska.

(12) Ob grožnji z odvzemom podpore, ki lahko pripelje do izgube položajev v frakciji, je le izključitev iz frakcije pravo sredstvo pritiska, s katerim je poslancu mogoče groziti in kateri se z zamenjavo frakcije poskuša izogniti. Poslanec brez frakcije bi bil brez vsakršnega vpliva, za katerega se mu ne bi bilo potrebno izčrpavati zaradi nasprotovanja ali zavlačevanja; to pa se primeri zelo redko.¹⁶ Dokler ima poslanec trdno podporo stranke in lahko računa na imenovanje na pomemben položaj, ga ob močnem karakterju znotraj stranke tako ne more nihče k ničemur prisiliti.¹⁷ Če si torej razjasnimo kako teh 'dvanajst krogov logičnih pravil delovanja' deluje, postane razvidno, da je vsakršno govorjenje o 'prisili' daleč od resničnosti oblikovanja volje znotraj frakcije.¹⁸ Frakcijska strnjenost nastaja bolj na podlagi mehanizmov, ki so posamično sicer razumljivi, ob skupnem delovanju pa dokaj kompleksni. Za posameznika, ki jih ne doume, postane znani govor o 'frakcijski prisili' uporabna okrajšava, ki že na samem začetku popači pristop k stvari in k razumevanju parlamentarnega vodstva.

¹⁶ Dejansko so v Bundestagu v letih 1949 do 1990 posamezni poslanci 45-krat zamenjali frakcijo in 64-krat iz nje izstopili, tako da iz tega ne moremo sklepati o standardnem instrumentu izvajanja žfrakcijske politike'. Glej: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1983-1991, zbral in obdelal Peter Schindler, Baden-Baden 1994, str. 372-378.*

¹⁷ Da ta opis dejansko učinkovitih mehanizmov ni naknadni popravek popolnoma drugače delujočih procesov, lahko izberemo iz obsežnih intervjujev, ki so jih v zadnjih letih vodili s poslanci z namenom razjasnitve takega strokovnega vedenja. Glej: Werner J. Patzelt, *Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen.* S predgovorom Rite Süßmuth, Berlin 1995, str. 37f, kot *Der žFraktionszwang'. Empirisches zur Wirklichkeitskonstruktion anhand kognitiver gemeinplätze.* Referat na kongresu DVPW v Bambergu, Dresden 1997.

¹⁸ Samo znana besedna igra Jürgena Habermasa lahko zaradi ideje pripelje do uporabe besede žfrakcijska prisila': žneprisilno prisili boljšega argumenta', ki označuje enakopravno razpravo, lahko v parlamentu dodamo žneprisilno prisilo žmoštvenega' obnašanja', ki je priporočena zaradi preprečevanja političnih poškod.

Infrastrukturni pogoji parlamentarne sposobnosti vodenja

Ameriški kongres in Bundestag sta dva izmed infrastrukturno najbolj opremljenih parlamentov. Temu ni bilo vedno tako in le počasi je postalo samoumevno, da morajo tako odbori in frakcije kot tudi vodilni parlamentarci in vsi poslanci imeti možnost uporabe sekretariata, pomoči sodelavcev, pisarniških prostorov in primerne tehnične opreme. vse to je konec koncev pogoj *realnega* parlamentarnega razvoja moči in oblasti, medtem ko je infrastrukturno slabo opremljen parlament – predvsem njegova opozicija – brezupno podrejen vladi, ki naj bi jo sicer nadziral.

Bundestag ima za utrjevanje politične teže in sposobnosti vodenja na razpolago lastno upravo. Trenutno obsega približno 2300 sodelavcev, ki so pristojni za oskrbo odborov (pripravo zasedanj, vodenje protokola, splošne administrativne usluge), kot tudi posameznih poslancev (npr. izdelava strokovnih mnenj). Frakcija ima ob tem še svoje sodelavce; enako velja (omejeno na tajnice in asistente) za same poslance. Dandanes lahko poslanske pisarne uporabljajo tudi računalnike s priključki na omrežja, ki omogočajo dostop do cele vrste podatkovnih baz. Pritožbe o splošnem pomanjkanju 'informacij za poslance' so medtem postale neutemeljene; glavni problem je pomanjkanje kapacitet, ki bi te razpoložljive informacije strokovno-politično predelale. Kako dobro določeni poslanec uporablja te infrastrukturne možnosti in kako dobro jih zna pri svojem političnem delu uporabljati, močno odloča o tem, ali je primeren za vodilne parlamentarne položaje.

Kako se opisani odločujoči dejavniki parlamentarnih vodstvenih nalog udeležujejo v vlogi nemškega poslanca? Na podlagi rezultatov raziskave vseh 2800 nemških poslancev na deželni in zvezni ravni, lahko to jasno opišemo.¹⁹

PARLAMENTARNO VODSTVO IN VLOGA NEMŠKEGA POSLANCA

Pri izpolnjevanju mandata razume 98% nemških poslancev nadzor vlade in 94% zakonodajno delo kot svojo najpomembnejšo nalogo²⁰. Parlamentarne naloge torej najbolj vplivajo na razumevanje lastnega položaja. 89% poslancev se strinja z opisom naloge, da naj bi v parlamentu zastopali zadeve in interese državljanov, 56% pa jih meni, da naj

¹⁹ ** opomba k metodologiji te študije.

²⁰ Podlaga teh izjav so petstopenjske lestvice, kako zelo nekdo pritrjuje tezi, ki opisuje določeno komponento razumevanja položaja. Podan je vedno odstotek tistih, ki so odgovorili z 'žpopolnoma se strinjam' in 'žpretežno se strinjam'.

bi se zanimali za interese državljanov, skupin in komun ter se zanje zavzemali pri uradih, ministrih ali kar v parlamentu. To ustreza opisanemu motivu pomoči državljanov in kaže na veliko pripravljenost za izpolnjevanje uslug in odzivnost²¹. 79% poslancev je navedlo, da želijo z osebnimi stiki povezati parlament in družbo, 90% pa poudarja, da naj bi se poslanec s pomočjo različnih virov informiral o vzdušju in željah prebivalstva; to pa le še poudarja zgoraj opisano pripravljenost.

Za 65% poslancev je pomembno prizadevati si za uresničevanje političnih predstav lastne stranke, 63% pa jih meni, da je potrebno vplivati na politično oblikovanje volje državljanov in si prizadevati za podporo tistih pozicij, ki jih sami razumejo kot pomembne. Politično vodstvo kot naloga poslancev je sicer pomembno, toda na lestvici je za odzivnostjo. 93% poslancev meni, da je njihova pomembna naloga pridobiti ugled zase, svojo stranko in 'svoj' parlament.

Pri izpolnjevanju takih nalog poslanca, razume 86% anketiranih sebe kot zagovornika splošne blaginje, 67% kot zastopnika državljanov svojega volilnega okrožja, 58% svojih volilcev, 34% svojih strank in 13% interesnih skupin. Konflikti med splošno blaginjo in interesi državljanov ali volilcev so sicer prisotni, toda pri takih odgovorih to ni ovira, saj je uravnavanje splošne blaginje in posebnih interesov osrednja naloga izvoljenih predstavnikov. Takšne konflikte med splošno blaginjo in posameznimi interesi, ki jih je potrebno reševati s političnim vodstvom, je pogosto navedlo 25% poslancev in 41% redko. Konflikte med odločitvami, ki temeljijo na lastni strokovnosti in vrednotni presoji ter splošnimi željami volilnih okrožij, torej 'konflikti vesti' med poslanci in državljani je 17% navedlo pogosto in 45% (bolj) redko. Temeljna sporna vprašanja, ki se nanašajo na etične pomene v vsakdanjiku poslanca naj ne bi igrala velike vloge, kar bi v razpravah o praktičnem pomenu člena 38 GG (svobodni mandat) morali v nadaljevanju bolj upoštevati.²² Čeprav so se poslanci pripravljene postaviti v službo državljanom in volilcem, pa javno odklanjajo vlogo njihovega strežnika. 47% anketiranih se ne strinja s položajem 'pooblaščenca' državljanov, ki ima nekakšen imperativni mandat. 85% si jih raje pripisuje vlogo 'skrbnika ljudstva', ki je odgovoren lastnim sposobnostim in svoji vesti. Temu primerno razume 81% svoj mandat kot 'svobodni mandat' in le 6% kot 'imperativni mandat'. 90% jih meni, da poslanec lahko nasprotuje predstavljenim interesom državljanov in se spusti v konflikt le takrat, ko meni, da ima za to zaradi višjih stališč dobre razloge. Biti ljudstvu na voljo, le-to s pomočjo lastne presoje 'oplemeniti' in v določenih prime-

²¹ To izhaja tudi iz reakcij na bolj abstraktno tezo: 64% jih je menilo, da pomeni pravilno delovati – delovati v interesu državljanov. In sicer tako, da posameznik rahločutno reagira na njihove predložene interese in prošnje.

²² primerjaj: Patzelt, *Abgeordnete und Repräsentationen*, a.a.O., str. 181-219; enako., *Abgeordnete und ihr Beruf*, a.a.O., str. 26-48.

rih uveljaviti navkljub nasprotovanju, torej jasno izvajati politično vodstvo: tako nemški poslanci definirajo svoj položaj.

40% poslancev meni, da so častihlepni; 57% pa, da je častihlepnost pomembna. Tako se izkaže napetost med tem, kar velja kot primerno in tem, kar nekdo je ali se kot tak predstavlja. 66% ima veselje nad lastnim političnim in družbenim vplivom in za 88% poslancev je bil pomemben motiv za kariero v parlamentu, želja vplivati na politiko. 45% se zdi predvsem osebna primernost pomemben motiv za politično kariero in 27% jih v položaju poslanca vidi možnost za samouresničitev. Dobrih 84% nemških poslancev si jasno pripisuje sposobnost prepričljivega zastopanja pozicij in 68% jih meni, da so nardarjeni za govore. 83% poslancev je kot osebno lastnost navedlo veselje do sklepanja oz. pripravljanost na konflikte, 77% tudi sposobnost uveljavljanja in 69% jih verjame, da znajo v primeru konfliktov sklepati kompromise. Praviloma torej tistemu, ki nima določenih lastnosti političnega voditelja ali jih ne pridobi, ne uspe priti v parlament.

Nemški poslanci in njihove vodstvene funkcije

V parlamentu nato pritisk po oblikovanju išče področja udejstvovanja – strukture nemškega parlamenta, ki vsebuje visoko stopnjo delitve dela, pa to omogoča. Ne tako majhen del poslancev nadzoruje tudi parlamentarne funkcije in je vključen v prevzemanje odgovornosti za vodenje, čeprav 'samo' na spodnji ali srednji ravni. 15% poslancev je predstojnikov odborov, 33% predstojnikov delovnih skupin ali delovnih okrožij svoje frakcije, 53% govornikov svoje frakcije za določeno področje politike, 28% jih pripada predstojništvom frakcij, 6% pa parlamentarnim predsedstvom. Položaj 'poslanca iz zadnje klopi', ki je popolnoma brez vpliva, torej ni značilen za parlamentarno delo. V majhnih frakcijah je tako redek, v velikih frakcijah pa so neredko tisti poslanci, ki veljajo za t.i. 'kralje volilnih okrožij' in imajo pomembno mesto predvsem znotraj stranke.

Če o 'rangu' poslanca sklepamo na opravljanju parlamentarnih funkcij in strankarskih položajev, se izkaže, da (ob neupoštevanju 3% članov vlade) ima 27% poslancev 'visok' oz. 'srednji' politični rang, medtem ko je 45% navedlo 'enostavni' rang. V nobenem primeru torej ne drži predstava, da stoji majhni skupini bolj ali manj avtoritarnih frakcijskih voditeljev nasproti ubogljiva masa poslancev 'iz zadnje klopi'.

Nemški poslanci so tudi voditelji strank in opravljajo v njihovem okviru bolj ali manj pomembne funkcije – niti 10% pa jih ni navedlo nobene strankarske funkcije.²³ 16% je predstojnikov krajevnih skupin, 20% članov v krajevnih predstojništvih; 22% je okrožnih oz. podobčinskih predstojnikov, 38% je članov v okrožnih oz. podobčinskih predstojništvih; 4% poslancev so predstojniki občin, 22% je v občinskih predstojništvih, 4% poslancev so (namestni) deželni predstojniki, 20% pa v deželnih predstojništvih so-

deluje na drug način. Skupaj ima 75% zahodnonemških in 68% vzhodnonemških poslancev predstojniške in predstavniške funkcije na različnih organizacijskih ravneh svoje stranke.²⁴ Najpomembnejša znotrajstrankarska raven delovanja poslanca je pri tem okrožna ali podobčinska raven, na kateri imajo stranke tudi svojo organizacijsko osnovo. Nemški poslanci so torej vsaj lokalni in regionalni, na višjih ravneh celo deželni in nacionalni voditelji strank. V njihovi osebi se križata znotrajstrankarsko in znotrajparlamentarno oblikovanje volje. Pri tem gre resnično za križanje dveh postopkov oblikovanja volje, ki imata različen izvor in v parlamentu zato ne pride zgolj do izvajanja volje, ki je bila oblikovana v strankarskih gremijih (v skladu s pretiranim strankarskim naukom o državi Gerharda Leibholza).

Frakcijska disciplina, ki je za poslance samoumevna

V Nemčiji torej tako v praksi poslanske funkcije, kot tudi na ravni funkcionalnosti ne drži, da bi poskušali na nasprotni strani postaviti poslance in stranko – s tem se v bistvu strinjajo tudi sami poslanci. 77% se namreč strinja, da je stranka 'politična domovina' poslanca in se mora zato do nje obnašati solidarno in lojalno. 49% jih meni, da mora poslanec glasovati v skladu s stranko tudi tedaj, ko ga to lahko stane podpore v volilnem okrožju (proti: 17%). Takšna lojalnost je toliko lažja, saj le 15% anketiranih meni, da stranka omejuje njihovo osebno svobodo odločanja (proti: 47%). Dejansko jih samo 21% poroča o pogostih konfliktih med njimi oz. njihovimi osebnimi odločitvami in lastno stranko; 46% poslancev je take konflikte le redko navedlo. Hkrati izvajati svobodni mandat in se do svoje stranke obnašati solidarno in lojalno, torej za poslanca ni nasprotje.²⁵ Taka drža ni nesmiselna in neverjetna: poslanec zastopa svojo stranko v parlamentu zato, ker se on identificira z njenimi osrednjimi smernicami, regionalna strankarska osnova pa z njim.

²³ Ti poslanci pa se zaradi tega ne odvrnejo od svojih strank. Prav nasprotno: v njih se po eni strani počutijo tako domače in vplivne, da mislijo, da lahko zanemarjajo izvrševanja formalnih funkcij. V drugih strankah pa uvedena pravila v nasprotju s funkcijo, zahtevajo ločitev strankarskega položaja in parlamentarnega mandata – vendar ob tem ne pretrgajo povezave s stranko.

²⁴ Ta pomembna razlika med Zahodno in Vzhodno Nemčijo izhaja predvsem iz nizke stpnje organiziranosti vzhodnonemškega strankarskega sistema.

²⁵ Ko poslanci predstavljajo državljanom svoje politične dosežke kot poslanci, poudari 73% tudi dosežek stranke, samo 52% pa svoje osebne dosežke in 51% dosežke parlamenta. Nemški poslanci niso torej samo strankarski politiki, temveč se tako tudi *počutijo* in se kot taki *predstavljajo*.

S strnjanim nastopom frakcije v parlamentu, vsaj v plenumu, se poslanci strinjajo. Vseeno pa vsakega opisa mehanizmov, ki so osnova za tako strnjjenost, ne odobravajo. Pojem 'frakcijska solidarnost' odobrava 77%, 'frakcijska disciplina' samo še 41%, 'frakcijska prisila' pa samo še 6% (proti: 78%). Za nesrečen pojem 'frakcijska prisila', ki vsebuje zavajajoče asociacije pa kar 29% poslancev meni, da je bolj ali manj potreben za delovanje parlamenta; 40% pa 'frakcijsko prisilo' odklanja kot zavoro 'pravega parlamentarizma'. Del vzroka lahko izvira tudi iz slabega priokusa, ki ga ima ta opis. Po drugi strani pa se je izkazalo, da razumejo poslanci logiko delovanja parlamentarnega vladnega sistema, ki zahteva in proizvaja frakcijsko solidarnost, bolj kot nujnost in je dejansko ne zagovarjajo. Nepomemben del poslancev namreč še vedno pripada tistemu razumevanju parlamenta, ki je primerno predsedniškemu vladnemu sistemu in lahko shaja tudi brez posebne frakcijske solidarnosti. Tako pojem 'frakcijska prisila' predsedke o že tako nepriljubljenem vedenju samo še okrepi.

'Frakcijska prisila' je v Nemčiji očitno prav tako stabilno konstruirano 'družbeno dejstvo', kot je to nekoč bila predstava o Zemlji kot ravni ploskvi. 39% Nemcev namreč meni, da pride do enotnega glasovanja samo zato, ker vodstvo frakcije uporabil 'frakcijsko prisilo'.²⁶ Tudi 53% poslancev meni, da v drugih frakcijah obstaja 'frakcijska prisila', 14% pa se s tem ne strinja. Toda v lastni frakciji opaža samo 25% 'frakcijsko prisilo', medtem ko 54% poslancev zanika, da bi bila le-ta v njihovi stranki prisotna. Takšno spoznanje lahko upoštevamo samo, če predvidevamo, da poslanci – tako kot državljani – predpostavljajo obstoj 'frakcijske prisile' in nato njen obstoj postavijo izven svojega območja delovanja, ker je tam potem ne najdejo več. 31% poslancev se strinja s tezo, da večina poslancev v svojih frakcijah nima velikega vpliva; samo 30% jo jasno zavrača. 33% se jih strinja z ugotovitvijo, da obstaja svoboda vesti samo na papirju, v praksi pa prevladuje 'frakcijska prisila'. Tej tezi torej nasprotuje 43% poslancev, toda to je dosti manj kot tistih 81%, ki razumejo sami sebe kot poslance s 'svobodnim mandatom'.

Tudi tukaj so se vprašani, kot o podatkih o obstoju 'frakcijske prisile' nanašali predvsem na druge frakcije. Toda očitno doživlja ena četrtnina do ena tretjina poslancev frakcijsko solidarnost dejansko ne samo kot 'neprisilno prisilo dobro razumljenih lastnih interesov' in kot tako kot omejitev lastne svobode delovanja, ki jo soigralcu naloži vsaka moštvna športna panoga. Nemalo poslancev jo namreč občuti tudi kot neprijetne okove, ki jim jih kot okvirne pogoje njihovega delovanja natakne logika delovanja parlamentarnega vladnega sistema. Njihov karakter tedaj dobro opisuje – sicer odklonjeni – pojem 'frakcijska prisila'. Če ga zavestno uporabljamo s tem namenom, vedno bolj utr-

²⁶ Tako eden od rezultatov javnomnenjske raziskave avtorja; glej: Patzelt, *Der unaufgeklärter Souverän*, a.a.O.

juje predstavo, da imajo vsi pojmi, ki jih kasneje označimo s 'prisilni' tudi svoj izvor v prisili. Za dejanskost konstruktivni krog utrjevanja 'družbenih dejstev' je tako zaključen.

V nadaljevanju so si poslanci dosti bolj enotni kot pri opisu, ki ga določa splošna uporaba. kajti kljub – predvsem drugim frakcijam – podstavljene 'frakcijske prisile', samo 26% poslancev meni, da je sprostitev frakcijske solidarnosti pomembna za izboljšanje dela in učinkovitosti parlamenta, medtem ko je to za 46% manj pomembno in odgovarjajo v skladu s sistemom. Problem 'frakcijske prisile' je torej dosti manj dramatičen, kot se je to sprva zdelo.

Profil parlamentarnega dela v praksi

Polovica delovnega časa poslancev pripada parlamentarnemu delu, tretjina dela v volilnih okrožjih, ostanek pa drugim obveznostim, ki so v skladu z izvajanjem mandata. To ustreza tudi vrednotnim predstavam poslancev: 35% jih meni, da mora biti poudarek na parlamentarnem delu, 12% si ga želi na delu v volilnih okrožjih, 53% pa zagovarja izravnano razmerje. V praksi pa je delo v volilnih okrožjih, torej predvsem povezovanje z državljani, nekoliko zapostavljeno. Parlamentarno delo je nedvomno jedro in namen poslanskega položaja, toda v demokraciji parlament ne sme izgubiti stalnega in tesnega stika s prebivalstvom, ki ga sedaj vzdržuje zgolj v okviru dela v volilnih okrožjih.

Na vprašanje o praktičnem pomenu nekaterih dejavnosti so poslanci odgovarjali takole: 86% jih meni, da je najpomembnejša dejavnost nadzor valde s pomočjo delovnih skupin; frakcij in odborov, 83% ohranjanje stikov s prebivalstvom v okviru njihovega dela v volilnih okrožjih; 81% pridobivanje informacij vseh vrst za politično delo; prav tako 81% pogovori o koordinaciji in iskanju konsenza; 68% sodelovanje pri zakonodajnem delu; 54% zastopanje državljskih interesov; 51% delo z javnostjo; 46% osnovno politično delo kot je izdelava konceptov in znotrajstrankarska razprava o njih oz. njihovo uveljavljanje, in 33% zastopanje interesnih skupin. Tako vtisnejo pečat vsakdanjiku poslanca dejansko parlamentarne dejavnosti gremijev in ohranjanje stikov z volilnimi okrožji. pri tem pa ima posebno politično področje koordinacije in vzpostavljanja konsenza na podalgi čimbolj natančnih informacij, mnogo večji pomen kot osnovno politično delo, ki določa njegovo izvajanje. Skrb, da poslance njihove vsakdanje naloge tako zelo zaposlujejo, da zapostavljajo solidno načrtovanje stvari presegajoče vsakdanjik, se je tudi v izjavah samih poslancev izkazala kot utemeljena. Politično vodstvo, ki bi preseglo dnevno aktualni politični management in izpolnilo pričakovanja o bistvenem delovanju profesionalnih politikov, ni izpeljano v skladu s pričakovanji.

To je tesno povezano s konkretnim profilom parlamentarnega dela, kot lahko razberemo iz sledeče časovne analize. V njej so dejavnosti določenega poslanca, ki jih je

preživel v tednih parlamentarnega dela, natanko razčlenjene na podlagi 42 kategorij. Če izključimo osem tedenskih ur za vožnje, dejavnosti pridržanega poklica²⁷ in medsebojno prepletajočih se dejavnosti, lahko na koncu potrdimo 65 ur povprečne tedenske delovne obremenitve v tednih zasedanj parlamenta.

Od teh ur, ki daleč presegajo tedenski delovni čas običajnih delojemalcev, pripadajo sejам delovnih okrožij in delovnih skupin, kot tudi frakcijskim zasedanjem, štiri ure; zasedanjem odborov približno pet ur; plenarnim zasedanjem, katerih čas je pogosto izrabljen za druge paralelne dejavnosti pa do šest ur. Za druga zasedanja porabijo v povprečju tri tedenske ure, predhodna posvetovanja zasedanj približno dve tedenski uri. Do devet ur pripada posvetovanjem z ministrstvi, uradi, združenji in interesnimi skupinami ali sodelavci. Za siceršnje neformalne stike s kolegi porabijo približno dve tedenski uri, za stike z novinarji eno uro, za nastope kot referenti, sodelovanje na razpravah ali podobne vloge skoraj tri ure, za dejavnosti v povezavi z volilnimi okrožji pa štiri ure. Pisarniško delo – pošta, telefoni, branje, izdelave (npr. poročil) druge osebne priprave obsega trinajst ur. K temu lahko prištejemo še približno tri ure za strankarsko delo ter za druge politične ali družbene funkcije. Za parlamentarno delo so torej značilne dejavnosti, ki so povezane z zasedanji in komunikacijo, v dokajšnji meri tudi branje in korespondenca. Čeprav nekateri državljani tega ne razumejo kot 'pravo delo', to ne spremeni dejstva, da se politika, ki temelji na iskanju kompromisov in vzpostavljanju večine, izvaja prav na ta način in da za to ni primeren vsakdo.

KAJ JE PARLAMENTARNO VODSTVO IN KDO GA IZVAJA?

Parlamentarno vodstvo se izvaja skozi in v tej mešanici dejavnosti. Čeprav nima jasnega profila ni amorfno: spreminja se zelo hitro – glede na naloge, ki so mu zastavljene in strukture, ki se ponujajo za njihovo rešitev. Toda krog oseb, ki sodelujejo pri parlamentarnem vodstvu ne moremo natančneje določiti kot z imenovanjem tistih parlamentarcev in sodelavcev poslancev, ki morajo na podlagi svojih položajev, ustrezne strokovne usposobljenosti ali neformalnega vpliva, sodelovati, da bi oblikovanje volje ali iskanje odločitev usmerjali oz. vzpodbujali k rezultatom. Ta nepreglednost na prvi pogled hitro napelje k posploševanju. Ali je nato govor o splošni izgubi moči parlamentov, čeprav vsaj v Nemčiji nikoli ni obstajal močnejši parlament kot je Bundestag, ali pa o nemoči 'preprostega poslanca'. Tudi le-ta je v največji meri legenda. Jedro parlamentarnega vodstva pa je naslednje: posameznik v parlamentu ne postane voditelj zaradi formal-

²⁷ Aritmetična sredina: 6,6 ure; mediana: 0 ur.

no-pravnih nazivov, temveč zaradi neformalno pridobljene, prostovoljne podpore kolegov. Vodstvena avtoriteta nekomu ne pripada sama po sebi, temveč si jo je potrebno vedno znova pridobiti.

INSTITUCIONALIZACIJA PARLAMENTA V JUŽNI AFRIKI: PRILOŽNOSTI IN DILEME PARLAMENTARNEGA VODSTVA

UVOD

Zakonodajna telesa so pomembne institucije. Ne le, da spadajo med najstarejše družbi znane politične institucije, so tudi najbolj prodorne ključne institucije razvoja demokracij. V Južni Afriki so se politični voditelji v različnih obdobjih zgodovine spoprijemali z odločitvami, kakšne naj bodo parlamentarne strukture. Nazadnje so se morali odločiti o tej temi v obdobju prehoda iz avtoritarne v demokratično državo. Končni korak pa je bil storjen s sprejetjem Ustave leta 1996 (glej sliko 1).

Nihče si ne bi upal trditi, da bodo ustanovne volitve iz leta 1994, Ustava ali celo Listina svoboščin ohranili demokracijo. V Južni Afriki je star politični sistem, tj. rasna dominacija, tako zelo močno ukoreninjen, da ni mogoče pričakovati visoke stopnje zaupanja in naklonjenosti do novih političnih institucij.

Kakršnakoli razprava o možnostih, da bi ohranili demokracijo v Južni Afriki, tako neizogibno vodi do teme o nacionalnih političnih institucijah. Ko demokratizacija prehaja iz tranzicijske faze v fazo konsolidacije demokracije (ustalitse nove demokratične ureditve), postane temeljni steber konsolidacije zakonodaja. Hegemonski režim, ki je bil predhodnik demokratičnega sistema, je v veliki meri bil odvisen od zatirajočih ukrepov za nadzorovanje nad sistemom. Za razliko od tega je danes preživetje pomembnih novih institucij (npr. parlamenta) v veliki meri odvisno od percepcije elite in javnosti, da bodo interesi in pravice manjšin zavarovani pred potencialno tiranijo večine. Sposobnost demokratičnega sistema, da ureja konflikte, je tako močno določena z ustavno določenimi institucijami in političnim vodstvom.

Parlamentu ne bo treba le prisluhniti številnim interesom in prepoznati neenakosti, ki ne pomeni zgolj ogromnih razlik v premoženju, ampak bo moral tudi ojačati podporo politikom in režimu.

* Dr. Hennie J. Kotzé je profesor na Oddelku za politične vede Univerze v Stellenboschu, Južna Afrika

Za Di Palmo (Liebert in Cotta, 1990:38) je konsolidacija demokracije "po logiki različna od oblikovanja njenih institucij in omrežij". Sam pravi, da obstajata dve razločljivi fazi procesa demokratizacije, to sta "delovanje institucij" in "institucionalizacija". Pri delovanju institucij gre za "časovno omejen proces, ki je ustvarjen za to, da zagotovi vstop v igro tudi tistim, ki tega ne želijo", za institucionalizacijo pa uporablja Huntingtonovo nocio, da gre za proces, ki "daje institucijam vrednost in stabilnost". Institucionalizacija potemtakem logično sledi delovanju institucij. Proces, ki dviguje vrednost in stabilnost institucijam, ovrednotijo volivci dežele¹.

Če prevzamemo Di Palmovo distinkcijo, bomo v tem članku, čeprav malo prezgodaj, poskušali s podatki iz raziskave pregledati proces institucionalizacije oz. "ustanavljanja" parlamenta kot ključne politične institucije. Kako dojemamo institucijo parlamenta, je v glavnem odvisno od njegovega delovanja. Temelj naše diskusije bodo zato predstavniki vlade v parlamentu ter priložnosti in dileme, s katerimi se soočajo.

V prvem delu članka bomo pregledali, koliko naklonjenosti, ki jo uporabljamo kot mero institucionalizacije, ima parlament s strani elit in javnosti. Nato bomo opisali manj vidne značilnosti predstavnikov vlade v parlamentu. Na koncu bomo podrobno pojasnili glavne priložnosti in dileme, s katerimi se soočajo predstavniki vlade v parlamentu in parlament kot institucija.

INSTITUCIONALIZACIJA PARLAMENTA

Očiten trend v nedavnih študijah procesa demokratizacije je v poudarjanju vidikov, ki bi jih lahko opisali kot institucionalne spremenljivke². To pomembno prispeva k ponovni oživitvi analize institucionalizacije, ki se ukvarja s pomenom političnih institucij.

Institucije so pomembne, ker zagotavljajo formalna in neformalna pravila, ki oblikujejo politično življenje. Prav tako zagotavljajo vodilo in okvir, po katerem naj bi delovale elite in javnost. Ključni cilj pravilno delujočih institucij je, da "zagotovijo spodbude in nagrade za kooperativno vedenje, pa tudi sankcije za nekooperativno vedenje". Kooperativno vedenje je odraz odnosa, ki "podpira obstoječ politični sistem in posledično rezultira v stabilnosti" (Mezey, 1995)³.

¹ Za več glej v Di Palma (1990b).

² Za več glej Apter (1991:475-478). Steinmo *et al* (1992:12-13) pravi, da "institucionalen pristop ne zamenja ostalih spremenljivk - igralcev, njihovih interesov in strategij, razdelitve oblasti med njimi", pač pa "postavlja različne dejavnike v kontekst, kaže kako so povezani drug z drugim, s tem da opozarja na oblikovanost političnih situacij." (Pontusson, 1995:119).

Če je ohranitev stabilnosti in reda problematično področje, skupno vsem modernim državam, moramo opozoriti, da so države, ki se na novo soočajo z demokracijo - še posebej takšne, kot je Južna Afrika, ki nima enotnega gospodarstva in še nima razvitih nekaterih osnovnih sestavin državnosti - še posebej ranljive, če institucije ne izpolnjujejo pričakovanj⁴. To pomeni, da ima pomemben delež pri zagotavljanju stabilnosti države dejstvo, kako elite in javnost dojemajo delovanje in vrednost nastajajoče institucije, npr. parlamenta. Institucionalizacija je zato torej zelo pomembna⁵. S konceptom institucionalizacije je tesno povezana ideja legitimnosti. Legitimnost kot koncept je bil prav tako pogosto uporabljen kot orodje za ustrezno definicijo institucionalizacije⁶.

Definicija institucionalizacije močno poenostavi bistvo samih institucij zgolj na proizvod določenih značilnosti organizacij in procedur. Težko bi bilo dodati merljivo dimenzijo, ki bi lahko pripeljala do operacionalizacije koncepta. Še več, pokazalo bi se, da se ni mogoče izogniti t.i. *ex post facto* sodbam glede odlik različnih oblik organizira-

³ Pontusson (1997:119) pravi glede vloge institucij, kakor so jo razvili "institucionalisti", da institucije določajo: "možnost, da vlade uzakonijo in izvajajo politike; strategije političnih in ekonomskih akterjev; distribucijo oblasti med političnimi in ekonomskimi akterji in kdo so sploh akterji ter kako uveljavljajo svoje interese." Za več glej v Weavve in Rockman (1993) ter Steinmo in Thelen (1992).

⁴ V Južni Afriki se oblikujejo institucije, katerih prihodnost je, kot jo opisuje Di Palma (1990a:39), "mogoča in pričakovana". Po Di Palmi pomeni to za novo demokratizirane države "da je, ali se bo institucija obdržala odvisno od njenega delovanja. Na eni strani bi se morala nastala institucija vrednotiti per se in morala bi omogočiti, da se njeni akterji izkažejo. Zmanjšati bi se morale neučinkovite omejitve akterjev. Na drugi strani pa taka socializacija akterjev ostaja nezansljiva, privolitev v to pa je odvisna od institucionalne izvedbe."

⁵ Na žalost proces institucionalizacije nima eksplicitne formulacije. Welfing (1971) opozarja na uporabo koncepta politologov, češ, da Eisenstadt, Pye, Almond in Powell poudrajajo, kako pomembne so institucije, zanemarjajo pa koncept kot tak. Hunting je bil prvi večji teoretik političnih sprememb, ki je nekaj napora posvetil konceptu institucionalizacije. Institucionalizacijo (1968:38) definira kot: "...proces, s katerim organizacije in procedure dosegajo vrednost in stabilnost". Raven institucionalizacije je merjena z močjo in zmožnostjo institucije, manifestira se v velikosti, številkah in učinkovitosti organizacije. Na institucionalizacijo lahko gledamo tudi kot na rezultat določenih značilnosti organiziranosti in procedur.

⁶ Medtem ko večina politologov povezuje stabilnost z legitimnostjo (Lipset pravi (1963:64), da "legitimnost označuje sposobnost sistema, da vzpostavi in ohranja prepričanje, da je obstoječa institucija najprimernejša"), izgleda, da se koncept institucionalizacije od legitimacije razlikuje le v konsenzu.

Po mojem mnenju je edina razlika med konceptoma v tem, da institucionalizacija opisuje proces, preko katerega se sčasoma zveča vrednost institucij oz. procedur v očeh ljudi. Povečanje sprejemljivosti ključnih institucij ni na dosti nižji ravni od legitimacije. Proces institucionalizacije naj bi pomenil obdobje, v katerem se dviga legitimnost političnih institucij.

nosti in procedur. Groth (1974:206) pravi: "...institucije se bodo danes ocenile kot 'učinkovite', ker so bile zaradi cele vrste razlogov tudi do sedaj tako ocenjevane."

Zdi se, da je na končni stopnji pri procesu institucionalizacije odločilnega pomena časovna dimenzija. Pred kratkim ustanovljene institucije, kot je npr. parlament, bodo institucionalizirane le, če bodo njihovi "načrtovalci" nemudoma zagotovili podporo njihovi legitimnosti s strani večine prebivalstva oz. če bo njihova legitimnost dosežena v nekem določenem obdobju. Prav na primeru parlamenta se je potrebno najprej osredotočiti na zaupanje državljanov v politične institucije. Zaupanje državljanov v to politično institucijo smo izmerili novembra leta 1995, približno leto in pol po ustanovitvi novega parlamenta. Leta 1997 smo merili še, koliko so parlamentu naklonjene elite in javnost⁷.

V razcepljeni družbi Južne Afrike, kjer so razlike med rasnimi skupinami ogromne, le-te pa povezne s socialnimi spremenljivkami, je mogoče pričakovati različen vzorec glede zaupanja in naklonjenosti. Mogoče je tudi pričakovati, da bo vidna neka povezava med zaupanjem in naklonjenostjo glede na politično prepričanje oz. strankarsko pripadnost.

Splošna predpostavka glede elit naj bi bila, da bodo tisti, ki podpirajo stranke, ki so aktivno sodelovale pri ustanavljanju političnih institucij, tem institucijam bolj naklonjeni. Po logiki pa naj bi iz tega sledilo, da je mogoče enako korelacijo opaziti pri ostalih državljanih.

Rezultati naše raziskave so povzeti po dveh ločenih študijah:

- a). zaupanje javnosti parlamentu je merila raziskava World Values, izvedena leta 1995,
- b). naklonjenost parlamentu in ostalim institucijam (vključenih je bilo 20 institucij) je bila izmerjena z omnibus raziskavo, ki jo je izvedel Markinor; raziskava, ki pa meri odnos elit glede istih institucij, je del longitudinalne študije, ki se izvaja vsako leto od 1989/90 naprej (izjema je bilo leto 1996)⁸.

⁷ Jasno je, da sta zaupanje in naklonjenost institucijam povezana z legitimnostjo, nikakor pa nista identična. Legitimnost je podobna "podpori", medtem ko sta koncepta zaupanje in naklonjenost širša.

⁸ Za popoln opis raziskave World Values glej Kotze in du Toit (1997), za opis raziskave o elitah pa Kotze in de Toit (1995). Elementi raziskave o elitah so bili: vprašanje se je glasilo "Povejte, koliko ste naklonjeni naslednjim institucijam in skupinam." Možni odgovori pa so bili "zelo naklonjen", "naklonjen", "nevtralen", "ne naklonjen", "zelo na naklonjen". Tako vprašanje je bilo oblikovano zato, da bi ugotovili, kakšni so vzorci naklonjenosti; vprašanje v enaki zastavljam že pet let. Vprašanje o zaupanju v institucije pa se glasi "Našteli vam bomo organizacije. Prosimo, da nam za vsako posebej poveste, koliko ji zaupate!". Možni odgovori pa so bili "zelo zaupam", "zaupam", "ne zaupam" in "sploh ne zaupam".

REZULTATI

Čeprav je podpora širše javnosti zelo pomembna, je podpora, ki jo dajejo elite, v državi, ki je prešla obdobje nastajanja elit, še pomembnejša. Upoštevajoč to dejstvo, je potrebno uporabiti Eastonovo (1965) distinkcijo. Easton govori o dveh konceptih, to sta “specifična podpora” (podpora posebnim politikam, ki jih izvajajo uradniki) in “razpršena podpora” (podpora obstoju države, režimu, institucijam, uradnikom ali vodilnim tega režima). V tem zadnjem primeru ne gre le za “podporo”, ampak gre za širši koncept “naklonjenosti”, s katerim smo merili, kakšen odnos imajo elite.

Tabela 1: raziskava World Values 1995; zaupanje parlamentu glede na strankarsko pripadnost⁹

zaupanje	ANC	NP	IFP	FF	DP	CP	PAC	skupaj
sploh ne zaupam	3	17	9	35	13	31	4	8
ne zaupam	14	40	14	44	48	50	19	20
zaupam	37	27	33	12	33	12	39	34
zelo aupam	39	8	20	6	1	4	38	28
D/K	7	7	24	3	5	3	0	9

N=2936

Tabela 2: raziskava World Values 1995; zaupanje parlamentu glede na rasno pripadnost

zaupanje	temnopolti	belci	mešani	Indijci
sploh ne zaupam	4	25	13	8
ne zaupam	13	24	36	33
zaupam	38	22	29	38
zelo zaupam	36	4	9	15
D/K	9	4	13	6

N=2936

Tabela 1 prikazuje, da imajo več kot 50-odstotno raven zaupanja parlamentu pripadniki strank ANC (76%), PAC (76%) in IFP (53%) (gre za kombinacijo odgovorov “zelo zaupam” in “zaupam”). Zanimivo je, da imajo pripadniki stranke IFP, ki ima sicer večinsko podporo južnoafriškega ljudstva, najnižjo raven zaupanja v parlament od zgoraj naštetih treh strank.

⁹ Od 635 anketiranih smo v naše namene uporabili le 567 anketirancev, ker smo pripadnike manjših strank izključili iz analize.

Najnižjo raven zaupanja parlamentu imajo pripadniki dveh desno usmerjenih strank, to sta CP (16%) in FF (18%). Višjo raven zaupanja bi pričakovali od pripadnikov FF, ker je ta stranka sodelovala na volitvah in ima predstavnike v parlamentu, medtem ko je stranka CP bojkotirala tako pogajanja kot tudi volitve. Tudi pripadniki strank NP (35%) in DP (34%) ne zaupajo dosti parlamentu. Med pripadniki teh dveh strank je manj zaupanja v parlament kot je simpatije za parlament na strani elite.

Tudi glede na rasno pripadnost obstaja različen vzorec zaupanja parlamentu (glej tabelo 2). Na eni strani je visoka raven zaupanja med Afričani (74%) in Indijci (53%), na drugi pa nizka ali zelo nizka med mešanimi (38%) in belci (26%).

Med zaupanjem, ki so ga izrazili pripadniki določenih strank v raziskavi World Values iz leta 1995 (tabela 1), in naklonjenostjo iz raziskave Javnega mnenja iz leta 1997 (tabela 3), obstaja relativno močna povezanost. Med pripadniki tistih strank, ki jih z navdušenjem podpirajo temnopolti - gre za stranki ANC in IFP, kar pa ne velja za stranko PAC - se podpora povečala, če primerjamo raven zaupanja z ravno naklonjenosti. Za stranko PAC pa je ostala ta raven popolnoma enaka. Raven zaupanja pripadnikov stranke IFP se opaznejše povečala proti povečanju zaupanja pripadnikov stranke ANC. Pri strankah NP in DP z relativno malo temnopoltimi pripadniki raven zaupanja upada. Razlike v zaupanju parlamentu glede na različne rasne skupine so najboljše prikazane v tabeli 2.

Tabela 3: naklonjenost glede na strankarsko pripadnost s strani javnosti za leto 1997 in s strani elit za leti 1995 in 1997*

STRANKA	naklonjen	nevtralen	nenaklonjen
ANC javnost 1997	78.8	16.2	2.7
elite 1997	90.7	9.3	0.0
elite 1995	92.0	7.0	1.0
NP javnost 1997	31.1	36.5	23.2
elite 1997	56.9	31.9	11.2
elite 1995	48.0	29.0	23.0
IFP javnost 1997	67.9	21.6	6.2
elite 1997	77.0	15.4	7.8
elite 1995	50.0	25.0	25.0
DP javnost 1997	26.5	34.1	37.5
elite 1997	45.6	35.3	7.7
elite 1995	57.0	29.0	15.0
FF javnost 1997	14.2	30.7	54.1
elite 1997			
elite 1995			
PAC javnost 1997	77.8	13.9	8.3
elite 1997			
elite 1995			

Javnost 1997: N=3493; Elite 1997: N=470; Elite 1995: N=635

* Stranke, ki nimajo zadosti predstavnikov med elitami, niso upoštevane

Tabela 4: naklonjenost glede na rasno pripadnost; raziskava javnosti iz leta 1997

naklonjenost	temnopolti		belci		mešani		Indijci	
	J 97	E 97	J 97	E 97	J 97	E 97	J 97	E 97
naklonjen	76.2	90.7	16.3	53.8	48.3	89.3	21.1	86.95
nevtralen	17.3	8.0	39.2	32.4	27.2	15.4	49.9	13.0
ne naklonjen	3.6	1.3	38.4	13.8	14.2	15.4	17.0	0.0

J/javnost N=3493, E/elite N=470

Vzorec naklonjenosti parlamentu glede na strankarsko pripadnost in pripadnost določeni eliti, ki je viden v tabeli 3, kaže, da je naklonjenost parlamentu med pripadniki NP in IFP v dveh letih narasla, med pripadniki ANS ostala bolj ali manj na isti ravni, medtem ko je naklonjenost pripadnikov DP močno padla. Za tak trend ne obstaja popolnoma jasna razlaga. Mogoče bi namreč bilo pričakovati, da bo naklonjenost pripadnikov stranke NP, ki sodijo hkrati v elito, upadla, ker je ta stranka maja leta 1996 zapustila vlado Narodne enotnosti (National Unity). Pripadnike stranke DP, ki tudi spadajo v elito, sestavljajo predvsem poslovneži, le-te pa je v zadnjem obdobju doletelo kar nekaj delavskih zakonov, ki imajo zanje negativne posledice, kar je lahko možna razlaga padca njihove naklonjenosti parlamentu.

Pomembnejše položaje zasedajo na različnih področjih pripadniki stranke ANC, opazno se zvišuje naklonjenost parlamentu med njihovimi pripadniki elit.

Na institucionalizacijo parlamenta vpliva pomemben vzorec, ki prikazuje, kakšne so razlike v naklonjenosti parlamentu med elitami in javnostjo glede na rasno pripadnost (tabela 4). Opazen je močan padec že tako nizke ravni zaupanja med belci leta 1995 na nevarno nizko raven leta 1997. Upad zaupanja je še večji pri Indijcih¹⁰.

Pripadniki javnosti skoraj vseh strank, z izjemo ANC in PAC, se opredeljujejo nevtralnno, kar ni nič nenavadnega glede na vso negativno publiciteto, ki je v zadnjem obdobju odražala delo parlamenta (o tem bomo še govorili)¹¹.

Jasno je, da so pripadniki elit bolj naklonjeni političnim institucijam, kot so le-tem naklonjeni in jim zaupajo pripadniki javnosti. Čeprav koncepta, tj. naklonjenost in zaupanje, nista neposredno povezana, je mogoče trditi, da prav oba merita podpora poli-

¹⁰ Zanimive so ravni "odobravanja" iz raziskave javnega mnenja Pos Reports, čeprav niso identične našima konceptoma. Pravijo pa, "da najverjetneje najpomembnejši element javnega mnenja o parlamentu zadeva ocene ljudi, kako element opravlja svoje naloge. Večina (53%) je zadovoljna z delom parlamenta v zadnjem letu, 1/3 ni zadovoljna, 12% se jih ni opredelilo". Rasne skupine so se glede zadovoljstva s parlamentom opredelile sledeče: Afričani (63%), belci (24%), mešani (39%) in Indijci (47%).

tičnim institucijam oz. širše gledano dojemanje legitimnosti političnih institucij. Zanimivo je, da elite, ki so bližje parlamentu v smislu sooblikovanja politik, bolj izražajo svojo podporo preko strankarske dejavnosti. Prav tako pa so bolj naklonjene parlamentu stranke z levega dela političnega spektra.

Podobna razdelitev, ki korelira s strankarsko pripadnostjo, je opazna pri različnih ravnih skupinah. Raven zaupanja je še posebej nizka med belci in mešanimi, še nižja pa je raven naklonjenosti belcev in Indijcev. To potrjuje predpostavke, ki smo jih formirali v drugem poglavju.

Če je pričakovati, da želi večina južnoafriške populacije graditi legitimnost parlamenta glede na izide volitev (*on electoral sources*), je potrebno odgovoriti na mučno vprašanje, kakšna naj bi bila strategija, da bo pripeljala do institucionalizacije parlamenta (da bo legitimen za vse družbene skupine). Huntington, čeprav smo po njem povzeli status hierarhije v teoriji institucionalizacije, v svojem obsežnem delu nikjer ne razlaga delovanja tega procesa.

Kako kompleksen je proces institucionalizacije, je mogoče uvideti z BenDorjevo (1975:323) kritiko Huntingtonovih idej. Avtor pravi: "... tisto, čemur Huntington pravi 'biti ovrednoten', je odvisno od tega, kako se institucija odziva (se oblikuje in preoblikuje) na vrednostni sistem določene družbe. Da bi lahko ovrednotili institucije (in tako prispevali k njihovi stabilnosti), se je potrebno soočiti z vrednostnim sistemom družbe, ki pa je pogosto razcepljen, konflikten in se hitro spreminja."

V praksi se institucionalni model sooča s številnimi problemi. Proces institucionalizacije je dejansko povezan s procesom nastajanja nacije. Huntington pravi (1968:397), da je uspeh procesa nastajanja nacije najprej odvisen od tega, kako uspešna bo horizontalna integracija različnih skupin v nacionalno enoto, je pa odvisen tudi od vertikalne asimilacije ekonomskih in družbenih razredov. Oba nasprotujoča si pogleda na upravljanje družbe v Južni Afriki zavirata ta proces, in zelo verjetno je, da izvirata iz različnih ravni zaupanja in naklonjenosti, ki so bila ugotovljena pri pripadnikih stranke ANC na eni strani in pripadniki drugih strank na drugi strani.

Prevladujoč pogled poudarja kot ključni vidik popolno izvajanje demokracije in opozarja na enako obravnavanje skupin in kultur. Načelo enakosti je tudi gonilna sila izvajanja politike, ki jo v nekaterih krogih smatrajo za umetno distribucijo bogastva - npr. da

¹¹ Nekateri od teh vzorcev sovpadajo z visoko ravno legitimnosti po indeksu legitimnosti, ki ga je oblikoval HSRC (1995:9). Indeks legitimnosti (vključuje šest elementov) je junija 1995 med širšo javnostjo (N=2229) pokazal sledečo distribucijo: 69% anketiranih je bilo pozitivno naravnanih glede nove vlade, 24% negativno in 8% ni bilo gotovih, kako naj opredelijo novo vlado.

je potrebno oblikovati "enakosti pri prejemanju dohodkov", ne upoštevajoč rasno ali kulturno pripadnost.

Drugi pogled pa sledi tezi, da Južno Afriko sestavljajo številne kulture in jo je zato potrebno upravljati kot državo s številnimi kulturami. Po mnenju zagovornikov tega pogleda na politiko bi popolno uveljavljanje demokracije vodilo v marginalizacijo manjšin in srednjega razreda v Južni Afriki. (Trenutno je v parlamentu priznanih vseh 11 uradnih jezikov, nedavni predlogi, da bi bil edini jezik protokola angleščina, so bili v očeh nekaterih zakonodajnih teles primer marginalizacije manjšin - vodilni stranke ANC so dali veto na tak predlog. Glej Die Burger, 5. maj 1998).

Oba zgoraj omenjena pogleda na delovanje in upravljanje družbe sta vplivala na ustanavljanje političnih institucij, tudi parlamenta. Zdi se, da obstaja potreba po tem, da bi ta dva predloga pokrila večje področje upravljanja družbe. Ko pa bo to doseženo, se bo pospešil tudi proces institucionalizacije parlamenta.

ZNAČILNOSTI POSLANCEV PARLAMENTA, KI SO V VLADI¹²

Kot temeljno dilemo bi morali poslanci, ki so v vladi, pregledati delo institucij, katerih vrednost pada, oz. kakšna je institucionalizacija manjših, toda gospodarsko pomembnih delov, obstajajo pa seveda tudi številne dovolj zanimive in razburljive priložnosti za institucionalizacijo parlamenta.

Parlament je razdeljen bolj ali manj po strankarski pripadnosti. Izjema je le ločitev med poslanci, ki ne zasedajo pomembnih mest v vladi, in poslanci, ki zasedajo vodilna mesta v vladi.

Novi južnoafriški parlament je začel delovati leta 1994 z vlado Narodne enotnosti (National Unity), v kateri so si vodilna mesta delile tri stranke. Ko se je leta 1996 stranka NP umaknila iz vlade, je ostala stranka IFP z dvema ministroma in enim pomočnikom ministra. V tem kontekstu se poslanci z mestom v vladi nanašajo na osebe v parlamentu, kot so ministri, pomočniki ministrov, predsednik parlamenta, podpredsednik parlamenta, vodje poslanskih skupin in predsedniki odborov. V britanskem westministerskem sistemu so kariere politikov odvisne od vzpenjanja po lestvici do vodilnih položajev glede na to, kakšno mesto zaseda njihova stranka. V Južni Afriki to ni mogoče, zato vodilna mesta zasedajo ljudje, ki so se izkazali kot zelo dejavni v boju za demokracijo. Večina vodstva stranke ANC je na svoja mesta prišla na različne načine.

¹² op.p. Politični sistem Velike Britanije, katerega institucionalni posnetek je politični sistem Južne Afrike, razlikuje med poslanci, ki so v vladi (t.i. frontbenchers) in poslanci, ki niso v vladi (backbenchers).

Kako postati poslanec z mestom v vladi?

V analizi, kdo zaseda vodilne položaje, ki smo jo izvedli na osnovi oddanih vprašalnikov *kdo je kdo*, bomo uporabili le odgovore pripadnikov stranke ANC, ki je največja stranka vlade Narodne enotnosti (National Unity)¹³.

Poslance z mestom v vladi (N=39) bomo primerjali s poslanci brez mesta v vladi (N=99), ki spadajo v stranko ANC, da bomo dobili približno sliko, koliko se ti dve skupini med sabo razlikujeta.

V podskupini tistih, ki imajo mesto v vladi (N=39) so se glede na rasno pripadnost zvrstili sledeče: temnopolti (59%), belci (15,4%), mešani (5,1%) in Indijci (20,5%). Taka razporeditev sproži vprašanje zastopanosti posameznih skupin¹⁴. V primeru Južne Afrike ni smiselno uporabljati Burkove ideje o zastopanosti (reprezentacije), pač pa na predstavnike določenih skupin gledamo kot na splošno javnost, ker imajo le te-ti enake splošne značilnosti. Če na primer 52% populacije predstavljajo ženske, potem mora biti enako razmerje žensk med poslanci.

Debata o pravični zastopanosti se je v Južni Afriki razvila na dveh ravneh. Prva raven je povezana z rasno sestavo narodne skupščine, druga raven pa se nanaša na število žensk v narodni skupščini. Zato je splošna razlaga v našem primeru relevantna le v širšem kontekstu. Glede na debato o rasni zastopanosti, se je med poslanci stranke ANC razvila zanimiva debata, kjer trdijo, da ne le da temnopolti glede na njihovo število niso enakovredno zastopani v narodni skupščini, temveč da tudi niso izvoljeni na pomembna mesta v vladi¹⁵. (Zanimivo je opozoriti, da je, za primerjavo, v skupini poslancev z

¹³ Gre za projekt Centra za mednarodne in primerjalne politike Univerze Stellenbosch, ki se je začel v drugi polovici leta 1996. Anketiranci so bili člani narodne skupščine. Ključna naloga projekta ni bila le, da informira zainteresirane s stranskimi informacijami o njihovih političnih predstavnikih, temveč tudi omogoči, da lahko poslanci brez mesta v vladi informirajo svoje volivce o njihovih aktivnostih v narodni skupščini. Zaradi nizke odzivnosti (62%) naprošenih, raziskava *kdo je kdo* ni bila objavljena, poročali pa so le o nekaterih izbranih rezultatih.

Če analiziramo raven odzivnosti glede na strankarsko pripadnost predstavnikov strank, zastopanih v narodni skupščini, so rezultati sledeči: ANC 54,7%, NP 82,9%, IFP 53,4%, FF 88,8%, DP 85,7%, PAC 60% in ACDP 100%. Popolno sliko torej lahko dobimo le od manjših strank. Opozarjam, da je na naš članek do neke mere vplivala ta neobjavljena raziskava. Za več glej v *Take us to Ours Leaders: The South African National Assembly and its Members*, Kotze.

¹⁴ Mahler (1995:88) povzema: "ali so ali niso poslanci resnični predstavniki v demografske smislu, je za izpolnjevanje njihove misije ključno, da izgledajo reprezentativni."

¹⁵ Za več glej *Soul-Searching see ANC Caucus Affirm Commitment to Representivity* v Cape Timesu s 26. maja 1997.

mestom v vladi bistveno manj žensk kot v skupini poslancev brez mesta v vladi - 12.8% v primerjavi z 31.3%).

Upoštevajoč starostne kategorije, je distribucija sledeča: skoraj 60% (59%) poslancev z mestom v vladi je mlajših od 50 let, medtem ko je poslancev brez mesta v vladi 41%. Proporcionalno je precej manj poslancev z mestom v vladi, ki so starejši od 60 let.

Tabela 5: Starostna porazdelitev anketiranih poslancev

starostne kategorije	poslanci z mestom v vladi	poslanci brez mesta v vladi
20 - 30 let	0.0	3.1
31 - 40 let	23.1	21.4
41 - 50 let	35.9	30.6
51 - 60 let	20.5	12.2
61 - 70 let	10.3	23.5
starejši od 70 let	5.1	8.2
brez odgovora	5.1	1.0

poslanci z mestom v vladi, pripadniki ANC, n=39

poslanci brez mesta v vladi, n=99

Pri starostnih kategorijah so zanimive podobnosti z vzorci tranzicijskih sistemov Latinske Amerike. V Latinski Ameriki so namreč poslanci z mestom v vladi v državah s "pluralističnimi demokracijami" v povprečju mlajši in tudi precej mlajši kot poslanci z mestom v vladi v bivših komunističnih državah. Možen razlog za takšno stanje je, da je v tranzicijskih sistemih politika bolj nestabilna, kar omogoča mlajšim, neizkušenim osebam lažji prodor na oblast. 23% anketiranih je bilo mlajših od 40 let, vendar tudi ni dosti starejših od 61 let (15,4%). V pluralističnih sistemih je tako razmerje 11% in 21%. V bivših komunističnih sistemih pa je v povprečju več kot 40% poslancev z mestom v vladi starejših od 60 let (Welsh, 1979:66-67).

Pričakovati je mogoče, da se bo spremenila tudi situacija v Južni Afriki, ko se bo parlament institucionaliziral. Mlajši predstavniki bodo hoteli nadaljevati svoje kariere v parlamentu, zato se bodo zmanjševale priložnosti za vstop mlajšim. (Velika skupina vodilnih (35,8%) se vidi kot poslance ponovno po volitvah 1999. In kar 39,8% poslancev meni, da bodo ponovno izvoljeni.).

Največja enotna skupina, tj. 35,9% poslancev z mestom v vladi, meni, da je njihov materni jezik angleščina, 7,7% meni, da je to kak od afriških jezikov, 2,6% pa ima za materni jezik kar oba. Med ljudmi, ki govorijo afriške jezike, jih 17,9% govori zulu jezik, 10,3% Xhosa jezik in 23,2% ostale afriške jezike.

Na družbeno stratifikacijo vpliva tudi izobrazba, ki kaže visoko povezanost s poslanci, ki imajo mesto v vladi. Putnam (1976:27) pravi, da imajo države v razvoju, kot so Indija, Turčija in Mehika, celo večjo stopnjo bolj izobraženih ljudi na vodilnih mestih v vladi kot pa zahodne države. Za primer Južne Afrike je to pomembna ugotovitev, ker povezanost med vodilnimi mesti v vladi in izobrazbo poudarja pomembnost družbenega položaja in dostopnosti do izobraževalnih institucij. Apartheid je v Južni Afriki dolgo omejeval družbeni status velike skupine ljudi in tudi onemogočal dostop do izobrazbe.

V večini primerov so se anketirani izobraževali po določenih skupinah. Različne rase skupine kot tudi jezikovne skupine so se izobraževale v različnih institucijah. Do osemdesetih let se je zgodilo le izjemoma, da je "nebelca" oseba dobila dovoljenje za izobraževanje na "beli" univerzi. V takih pogojih je bilo le malo priložnosti za širjenje prijateljskih vezi med različnimi skupinami - kar pa je bilo drugod po svetu nekaj naravnega. Taka skupinska izolacija je pomembno vplivala na politično socializacijo poslancev.

Izobraževanje temnopoltih je dolgo časa pomenilo izhodišče odpora proti apartheidu. Nemiri v Sowetu leta 1976 so bili (simbolično rečeno) slutnja, da bodo protesti študentov sprožili nadaljnji odpor. V desetletju, ki je sledilo, so bili temnopolti študenti skoraj vedno del političnih nemirov. Takrat je večina mladih, ki so danes poslanci z mestom v vladi, žrtvovala svoje študentsko življenje za boj proti apartheidu.

Če primerjamo poslance brez mesta v vladi in poslance z mestom v vladi, obstajajo značilne razlike le čisto na dnu akademske lestvice. Več kot 30% poslancev brez mesta v vladi ima opravljeno maturo ali manj, medtem ko ima 15,4% poslancev z mestom v vladi opravljeno maturo. Več kot 1/3 poslancev z mestom v vladi v primerjavi z 20% poslancev brez mesta v vladi, je študiralo na univerzah drugod po svetu - mnogi so bili tako že delno socializirani v drugačnih političnih sistemih kot je južnoafriški.

Tabela 6: Izobrazba poslancev z mestom v vladi in poslancev brez mesta v vladi

izobrazba	poslanci z mestom v vladi	poslanci brez mesta v vladi
osnovna šola ali manj	0.0	11.1
matura	15.4	19.2
višja šola	17.9	22.2
visoka šola	25.6	19.2
specialistični študij	15.4	11.1
magisterij	17.9	9.1
doktorat	7.7	4.0
brez odgovora	0.0	4.0

Med tistimi na vodilnih političnih mestih v vladi in njihovimi starši obstaja ogromna razlika v izobrazbi. Nič manj kot 64,1% očetov ima manj kot osnovno šolo, od teh je 46,2% komaj pismenih.

Na vprašanje “Kako bi opisali svoj položaj pred tranzicijo, ki se je začela leta 1990?” velika večina poslancev z mestom v vladi odgovarja, da so bili v priporu - na primer 12,8% na otoku Robben, 15,4% pa je bilo zaprtih drugje in za več kot eno leto. (v tabeli 7 so predstavljeni politični statusi pred letom 1990). Presenetljiv je podoben vzorec pri primerjavi izkušenj poslancev z mestom v vladi in poslancev brez mesta v vladi, ki pripadajo stranki ANC. Če poslance ANC razvrstimo glede na njihove politične izkušnje, potem poslanci ANC z mestom v vladi predstavljajo reprezentativno skupino. Obstaja majhna razlika glede izkušenj in to pri članih trodomnega parlamenta - določene izkušnje iz sistema apartheida so nekaterim vodilnim dobro služile, ko so prišli v nov parlament. (Ne smemo pa pozabiti, da je le 39 takih, ki zasedajo vodilna mesta v vladi).

Tabela 7: Politični status anketiranih pred letom 1990

politični status pred 1990	poslanci z mestom v vladi	poslanci brez mesta v vladi
v izgnanstvu	17.9	14.1
zaprt na otoku Robben	12.8	7.1
zaprt drugje več kot leto	15.4	19,2
član trodomnega parlamenta	7.7	2.0
član domače vlade	2.6	4.0
politično aktiven v stranki/org.	35.9	40.4
ni neposredno politično aktiven	2.6	6.1
ostale aktivnosti	5.1	7.1

Poslanci z mestom v vladi tudi pravijo, da je zanje dnevno in tedensko časopisje eden najbolj zanesljivih virov informacij pri opravljanju dela v parlamentu. Moteče na tehničnem področju pa je, da se poslanci kljub ogromno informacijam na internet najmanj zanašajo.

PRILOŽNOSTI IN DILEME

Ena od priložnosti, ki so jih imeli poslanci stranke ANC z mestom v vladi leta 1994, je bila, da bi lahko na novo pretehtali vloge in funkcije v zakonodaji. Lahko bi bili spremenili Westminsterski model, na katerem temelji tridomni parlament, v samosvoj južnoafriški model.

Dejstvo, da je stranka ANC dobila večino, je med drugim ustvarilo naslednje priložnosti:

a). Preoblikovanje in razširitev sistema odborov, kar ima prednosti za proces zakonodaje. Prvič, tak sistem omogoča več neformalnega prostora za pogovor med poslanci in preverjanje njihovih idej. Drugič, poslanci so v odborih bolj politično neodvisni. Tretjič, predlogi neodvisnih strokovnjakov ustvarjajo priložnost za testiranje idej, ki jih odboru predlagajo uslužbenci v javni upravi. Četrtič, aktivnosti vlade - še posebej v funkciji oblikovanja politik - so močno nadzorovane. Končno, omogočena je direktna participacija širše javnosti, posameznikov in interesnih skupin v zakonodajnem procesu.

b). Poslanci so dobili še eno nadzorno funkcijo pri oblikovanju politik, namreč čas za vprašanja. Temu je namenjenih 90 minut v sredo popoldne v narodni skupščini.

c). Zagotoviti, da v NA ne bi avtomatično potrjevali zakone, ki jih predlaga vlada. Priporočeno je, da se predloži dokument razprave (zeleni dokument), na katerega se javnost lahko odzove, preden so natisnjeni zakonski osnutki (beli dokument). V odboru o osnutkih razpravljajo zainteresirane stranke - posamezniki ali skupine lahko podajo napisane ali verbalne komentarje.

č). Sprememba procedur in funkcij v parlamentu. Gre za stvar, ki je bila najmanj dobrodošla za vse poslance - še posebej za konzervativne poslance - tj. bolj neformalen pristop, kamor spadajo ukinitve predpisane obleke, predsedniku parlamenta ni potrebno nositi formalne obleke na razpravah, moškim pa ni potrebno obvezno nositi sukniča in kravate.

d). Zmanjšati breme administrativnega in raziskovalnega dela poslancev. Številne nevladne organizacije in univerze namreč nudijo svojo pomoč.

e). Oblikovanje registra o tem, s čim se poslanci ukvarjajo do konca leta 1996. Ta splošna nadzorna funkcija dviguje raven odgovornosti poslancev v parlamentu. Možne interesne konflikte - npr. lastništvo določenih delnic, direktorska mesta, svetovalna mesta - lahko ugotovijo predstavniki javnosti, ki imajo dostop do registra.

Kljub priložnostim pa za poslance z mestom v vladi obstajajo številne resne dileme v parlamentu. Nujno potrebno je omeniti naslednje:

a). Sistem nacionalnih list proporcionalne zastopanosti "zapostavlja povezavo med državljani in parlamentom" (Good, 1997: 557). Nekateri opazovalci ta strukturni vidik povezujejo z veliko stopnjo odsotnosti v parlamentu. V številnih primerih v prvih nekaj letih, ki so srmatni za poslance z mestom v vladi, ni bilo zadosti prisotnih na številnih razpravah in glasovanjih - ustava namreč zahteva, da je potrebna 50% udeležba pri glasovanjih za zakonski osnutek in 1/3 pri ostalih glasovanjih.

O fenomenu neudeležbe se je dosti pisalo. Situacija je prisilila uglednega političnega novinarja, da se je vprašal: "Zakaj je toliko novih poslancev tako disfunkcionalnih oz. nezainteresiranih v svoje delo, da ne morejo izpolnjevati primarne vloge, ki so jim jo

podelili ustava in volivci - obisk razprav v narodni skupščini" (Daily News, 18. november 1995). Strankarska vodstva in vodje poslanskih skupin so poskušali takšno stopnjo odsotnosti preprečevati celo tako, da so številne poslance iz parlamenta celo izključili.

Sistem nacionalnih list omogoča tudi prestopanje iz stranke v stranko, ustvarjanje koalicij in ne omogoča izvolitve neodvisnih kandidatov. To izgleda kot klavzula, ki preprečuje "nezvestobo", in je po mnenju ANC nujno potrebna v procesu tranzicije. Opozicijske stranke močno nasprotujejo mnenju ANC in trdijo, da so v takih pogojih parlamentarci "talci" in da taki pogoji zavirajo prosto pretakanje spreminjajočih se mnenj v demokraciji. Parlamentarni odbor sestavljen iz večih strank je takšno stanje preučil in odložil svojo odločitev glede proporcionalnega sistema v obdobje po naslednjih volitvah leta 1999.

b). Jasno je, da obstaja nekaj poslancev, ki niso zadosti zreli oz. nimajo zadostne izobrazbe, da bi svojo vlogo opravljali dovolj učinkovito. Številni parlamentarni odbori in doseganja odsotnost koherentnega upravljanja programa narodne skupščine, so omogočali številne izgovore "obotavljajočim" se poslancem, ker niso v zadostni izkoristili svoje vloge. Vedno dobro obveščen tedenski finančni časopis pravi, da se glede trend lobirajočih interesnih skupin iz parlamenta premika v izvršilni organ (Financial Mail, 20. junij 1997).

c). Zaradi neprestanega zamujanja ali celo odsotnosti ministrov med časom za vprašanja, so na poslance z mestom v vladi pred kratkim letele številne kritike. Take razmere so namreč med predstavniki različnih strank v narodni skupščini povzročile občutno nezadovoljstvo. Neodgovornost izvrševalcev pa se je pokazala tudi v mnogih drugih primerih slabega upravljanja. Booth (1997:563) povzema vzroke za neodgovornost: "Višje je vodilno mesto ministrov ANC, večja je njihova odgovornost in tudi lojalnost, če pa je to podprto še z veliko mero vdanosti, potem podrejeni dobijo podporo vodstva."¹⁶

č). Seje odborov so bile za javnost zaprte, kljub obljubam in dejstvu, da so bile v preteklosti že odprte. Tako stanje Good (1997:569) povezuje z nadvlado poslancev ANC, ki imajo svoje mesto v vladi. Delu sistema odborov so namenjene neprestane kritike s strani opozicijskih strank. Namiguje se, da način organiziranosti odborov zavira njihovo učinkovito delovanje. Le trem od 27 odborov predseduje oseba, ki ni pripadnik stranke ANC, o tem, kako delujejo, pa se ne dela zapisnikov (Finansies en Tagniek, 17. oktober 1998).

¹⁶ Nedavni pomembni primer je nesposobnost poslancev ANC, da bi omejili ministra za zdravstvo pri njegovi porabi 14 milijonov randov za izobraževalni musical o HIV-u. Poročajo, da "je poslance ANC sicer zvijalo od sramote, toda vsi so po dolžnosti ostali tiho..." (Finance Week, 2. avgust 1997).

d). Naslednja zadeva, o kateri ni soglasja, je lokacija parlamenta. Poslanci ANC z mestom v vladi močno lobirajo za premestitev parlamenta v provinco Gauteng (Pretoria ali Midrand blizu Jahanesburga). Ministrski predsednik province Zahodna Capa, kjer je parlament sedaj, je opozoril: "Parlament, ki se nahaja v Zahodnem Capu, povezuje različne skupnosti Capa in glavnino Južne Afrike ter na ta način provinco poveže z ostalim delom države. Če to sidro dvignemo, bo Cape odplavilo oz. lahko se celo zgodi, da ta provinca postane sovražna ostalemu delu Južne Afrike" (Cape Argus, 19. maj 1998). Končna odločitev o tej zadevi je preložena v obdobje po volitvah 1999.

e). Resnejšo dilemo predstavlja padec legitimnosti parlamenta med belci in Indijci, kar pomeni navsezadnje grožnjo institucionalizaciji parlamenta. Nekaj raziskav, ki govorijo o odnosu do parlamenta, smo že predstavili. Čeprav so bile raziskave izvedene prezgodaj po ustanovitvi institucij, je že mogoče sklepati o naklonjenosti in zaupanju pomembnim novim institucijam. Te ugotovitve kažejo, da institucionalizacija novih političnih institucij napreduje.

Zaskrbljivo dejstvo je nejasno določena narava vzorcev zaupanja in naklonjenosti. Še več, nizke stopnje zaupanja in naklonjenosti so odraz političnih in rasnih razlik v družbi. Naše ugotovitve potrjujejo splošno predpostavko, da obstaja vzročna povezanost med naklonjenostjo ter zaupanjem in zaznanimi interesi različnih skupin. Če je to res, se bodo ravni zaupanja in naklonjenosti povečale le, če bodo različne skupine verjele, da parlament in njegove politike varujejo njihove interese ter tudi interese drugih. Tako predpostavko ne moremo preveriti neposredno z cross-sectional raziskavami odnosov, kot smo že opisali. Časovna dimenzija je še vedno zelo pomembna pri procesu institucionalizacije in le longitudinalna študija določenih obsežnosti bo razjasnila naša vprašanja.

ZAKLJUČKI

Pomembno je, da novi demokratični sistemi oblikujejo legitime institucije. Južna Afrika je s tem že začela. Sposobnost demokracije za uravnavanje sporov je v veliki meri določeno z ustavno oblikovanimi institucijami, kot je to npr. parlament. Če politiki ne igrajo po demokratičnih pravilih igre, potem tega ne moremo pričakovati od javnosti. Če lahko poslanci z mestom v vladi marginalizirajo poslance brez mesta v vladi in opozicijske poslance, to ogroža demokracijo. Trendi, ki smo jih opisali so značilni za južnoafriško narodno skupščino. Zato je pomembno, da politična oblast ostane v rokah poslancev brez mesta v vladi, saj so pravi predstavniki ljudstva.

REFERENCE

- Apter, DE (1991): "Institutionalism Recinsidered". *International Social Science Journal*, 43 (129).
- Ben-Dor, G (1975): "Institutionalization and Political Development". *Comparative Studies in Society and History*, 17 (3).
- Di Palma, G (1990a): "Parliaments, Consolidation, Institutionalization: A Minimalist View" v Liebert, U. in Cotta M. (1990). *Parliamnet and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Pinter, London.
- Di Palma, G. (1990b): *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. University of California Press, Berkeley.
- Easton, D. (19965): *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley, New York.
- Good, K. (1997): "Accountable to Themselves: Predominance in Southern Africa". *The Journal of Modern African Studies*, 35 (4).
- Groth, A.J. (1979): "The Institutional Mith: Huntington's Order Revisited". *Review of Politics*, 41 (2).
- Huntington, S.P. (1968): *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, New Haven.
- HSRC - Human Sciences Research Council (1995): *Perceptions of current sociopolitical Issues in South Africa*.
- Kotze, H.J. in du Toit, P. (1995): "The State, Civil Society and Democratic Transition in South Africa: A Survey of Elite Attitudes". *Journal of Conflict Resolution*, 1 (39).
- Kotze, H.J. in du Toit, P. (1997): *World Values Study*
- Liebert, U. in Cotta, M. (1990): *Parliamnet and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Pinter: London.
- Lipset, S.M. (1963): *Political Man*. Doubleday Anchor Books: Garden City.
- Mahler, G.S. (1995): *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*. Prentice Hall, Engelwood Cliffs: NY.
- Mezey, M. (1995): *Legislatures and the Creation of Consensus in Divided Society*. Neobjavljeno delo za IPSA Research Committee on Politics and Ethnicity. University of the Witwatersand: Johannesburg.
- Pontusson, J. (1995): "From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously". *Comparative Political Studies*, 28 (1).

FUNKCIJE PREDSEDNIKA DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE

UVOD

Državni zbor, kot nacionalna parlamentarna skupščina, je glavni forum za politične razprave in izražanje ter konfrontacijo različnih stališč. Kot zakonodajno telo je prostor za politično argumentiranje. V njem morajo biti zagotovljeni pogoji, da bi bile odločitve vedno utemeljene, pravočasne in jasne (transparentne), ob spoštovanju in zagotavljanju opoziciji (manjšini), da izrazi svoja stališča, poziciji (večini), da uresniči svoj program in prepreči vsak obstrukcijski maneuver. Da bi bilo to uresničljivo, mora imeti jasen in zavezujoč poslovnik in vodstvo (predsednika), ki je od vseh parlamentarnih skupin priznana avtoriteta in deluje kot arbiter in porok za spoštovanje poslovnških pravil. "To so razlogi, zakaj predsedstvo (vodstvo) parlamenta obstaja", pravi Georges Bergougous v monografiji *Presiding officers of parliamentary assemblies*.

NALOGE IN PRISTOJNOSTI PREDSEDNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

Individualno vodenje državnega zbora

Nekakšen pregled nalog predsednika državnega zbora daje 110. člen poslovnika državnega zbora. Pregled nalog ni popoln in ni izključujoč, saj določa, da opravlja tudi druge naloge v skladu z ustavo, zakonom in poslovníkom državnega zbora.

Predsednik državnega zbora predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo.

Predsednik državnega zbora:

- sklicuje in vodi seje državnega zbora
- podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme državni zbor
- skrbi za uresničevanje z ustavo, z zakonom in tem poslovníkom določenih razmerij z državnim svetom

* Miroslav Mozetič, dipl. iur., poslanec Državnega zbora RS

- skrbi za sodelovanje s predsednikom republike, vlado in drugimi državnimi organi
- skrbi za sodelovanje s predstavniki drugih držav, mednarodnimi parlamentarnimi institucijami in mednarodnimi organizacijami
- skrbi za izvajanje poslovnika državnega zbora
- dodeljuje zadeve v obravnavo delovnim telesom državnega zbora
- odloča o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi državnega zbora
- opravlja druge naloge v skladu z ustavo, z zakonom in s poslovníkom državnega zbora.

Iz gornjih nalog, kot jih našteva 110. člen poslovnika, je možno zaključiti, da ima predsednik tri sklope nalog. Predsednik državnega zbora organizira delo državnega zbora in pripravlja seje, vodi seje državnega zbora, ter predstavlja državni zbor in sodeluje z drugimi državnimi organi in skrbi za mednarodno sodelovanje državnega zbora.

Zastavlja se vprašanje ali predsednik državnega zbora opravlja te naloge samostojno-individualno ali v sodelovanju, ali gre za individualno ali kolektivno vodenje državnega zbora. Vprašanje je tudi, kakšne pristojnosti ima predsednik pri organiziranju služb državnega zbora in imenovanju uslužbencev.

Poslovník državnega zbora določa, da ima državni zbor ob predsedniku še največ tri podpredsednike in generalnega sekretarja. Poslovník govori tudi o kolegiju predsednika državnega zbora.

Po 112. členu poslovnika državnega zbora podpredsedniki pomagajo predsedniku pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim (in po njegovem pooblastilu) posamezne zadeve z njegovega delovnega področja. Predsednik za čas svoje odsotnosti določí, kateri podpredsednik ga bo nadomeščal. Podpredsedniki torej nimajo lastne pristojnosti, niti predsednik državnega zbora ne opravlja svojih nalog skupno s podpredsedniki.

Po 114. členu poslovnika generalni sekretar pomaga predsedniku pri pripravi in vodenju sej državnega zbora. Generalnega sekretarja imenuje državni zbor na predlog komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve in je za svoje delo odgovoren državnemu zboru. Generalni sekretar je samostojna funkcija. Predsedniku državnega zbora le pomaga pri pripravi in vodenju sej, kar pomeni, da skrbi predvsem za zakonitost in spoštovanje poslovnika pri delu državnega zbora.

Poslovník državnega zbora posveča kar nekaj členov kolegiju predsednika državnega zbora. Iz vsebine teh členov je povsem nedvoumno razvidno, da je kolegij le posvetovalno telo predsednika državnega zbora. To je izrecno navedeno že v prvem stavku 115. člena poslovnika, ki se glasi: "Kolegij predsednika je posvetovalno telo predsedniku državnega zbora." Člen 115 v nadaljevanju jasno določa, da kolegij pomaga predsedniku pri organiziranju dela državnega zbora, pri usklajevanju dela delovnih teles in pri

pripravah na seje državnega zbora ter pri drugih zadevah iz pristojnosti predsednika državnega zbora.

Kolegij predsednika državnega zbora sestavljajo predsednik, ki ga tudi sklicuje in vodi, podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin ter poslanca italijanske in madžarske manjšine. Predsednik lahko po lastni presoji vabi na sejo tudi druge.

Kolegij sklicuje predsednik na svojo pobudo ali na pobudo kateregakoli člana kolegija. Na dnevni red lahko uvrsti katerokoli vprašanje iz svojega delovnega področja, kajti za nasvet ali pomoč sme prositi kadarkoli. Dolžan pa je sklicati kolegij pravočasno, da se posvetuje o predlogih dnevnega reda sej, o predlogih za uvrstitev ali umik kake zadeve z dnevnega reda, o predlogih za hitri postopek za sprejem zakona, o predlogih za skrajšani postopek za sprejem zakona, o predlogih za ustanovitev poslanskih skupin in o njihovi zastopanosti v delovnih telesih, o pogojih za delo poslancev in poslanskih skupin, o izpolnjevanju pogojev za oblikovanje novih poslanskih skupin.

Iz določb poslovnika je povsem jasno razvidno, da kolegij ne soodloča, da predsednik sprejema odločitve organiziranja in vodenja državnega zbora iz lastne pristojnosti samostojno. Ni vezan na mnenja in nasvete ne podpredsednikov državnega zbora, ne generalnega sekretarja državnega zbora, ne kolegija predsednika državnega zbora. Vodenje državnega zbora je torej individualno in ne kolektivno.

Za svoje delo je neposredno odgovoren državnemu zboru. Na zahtevo desetih poslancev ali poslanske skupine je dolžan dati pojasnila v zvezi z opravljanjem svoje funkcije. Kaj pomeni dati pojasnila? Kaj če poslanci niso zadovoljni s pojasnili? Kakšne so sankcije? Zaradi nejasne določbe zadnjega odstavka 110. člena bi lahko prišlo do predčasne razrešitve, ki pa jo lahko izglasuje le parlamentarna večina. Ker predsednik državnega zbora praviloma pripada tej večini, bodo morebitne zahteve manjšine (opozicije) za ugotavljanje odgovornosti zavrnjene.

Iz poslovnika državnega zbora je možno zaključiti, da predsednik nima nikakršnih pooblastil glede organiziranja služb in imenovanja uslužbencev. Po izrecni določbi 114. člena poslovnika vodi službe državnega zbora generalni sekretar državnega zbora. Generalnega sekretarja imenuje državni zbor in je njemu odgovoren. Posebno pristojnost pri organiziranju služb, pri imenovanju generalnega sekretarja in pri imenovanju višjih upravnih delavcev ima posebna komisija, ki jo sestavljajo poslanci državnega zbora. To je komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve. Predsednik državnega zbora lahko le posredno vpliva na administrativne in kadrovske zadeve. Čeprav ne predlaga generalnega sekretarja državnega zbora, je njegovo mnenje o kandidatu odločujoče, seveda neformalno in v odvisnosti od dogovora v parlamentarni večini. Prav tako ima neformalni vpliv na generalnega sekretarja in člane komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve.

Posebna naloga predsednika državnega zbora bi morala biti priprava proračuna za delo državnega zbora. O tem poslovnik državnega zbora ne govori ničesar.

ORGANIZACIJA PARLAMENTARNEGA DELA

Delovna telesa državnega zbora

Delo državnega zbora poteka na dveh nivojih. Vse odločitve znotraj zakonodajnega postopka in postopka sprejemanja drugih aktov iz pristojnosti državnega zbora se odvijajo na sejah državnega zbora v celoti. Da bi to delo teklo čimbolj ekonomično, organizirano in smotno, državni zbor ustanovi delovna telesa za proučevanje posameznih področij, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih in za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj, za proučevanje in obravnavo predlogov zakonov ter drugih aktov državnega zbora (124. člen poslovnika). Smemo govoriti še o enem nivoju dela, ki je z vidika določanja političnih stališč posameznih poslancev celo odločujoč, a ga naš državni zbor in tudi način vodenja in organiziranja dela državnega zbora zanemara.

Gre za delo poslanskih skupin, ki mu večina parlamentov posveča veliko pozornosti.

Predsednik državnega zbora nima pri oblikovanju delovnih teles državnega zbora nobene posebne pristojnosti. Lahko je član kateregakoli delovnega telesa, kot vsak drug poslanec, a po pravilu ni član nobenega delovnega telesa. Izjema je posebna komisija za spremembo ustave, ki je bila imenovana za pripravo predloga spremembe 68. člena ustave v letu 1997, in kateri je predsedoval predsednik državnega zbora, a ne po funkciji, temveč po imenovanju s strani državnega zbora.

Prav tako nima posebnega vpliva na imenovanje predsednikov delovnih teles in na organizacijo dela delovnih teles.

Delovnih teles v državnem zboru je več in so ustanovljena za različna področja. Poslovnik državnega zbora loči med matičnimi in zainteresiranimi delovnimi telesi. Glede na to delitev določa tudi različno vlogo delovnih teles v zakonodajnem postopku.

Matičnost delovnega telesa določa predsednik državnega zbora. Predsednik državnega zbora odloča tudi o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi. Predsednik državnega zbora dodeljuje delovnim telesom vse predloge aktov in drugih tekstov, ki jih državni zbor prejme v odločanje.

Delo s predlogi aktov

Predloge zakonov ali drugih aktov pošljejo predlagatelji predsedniku državnega zbora. Predsednik državnega zbora ima poleg povsem formalne funkcije, da te akte pošlje vsem poslancem, državnemu svetu in vladi, če ta ni predlagatelj, tudi pomembno vsebinsko funkcijo. Po 3.odst. 174. člena poslovnika zadrži dodelitev predloga zakona ali drugega akta, če še ni končan postopek o predlogu zakona ali drugega akta z enako ali podobno vsebino. Ocena, kaj je enaka ali podobna vsebina, je nedvomno vsebinsko vprašanje. O svoji odločitvi obvesti predlagatelja. Zadržanje dodelitve predloga matičnemu delovnemu telesu pomeni, da se zakonodajni postopek o zadržanem aktu ni začel. Odločitev je povsem v rokah predsednika, čeprav je poslovnik v tem delu nejasen in nepopoln. Če se predsednik odloči, da zadrži dodelitev, se postopek sploh ne začne. Seveda zadržanje traja do odločitve o sličnih aktih, ki so bili vloženi pred zadržanim, a to lahko traja dolgo časa in tako povzroči zavlačevanje odločanja. Ureditev je slaba tako z vidika interesa vladnih predlogov kot z vidika interesa opozicijskih predlogov. Ureditev je sporna tudi, če se predsednik odloči za dodelitev predloga, čeprav bi jo moral po 174. členu poslovnika zadržati. V takem primeru sicer potekata oba postopka in je vse odvisno od sprejete odločitve v državnem zboru. Z vidika normalnega dela parlamenta je taka odločitev manj problematična, pod pogojem, da niso sprejete protislovne odločitve. Zadrževanje dodelitve omogoča neke vrste obstrukcijo, ker preprečuje, da se določeni nujni ukrepi in zakoni sprejemajo pravočasno. Ureditev, čeprav izgleda smotrna, je možno zlorabljati tako s strani pozicije kot opozicije. Opozicija lahko z vlaganjem predlogov onemogoča pravočasno sprejemanje vladnih predlogov. Po drugi strani pa tudi vlada z vlaganjem predlogov neposredno ali s pomočjo poslancev vladajočih strank preprečuje, da bi opozicija prisilila državni zbor, da razpravlja o njenih predlogih. To omogoča predvsem tudi praksa, ki se je razvila v državnem zboru, da namreč predlagatelj do začetka obravnave predloga v prvem branju lahko enostavno svoj predlog zamenja z drugim predlogom.

Ocena, da je predlog enak ali podoben prejšnjemu, je nedvomno vsebinsko vprašanje, ki je sedaj prepuščeno predsedniku državnega zbora. Menim, da bi morali razmisliti o drugačni ureditvi ravnanja s podobnimi predlogi.

Poslovnik državnega zbora posebej ne pooblašča predsednika državnega zbora, da bi ocenjeval ali predlog izpolnjuje pogoje po 175. členu poslovnika. Menim, da tako pravico ima, ne sme se pa spuščati v vsebino. Na tako pravico jasno napotuje 4.odst.52. člena, ki daje pravico predsedniku državnega zbora, da oceni, ali je predlog akta vložen v skladu s poslovníkom. Če predsednik oceni, da predlog akta ni vložen v skladu s poslovníkom, o tem obvesti predlagatelja. Šteje se, da tak predlog ni vložen. Ni povsem ja-

sno, zakaj je ta določba uvrščena v del poslovnika, ki govori o sklicevanju sej in o pogojih za uvrščanje predlogov na seje. Če predlog akta ni vložen v skladu s poslovníkom, se šteje, da ni vložen. To ni le razlog za neuvrstitev v predlog dnevnega reda, pač pa se nikakršen postopek ne more začeti s takim predlogom. Predloga formalno ni v državnem zboru. Seveda se ocena sme nanašati le na vprašanje ali predlog formalno vsebuje vse elemente, ki jih zahteva poslovnik. V dosednji praksi je nastalo le vprašanje, kaj pomeni izraz "ocena finančnih posledic". Tako je poslovniška komisija skladno s 334.členom poslovnika sprejela razlago te določbe.

Sklicevanje sej državnega zbora

Državni zbor dela na rednih in izrednih sejah. Redne seje se sklicujejo v času rednih zasedanj državnega zbora. Poslovnik govori o pomladanskem (med 10.1. in 30.7.) in jesenskem zasedanju (med 10.9. in 20. 12.). Izredne seje se skličejo zunaj rednih zasedanj državnega zbora in v času rednih zasedanj, kadar ni pogojev za redno sejo.

Predsednik državnega zbora sklicuje redne in izredne seje.

Redne seje ima državni zbor praviloma vsak zadnji teden v mesecu ali vsaj sedem delovnih dni pred koncem meseca. Po sklepu državnega zbora ali po dogovoru v kolegiju predsednika, se lahko redne seje skličejo tudi v drugih dneh. Redne seje sklicuje predsednik v skladu s programom dela državnega zbora, po sklepu državnega zbora, po posvetovanju v kolegiju predsednika ali na predlog vlade.

Poslovnik ima tudi posebno poglavje o programiranju dela državnega zbora in njegovih delovnih teles. Predlog okvirnega programa dela in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje pripravi predsednik državnega zbora po posvetu s kolegijem in s sodelavnjem delovnih teles. Tako pripravljen okvirni program in terminski program predlaga predsednik v sprejem državnemu zboru.

Sprejeti program naj bi bil osnova za redne seje.

Posebnih pogojev za sklicevanje izrednih sej poslovnik ne pozna. Določa le, da se skličejo izven rednih zasedanj, v času rednih zasedanj pa, če ni pogojev za sklic redne seje.

Izredno sejo skliče predsednik na lastno pobudo ali na zahtevo vlade, delovnega telesa državnega zbora, najmanj četrtnine poslancev ali predsednika države. Predlagatelj mora navesti razloge za sklic in predložiti gradivo za obravnavo in odločanje. Predsednik državnega zbora mora sklicati sejo, če zahteva njen sklic četrtnina poslancev ali predsednik republike. Če je ne skliče, lahko stori to predlagatelj sam.

Na prvi pogled izgleda, kot da nima predsednik pri sklicevanju sej nobenih pooblastil, z izjemo, da formalno skliče sejo, ko je to določeno ali zahtevano. Podobno izgleda

pri določanju dnevnega reda, o čemer bom razpravljajal pozneje. Toda ni tako. Že dejstvo, da je državni zbor imel v letu 1997 sedem rednih sej in sedemnajst izrednih sej, ki so bile vse v času rednih zasedanj, kaže na bodisi neorganizirano ali neprogramirano delo ali na neustrezne določbe poslovnika. Menim, da v veliki meri velja oboje, tako neorganizirano delo kot neustrezne določbe poslovnika.

Dovolj je, da pogledamo določbo 50.člena poslovnika. Le ta dokaj natančno določa v svojem prvem odstavku, da so redne seje vsak zadnji teden v mesecu ali vsaj sedem delovnih dni pred koncem meseca. Ne samo pri programiranju dela, tudi pri sklicevanju sej v skladu s programom je treba upoštevati 2.odst.105. člena, ki določa, da je treba poslancem zagotoviti čas, potreben za delo v volilni enoti, in določbe 109.člena, ki predvidevajo, da je prva polovica meseca rezervirana za delo delovnih teles in delo v poslanskih skupinah. Vse to bi morali upoštevati tudi, ko se na kolegiju ali na seji državnega zbora odloča, da bodo redne seje tudi izven, v 1.odst.50.člena predvidenih dnevih. Možnost, ki jo daje 2.odst.50. člena kolegiju predsednika in državnemu zboru kot celoti, lahko popolnoma izniči organizirano in programirano delo. Ker ima tako v kolegiju kot v državnem zboru večino vladna koalicija, lahko z zlorabo te določbe povsem onemogoči normalno delo opoziciji. Pri tem je vloga predsednika državnega zbora ključna, kajti navsezadnje je on tisti, ki odloča o sklicu seje.

Na povsem neorganizirano delo kaže tudi število izrednih sej. Poslovník ne določa pogojev ali razlogov za sklicevanje izrednih sej. Od predlagatelja izredne seje zahteva le, da navede razloge za izredno sejo. To za predsednika državnega zbora ne velja. Odsočnost vsaj napotilne norme omogoča izigravanje možnosti sklicevanja izrednih sej. Sklic izredne seje izven rednih zasedanj niti ne bi bil toliko sporen, saj je tedaj možno sklicati le izredno sejo. Nujnost sklica pa bi se presojala po odgovoru na vprašanje ali odločanje o predlaganih zadevah lahko počaka do prve redne seje v času rednih zasedanj. Sklicevanje izrednih sej v času rednih zasedanj je bolj vprašljivo. Poslovník omogoča sklic, če ni pogojev za redno sejo.

Kdaj ni pogojev za redno sejo? Gotovo je eden od razlogov, če že teče redna seja, kajti poslovník ne dovoljuje uvrščanja zadev na sejo, ko je že sprejet dnevni red. Toda, ali je to zadosten razlog ali pa bi moral obstojati tudi kakšen vsebinski razlog? O tem poslovník ne določa ničesar in tako pušča široke možnosti predsedniku in parlamentarni večini. Poslovník ne daje odgovora na vprašanje, kdaj mora sklicati sejo, če njen sklic zahteva četrtina poslancev ali predsednik države, in kdaj jo, če tega ne stori predsednik državnega zbora, skličejo predlagatelji. Ali lahko predsednik državnega zbora uvrsti zadeve, ki jih predlaga četrtina poslancev ali predsednik države, na redno sejo, ker so pogoji za to podani ali ne? Ali je šteti, da je v takem primeru izpolnjena zahteva po sklicu izredne seje? Ali se skliče izredna seja v času rednih zasedanj le, če ni pogojev za redno

sejo ali tudi, če ni pogojev za uvrstitev zadeve na redno sejo? Delno si pri odgovorih na ta vprašanja lahko pomagamo z določbami poslovnika, ki govorijo o pogojih za širitev predlaganega dnevnega reda in pogojih za hitri zakonodajni postopek. V obeh primerih gre za nujne zadeve, ki zahtevajo takojšnjo obravnavo in odločanje. Podobno bi morali ravnati pri sklicevanju izrednih sej. Menim, da so določbe o izrednih sejah pomanjkljive in slabe, ter zato dopuščajo izigravanje in dajejo možnost zlasti predsedniku državnega zbora in parlamentarni večini, da spreminja vsebinsko in časovno določen program dela, s tem pa potiskajo opozicijo v položaj, da ne more dovolj kvalitetno in argumentirano izražati svojih stališč.

Določanje dnevnega reda sej državnega zbora

Poslovník državnega zbora pozna predhodni sklic s predvidenim dnevnim redom in končni sklic s predlogom dnevnega reda seje državnega zbora. Tako predhodni kot končni sklic s predlogom dnevnega reda pripravi predsednik državnega zbora. Pri tem bi moral ravnati v skladu s programom dela zbora, sklepi zbora oziroma zahtevami predlagateljev in se posvetovati s kolegijem. Ob vsem tem, oziroma vsi navedeni, bi morali spoštovati predvsem določbe poslovnika, ki opredeljujejo pogoje za uvrstitev neke zadeve v predlog dnevnega reda. Poslovník je v tem delu jaseń. Drugi odstavek 53. člena pravi, da se v predlog dnevnega reda seje lahko uvrstijo le zadeve, za katere obravnavo so izpolnjeni pogoji, določeni s poslovníkom. To so predvsem zadeve, ki so predvidene v predhodnem sklicu in katerih gradiva morajo biti predložena v državni zbor najmanj 45 dni pred sejo, kjer naj bi bila obravnavana, poslancem pa izročena najkasneje do predhodnega sklica seje. S končnim sklicem morajo poslanci prejeti vsa gradiva, zlasti poročila delovnih teles in amandmaje. Predsednik državnega zbora bi moral vse pravilno vložene zadeve uvrstiti najkasneje v predlog dnevnega reda druge redne seje po seji, pred katero je bila zadeva vložena.

Določbe poslovnika o sklicevanju sej in določitvi predloga dnevnega reda vsekakor težijo k organiziranemu in kvalitetnemu delu. Na videz ima predsednik le malo formalnih možnosti za predlaganje dnevnega reda po lastni presoji. Določeni so relativno strogi kriteriji. Toda to je le videz, kajti poslovnik določa veliko izjem in tako omogoča prilagajanje dnevnega reda željam vlade in parlamentarne večine in posledično povzroča neorganizirano in nekvalitetno delo.

Prva in največja izjema velja za določanja dnevnega reda izredne seje. Izredna seja se lahko skliče v kakršnemkoli času in roku. Sklic izredne seje je možen tudi brez dnevnega reda. V takem primeru predlaga dnevni red predsednik na sami seji. Predlog dnevnega reda se lahko po mnenju poslovniške komisije razširi pod enakimi pogoji, kot dnev-

ni red redne seje. Gradivo za izredno sejo se lahko predloži poslancem na sami seji. Ker sklicuje tudi izredno sejo predsednik državnega zbora, in ker ni jasnih poslovnških določil, kdaj se sklicuje izredna seja, je vsekakor neformalna moč predsednika velika. Da je temu res tako, kaže tudi 17 izrednih sej, v primerjavi s sedmimi rednimi v letu 1997. Glavni problem izrednih sej je ravno v onemogočanju parlamentarni manjšini, da pripravi razpravo in svoje argumente. Ob zadostni večini lahko parlamentarna večina na tak način izigrava opozicijo.

Naslednje izjeme, ki dopuščajo izigravanja, so določbe o širitvi dnevnega reda. O samem dnevnem redu odloča državni zbor. Tako bi se lahko zgodilo, da državni zbor ne bi potrdil dnevnega reda ali da ga nenormalno razširi. Predloge za širitev dnevnega reda da lahko vsak poslanec, torej tudi predsednik državnega zbora in celo vlada. Poslovnik sicer v 4.odst.64. člena določa, da državni zbor lahko odloča o širitvi dnevnega reda le, če so razlogi zanj nastali po sklicu seje in če je bilo poslancem poslano ali izročeno gradivo, ki je podlaga za uvrstitev zadeve na dnevni red. O tem, ali so podani pogoji za širitev, najprej odloči predsednik državnega zbora, kot predsedujoči seje. On je tisti, ki da tak predlog na glasovanje ali ne. Edini pogoj za širitev je, da so razlogi nastali po sklicu seje. Poslovnik ne govori, kakšni naj bi bili ti razlogi. Ali so to razlogi, ki utemeljujejo hitri postopek? Prav tako zadostuje, da je gradivo izročeno poslancem s predlogom širitve. Če ne gre za izredno sejo, je potrebno skrajševati poslovnške roke o vlaganju in izročanju gradiva poslancem. Tako je odločitev predsednika državnega zbora, da da predlog na glasovanje odločilna. Seveda o širitvi odloča državni zbor. Praksa je pokazala, da se tudi ta določba lahko zlorablja. Prav tako je običajno državni zbor sprejel le širitve, ki jih je predlagala parlamentarna večina, ne glede na resnične razloge za širitev.

Poslovnške določbe o širitvi dnevnega reda so povsem neustrezne. Te omogočajo, da predsednik skupaj s parlamentarno večino določa dnevni red seje ne glede na relativno stroga merila 52. člena poslovnika. Opozicija je tako pri določanju dnevnega reda povsem nemočna.

Vodenje seje državnega zbora

Seje državnega zbora vodi predsednik ali podpredsednik, ki ga določi predsednik zbora. Podpredsednik torej vodi sejo po pooblastilu predsednika in ima kot tak vse pravice kot predsednik.

Predsednik skrbi, da teče seja skladno s poslovníkom in sprejetim dnevnim redom. Po določbi 1.odst. 65. člena poslovnika se posamezne točke obravnavajo po določenem vrstnem redu. Drugi odstavek istega člena dopušča, da državni zbor lahko spreme-

ni vrstni red posameznih točk dnevnega reda. Predvsem zaradi razlogov, ki sem jih najaval pri točkah o sklicevanju sej in določanju dnevnega reda, se je uveljavila praksa, da predsednik državnega zbora takoj po sprejemu dnevnega reda najavlja drugačen red obravnav posameznih točk od tistega, ki ga določa sprejeti dnevni red in da se med samo sejo posamezne točke preskakujejo, ker niso pripravljene za odločanje. To je praktično za predsednika oz. predsedujočega, a slabo za kvalitetno delo zbora.

Predsednik daje posameznim poslancem besedo in skrbi za red med sejo. Predsednik državnega zbora ne more določati dolžine razprave o posameznem vprašanju. Tudi razprave poslancev, ki so pisno prijavljeni do začetka razprave, in za razprave v drugi obravnavi zakonskega predloga, so praviloma neomejene in jih predsednik ne more skrajševati. Poslanca sme le opozoriti, da ne govori o vprašanju, ki je na dnevnem redu. Če poslanec opozorila ne upošteva, mu sme predsednik vzeti besedo. Toda ta odločitev ni dokončna. Poslanec lahko ugovarja odločitvi predsednika in o takem ugovoru odloča zbor. Na osnovi česa? Če niso izpolnjeni prej navedeni pogoji, lahko predsednik razpravo poslanca omeji, vendar ne na manj kot pet minut. Vse druge omejitve razprave poslancev določa državni zbor z glasovanjem. Predloge za omejitve da predsednik, lahko pa tudi vsak poslanec. Omejitve razprave za poslanske skupine sme predlagati le predsednik (predsedujoči), vendar po dogovoru v kolegiju.

Vsak poslanec lahko med sejo ugovarja vodenju seje z obrazložitvijo, da se krši poslovnik. Na tak ugovor da pojasnilo predsednik. S tem dejansko razlaga poslovnik. Vendar tako pojasnilo ali razlaga ni dokončna. Če poslanec, ki je ugovarjal kršitvi poslovnika, ni zadovoljen s pojasnilom, odloča o pojasnilu, kot ga je dal predsednik, državni zbor. Toda po kakšnih kriterijih bo odločal?

Predsednik sklene razpravo, ko ugotovi, da ni več priglašenih k razpravi. Ker so možne ustne prijave vse do zaključka razprave, lahko ugotovi, da ni več razpravljalcev le tako, da to izrecno vpraša in to izrecno razglasi. Pred tem ne more zaključiti (skleniti) razprave, pač pa predsednik lahko prekine razpravo. Ima relativno široka pooblastila. Tako stori, če je na podlagi razprave treba pripraviti predloge odločitev ali stališč, če so potrebna posvetovanja, če je treba dobiti mnenja delovnih teles ali vlade, če seja ni več sklepčna. Sejo je dolžan prekiniti, če to zahteva poslanska skupina zaradi posvetovanja, in v drugih primerih, če tako odloči državni zbor.

Sejo državnega zbora zaključí predsednik, ko so izčrpane vse točke dnevnega reda. Predsednik ne more sam odločiti, da se posamezna točka, ki ni zaključena, prenese na eno naslednjih sej. Če se izkaže, da posamezne točke ne bo mogoče zaključiti, ker ni končana razprava ali ni pogojev za odločanje, mora o preložitvi razprave oziroma odločanja odločati državni zbor. Predsedujoči ima pravico predlagati tako odločitev.

Glasovanje državnega zbora vodi predsednik državnega zbora. Če je glasovanje tajno ali s poimenskim izrekanjem, pomagajo pri takem glasovanju predsedniku generalni sekretar državnega zbora in štirje poslanci, ki jih izvoli zbor. Predsednik državnega zbora razglasi izid glasovanja.

Zapisnik državnega zbora potrdi zbor. Potrjen zapisnik podpišeta predsednik državnega zbora in generalni sekretar državnega zbora. Predsednik državnega zbora podpisuje sprejete zakone in druge akte, ki jih sprejema državni zbor in s tem potrjuje, da so sprejeti skladno s poslovnikom.

Vpliv predsednika na vsebino predlogov in razprav

Predsednik državnega zbora nima pravice posegati v vsebino razprave posameznega poslanca ali v vsebino predlogov. Do neke mere, a zelo omejeno, je ta prepoved predrta.

Predsednik državnega zbora po 24.členu poslovnika lahko opozori poslanca, da je njegovo vprašanje nejasno in ga pozove, da ga popravi.

Po 68. členu poslovnika predsednik opozori poslanca, da ne razpravlja o zadevi, ki je na dnevnem redu in mu po drugem opominu lahko vzame besedo.

Po 125. členu poslovnika določa predsednik matično delovno telo, ki bo obravnavalo zadevo. Po 174.členu poslovnika zadrži dodelitev predloga zakona matičnemu delovnemu telesu, če je že v postopku drug predlog z enako ali podobno vsebino. Po 192. členu poslovnika predsednik določi vrstni red glasovanja o amandmajih in sicer po kriterijih oddaljenosti od osnovne rešitve. Odloči tudi o povezanih amandmajih. Po 222. členu ugotavlja medsebojno usklajenost proračuna po njegovih delih ter glede prihodkov in odhodkov.

Ali predsednik lahko glasuje in sodeluje v razpravah?

Kot že rečeno, ima predsednik državnega zbora vse pravice, kot vsak drug poslanec. Lahko povsem neomejeno sodeluje v vseh razpravah, daje predloge in pobude, postavlja poslanska vprašanja in glasuje o vseh predlogih. Aktivno se lahko vključuje v parlamentarno razpravo tudi tedaj, ko predseduje zasedanju zbora.

V nekaterih parlamentih poznajo za predsednika določene omejitve, ki izhajajo predvsem iz zahteve, da naj bo predsednik parlamenta, če naj uživa avtoriteto pri vseh poslancih, čimbolj nepristranski. Smatrajo, da je vključenost v odločanje zlasti pa v razprave, preveliko izražanje stališč, ki so po pravilu podvržena stališčem stranke, ki ji pripada.

Politično delovanje predsednika

Poslanec, ki je izvoljen za predsednika državnega zbora, ni v ničemer omejen v političnem delovanju, tako pri parlamentarnem delu kot pri splošnem političnem delu. Kot poslanec izraža svoja politična stališča in se lahko politično opredeljuje do vsakega predloga, ki je v parlamentarnem postopku. Ostati sme v vodstvu stranke.

Zaradi razlogov nepristranosti in zaradi zaupanja tudi s strani opozicije, v nekaterih državah formalno, ali glede na razvite običaje, omejujejo politično delovanje predsednikov parlamentov.

V naši kratki parlamentarni praksi se še niso razvili posebni običaji, niti ni prišlo do resnih razprav o tem vprašanju. Državni zbor vodi, od sprejema ustave v letu 1991, tretji predsednik. Dosedanje izkušnje kažejo, da so vsi trije predsedniki različno pojmovali princip nepristranosti in da so se tudi različno odločali za nastope v parlamentu kot tudi za javno politično delovanje. Reči smem, da je povsem od lastne predsednikove presoje odvisno, kako in kdaj se bo aktivno vključil v parlamentarno in politično delovanje.

SKLEP

Vodenje državnega zbora kot mesta, kjer se soočajo različni politični pogledi, tudi nasprotujoči, kjer je treba voditi razprave tako, da se doseže najustreznejšo rešitev in pri tem upošteva tako načelo ekonomičnosti kot spoštovanje legitimnih pravic opozicije, parlamentarne manjšine, da o vsaki stvari pove svoje stališče, je zahtevno delo.

Poslovniške določbe o vodenju državnega zbora, čeprav marsikje nejasne, nasprotujoče si in pomanjkljive, omogočajo predsedniku državnega zbora, da lahko ustrezno opravlja svojo funkcijo. Čeprav na prvi pogled izgleda, da mu dajejo premalo pooblastil, ni tako. Predsednik državnega zbora, ob podpori parlamentarne večine, ki ji po pravilu vedno pripada, povsem v celoti določa dnevne rede sej, povsem samostojno sklicuje seje in določa njihov potek. Pri tem so opozicijske stranke praktično brez moči in vpliva. Prav tako poslovniške določbe omogočajo predsedniku, da je predvsem od njega samega odvisno ali se bo opredelil in deloval kot nepristranski "primus inter pares" ali kot zastopnik lastne politične opcije.

Predsednik državnega zbora, ki to delo opravlja, mora uživati sloves nepristranskega voditelja. Nepristransko vodenje državnega zbora je nepogrešljivo, če naj poslanci in s tem državni zbor izpolnjujejo svoji temeljni nalogi; sprejemanje zakonodaje in nadzor nad vlado. Povsem razumljivo je, da želi imeti parlamentarna večina predsednika državnega zbora. Toda pri tem ne sme pozabiti na vlogo predsednika, ki jo mora odi-

grati pri vodenju zbora, ki ga sestavljata pozicija in opozicija. Nujno je, da ostaja pri vodenju čimbolj nepristranski tako, da uživa zaupanje večine, kot tudi manjšine. Njegovo delovanje bi moralo tako znotraj državnega zbora kot v javnosti vedno odgovarjati načelu nepristranskosti in enakopravnega obravnavanja vseh političnih stališč. To pomeni, da bi se moral čimbolj izogibati političnemu opredeljevanju za eno ali drugo rešitev in se tudi čimmanj aktivno vključevati v parlamentarno razpravo.

Predsednik državnega zbora se mora zavedati, da je prvi med enakimi, da je izbran izmed poslancev in da iz te moči opravlja naloge, ki mu jih daje predvsem poslovnik. Avtoriteto črpa predvsem iz zaupanja poslancev v njegovo nepristranskost.

V celoti tako velja tudi za predsednika državnega zbora republike Slovenije trditev v monografiji *Presiding officers of national parliamentary assemblies*, katere avtor je Georges Bergougous: "Položaj in vloga predsednika parlamenta v državi in v parlamentu je odvisna v veliki meri od osebnosti osebe, ki to mesto zaseda."

REFERENCE

- Igličar, Albin. *Zakonodajno odločanje*, Ljubljana 1994
- Bergougous, Georges. *Presiding officers of national parliamentary assemblies*, IPU, Geneva 1997
- Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan. *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana 1996
- Poslovnik državnega zbora, Ur.l.RS, št.40/93,80/94
- Ribičič, Ciril (1995), *Nekatere značilnosti odločanja v slovenskem parlamentarizmu (1992-1995)*, Institut za javno upravo, Ljubljana
- Rupert Schick in Wolfgang Zeh, *The german bundestag- functions and procedures*, NDV 1997
- Seminar on the democratic functioning of parliaments*, Strasbourg 1996
- Ustava Republike Slovenije, Ur.l.RS, št.33/91
- Zajc, Drago. *Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu*, FDV, Ljubljana 1997
- Zakon o volitvah v državni zbor, Ur.l.RS, št.44/92, 60/95
- Zakon o poslancih, Ur.l.RS, št.48/92
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Ur.list, št.15/94, 38/96

MED HITROSTJO IN KAKOVOSTJO

1. O NEKATERIH POSEBNOSTIH SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA

1.1.

Po ustavi iz 1991. leta je Slovenija demokratična republika, pravna in socialna država, katere državna ureditev je zasnovana na načelu delitve oblasti. Njen parlamentarni sistem je primerljiv z nemškim, avstrijskim, italijanskim ali češkim, zanj pa so značilne nekatere posebnosti¹. Mednje sodijo: široko opredeljene pristojnosti državnega zbora, ki odloča tudi o ekonomskih in drugih zadevah izvršilne narave²; volitve sodnikov in imenovanje ministrov v državnem zboru³; omejene pristojnosti neposredno izvoljenega predsednika republike⁴; omejene možnosti vplivanja nepopolnega drugega doma (državnega sveta) na zakonodajni postopek (odložni veto, referendum)⁵; stabilni po-

¹ Prim.: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije, Uradni list, Ljubljana 1996; Kocjančič, Ribičič, Grad, Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Visoka upravna šola, Ljubljana 1998; Rupnik, Cijan, Grafenauer, Ustavno pravo Republike Slovenije, Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor 1996; Nova ustavna ureditev, zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 1992; F. Grad, I. Kaučič, Ustavno pravo Slovenije, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana 1997; L. Ude, F. Grad, M. Cerar, Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem, Uradni list, Ljubljana 1992.

² Različni avtorji različno opisujejo to posebnost slovenskega parlamentarizma: gre za ostanke prejšnjega skupščinskega sistema (F. Grad, Nekateri značilnosti razmerij med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado, Javna uprava, št. 4/1995, s. 460, 461); za "impotentnost omnipotentnosti" (F. Bučar, Preoblikovanje slovenskega državnega zbora, Teorija in praksa, št. 5-6/1991, s. 672); podobno meni dr. Markič: "Naloga vlade je, da vlada, parlament pa je pomemben v svoji zakonodajni in nadzorni funkciji." (B. Markič, Poslanska aktivnost, Teorija in praksa št. 9-10/1992, s. 863)

³ Krivic na primer meni, da je imenovanje ministrov v državnem zboru z vidika parlamentarnega sistema nenevadno in sporno (M. Krivic, Vlada, v: Nova ustavna ureditev Slovenije, s. 196).

⁴ Širše: M. Ribarič, Predsednik republike in človekove pravice, Teorija in praksa, št. 7-8/992.

⁵ I. Kristan, Dvodomnost slovenskega parlamenta, Pravnik, št. 9-10/1996 in C. Ribičič, Državni svet, v: Ustavno pravo Slovenije, Visoka upravna šola, s. 173-180.

* Dr. Ciril Ribičič, profesor, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, poslanec Državnega zbora RS

ložaj vlade oz. njenega predsednika (konstruktivna nezaupnica) in stabilni položaj državnega zbora oz. poslancev (oteženi pogoji za razpis predčasnih volitev)⁶. Ena od posebnosti slovenskega parlamentarizma so tudi široko opredeljene pravice opozicije oz. parlamentarne manjšine. Ustava in poslovnik⁷ omogočata opoziciji, da (s tretjino glasov vseh poslancev) na primer izsili razpis zakonodajnega referenduma, zahteva ustavnosodno presojo zakonov in uvedbo parlamentarne preiskave, prepreči skrajšani zakonodajni postopek, posamezne poslanske skupine pa lahko prek zavlačevanja razprav, jemanja odmorov za posvetovanja in odkrite obstrukcije za dalj časa blokirajo delovanje državnega zbora.

1.2.

Za Slovenijo je značilna razdrobljenost političnega prostora, veliko število manjših parlamentarnih političnih strank, katerih ohranjanje je povezano z veljavnim volilnim sistemom. Gre za proporcionalni volilni sistem, dopolnjen z nekaj elementi večinskega sistema oz. zagotavljanja personalizacije volitev (vsaka lista kandidira po enega kandidata v vsakem volilnem okraju) in nekaj več kot 3-odstotnim volilnim pragom^{8,9}. V Sloveniji potekata hkrati dva procesa delitev in povezovanj političnih strank: prvi glede na to, ali je politična stranka sestavina vladajoče koalicije ali opozicije in drugi glede na to, ali gre za levo(sredinsko) ali desno(sredinsko) politično stranko.¹⁰ Vladajoča koalicija je v Sloveniji že drugo mandatno obdobje zapored sestavljena iz programsko raznolikih

⁶ C. Ribičič, Slovenski parlament, včeraj, danes in jutri, v: Slovenski parlament - izkušnje in perspektive, zbornik referatov, Portorož 1996, s. 27-44.

⁷ Poslovnik državnega zbora, Uradni list RS št. 40/1993, 80/1994 in 28/1996.

⁸ F. Grad, Novi volilni sistem, Ljubljana 1992; C. Ribičič, Prebiranje volilnih sistemov, v: Prednost, DE, Ljubljana 1996, s. 182-201.

⁹ Obstoječi volilni sistem negativno vpliva na delovanje parlamenta zato, ker predlogi, ki jim večina volilcev nasprotuje, lahko prinesejo posamezni politični stranki dodatne volilne glasove. Zato se v Sloveniji pogosteje kot drugod pojavljajo predlogi za ustavne obtožbe, interpelacije, parlamentarne preiskave in izredne seje, ki jih sprožajo posamezne opozicijske stranke.

¹⁰ Delitev levo-desno ima toliko večjo težo zato, ker je zasidrana iz preteklosti in zato, ker so leve politične stranke nastale s prenovo iz ostankov nekdanjih političnih organizacij, desne pa v začetku 90. let povsem na novo. Pomen te delitve je mogoče ilustrirati s primeri, ko je prišlo do razcepa v političnih strankah, ki po svoji usmeritvi niso hotele biti niti desne niti leve (sredinske, ekološke, nacionalistične stranke) in z mnogimi primeri glasovanj v državnem zboru (denacionalizacija, poprava krivic iz preteklosti, številni kadrovske predlogi ipd).

strank, ki delujejo usklajeno samo glede vprašanj, urejenih v koalicijskih pogodbah, medtem ko glede drugih vprašanj (ideološko obremenjenih temah preteklosti, sedanjosti in prihodnosti) medsebojno usklajeno delujejo na eni leve in na drugi strani desne politične stranke in njihove poslanske skupine¹¹. Raznolika pa ni samo vladajoča koalicija, ampak tudi opozicija, ki se deli na bolj radikalno (sama sebe popularno imenuje opozicija pod "A") in bolj umirjeno.

Tudi ko gre za poslovniško ureditev, je podobno. Večinoma imajo glede sprememb poslovnika medsebojno usklajene poglede stranke koalicije na eni in opozicije na drugi strani, toda glede mnogih vsebinskih vprašanj, ni tako. Na primer glede javnosti parlamentarnega dela, vloge pravne stroke in preiskovalnih komisij potekajo delitve povsem mimo razdelitve na vladno koalicijo in opozicijo. To še dodatno otežuje iskanje potrebnega konsenza glede poslovnških sprememb.

1.3.

Po parlamentarnih volitvah 1996. leta so se zelo okrepile kritike neučinkovitosti delovanja parlamenta in predlogi za racionalizacijo njegovega delovanja. Zahteve po spremembi parlamentarnega poslovnika se sklicujejo na zastoje v delovanju državnega zbora¹², na padanje njegovega ugleda¹³ in na njegovo ključno vlogo pri prilagajanju zakonodaje, povezano z vključevanjem v evropske integracije. Nobenega dvoma ni, da lahko premajhna učinkovitost parlamenta močno podaljša obdobje usklajevanja zakonodaje s ti. evropskimi standardi, brez katerega Slovenija ne bi mogla postati polnopravna članica Evropske zveze. Vključitev Slovenije v Evropsko zvezo je skupni cilj parlamentarnih političnih strank, ki so v posebnem sporazumu izrazile svoj interes, da postane Slovenija polnopravna članica Evropske zveze, "s čimer bodo zagotovljeni skupni politični, gospodarski, kulturni in varnostni interesi"¹⁴. Poleg tega o premajhni učinko-

¹¹ V zgodovini slovenskega parlamentarizma sta dvakrat delovali opozicijski vladi v senci (v obdobju 1990-92 jo je oblikovala SDP, v obdobju 1992-96 pa SDS). V sedanjem mandatnem obdobju igra večkrat vlogo vlade v senci vladna Slovenska ljudska stranka, katere predsednik je istočasno podpredsednik vlade.

¹² Kritike neučinkovitosti slovenskega parlamentarnega sistema so se okrepile v 1997. letu, potem ko je nastajala vlada dr. Janeza Drnovška toliko mesecev, kolikor dni je potreboval za oblikovanje svoje vlade Tony Blair.

¹³ Še 1992. leta je imel parlament višji ugled od vlade (B. Markič, Poslanska aktivnost, s. 171 in A. Igljčar, Zakonodajna funkcija predstavniškega telesa, Zbornik znanstvenih razprav, Ljubljana 1992, s. 45), medtem ko danes močno zaostaja za njo. Zadnje ankete kažejo, da se razlika med ugledom parlamenta in vlade nekoliko zmanjšuje: tako ocenjuje 51,4 % anketiranih, da slabo deluje državni zbor in 45,5 % anketiranih, da slabo deluje vlada (Delo, 29. junija 1998, s. 2).

vitosti delovanja parlamenta govori tudi Agenda 2000, ki pravi, da je zakonodajni postopek v Sloveniji precej dolgotrajen in da bi bilo treba "pospešiti zakonodajne postopke", izboljšati tehnična sredstva in povečati osebje, da bi omogočili izpolnjevanje zakonodajne funkcije parlamenta, predvsem glede vključevanja v Evropsko zvezo.¹⁵ Iz tega bi lahko sklepali, da ne bi smelo biti težav pri doseganju visoke stopnje soglasja za takšne spremembe poslovnika¹⁶, ki naj omogočijo učinkovitejše delovanje parlamenta in hitreje prilagajanje zakonodaje, ki ga terja vstop v Evropsko zvezo. Toda pokazalo se je, da dograjevanje zakonodajnega postopka ne bo niti malo enostavno, ker imajo politične stranke in njihove parlamentarne skupine različne, včasih prav diametralno nasprotne poglede na to, kaj krepi in kaj slabi učinkovitost parlamenta.

2. RAZLIČNI POGLEDI NA UČINKOVITOST DRŽAVNEGA ZBORA

2.1.

Predstavniki vladajoče koalicije so se ob njenem nastanku v začetku 1997. leta zavzeli za sprejem sprememb poslovnika prek noči. Namen teh sprememb je v odpravi vseh tistih rešitev, ki vodijo do zavlačevanja odločanja in do zastojev. Omejiti bi morali pravice opozicije, da z zavlačevanjem razprav, izsiljevanjem odmorov, zahtevami po večdnevni izredni sejah, ki jih neposredno prenaša nacionalna televizija, namernim povzročanjem nesklepčnosti, ustanavljanjem vedno novih (manjšinskih) parlamentarnih preiskav in zahtev za razpis referendumov neposredno v državnem zboru in s pomočjo državnega sveta povzroča neučinkovitost dela državnega zbora. Z vidika vladajoče koalicije gre praviloma za preprečevanje in zavlačevanje odločanja, ki ima samo en namen, da bi ob koncu mandatnega obdobja lahko očitali vladajoči koaliciji neuspeh in nesposobnost. Koalicijske stranke trdijo, da je opozicija s pomočjo neustreznih poslovnikiških rešitev zakrivila vztrajno padanje ugleda parlamenta in povzročila, da je postal nevarno ozko grlo v prizadevanjih za vključitev v Evropsko zvezo. Koalicija je prepriča-

¹⁴ Sporazum o sodelovanju pri vstopanju Republike Slovenije v Evropsko zvezo so 3. julija 1997 podpisale vse parlamentarne politične stranke, razen Slovenske nacionalne stranke.

¹⁵ Agenda 2000, Mnenje Evropske komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski zvezi, Bruselj 1997, s. 8, 9.

¹⁶ Spremembe poslovnika (94. člen ustave) in njegove razlage (334. člen poslovnika) se sprejemajo z 2/3 večino prisotnih članov državnega zbora, le o pravilnosti sprotih razlag poslovnika s strani predsedujočega državnega zbora, se odloča z večino opredeljenih glasov.

na, da učinkovitejše delovanje parlamenta ni le v njenem interesu, ampak gre za s spozrazumom parlamentarnih strank določen nacionalni interes.

2.2.

Prav nasprotno meni opozicija. Po njenem mnenju je nizek ugled parlamenta posledica drugih slabosti, za katere nosita odgovornost predvsem vlada in koalicija. Večina izrednih sej je posledica prepozne priprave in vlaganja zakonov, hitri postopki se zlorablajo za zadeve, ki nimajo nobene zveze z izrednimi potrebami države, zasedanja se vlečejo tudi zato, ker vlada in koalicijski poslanci vlagajo na stotine amanmdajev na vladne zakonske predloge, zaradi slabo pripravljenih zakonov prihaja do številnih zahtev državnega sveta po ponovnem odločanju o njih, do ustavni sporov in razveljavitev protiustavnih rešitev pred ustavnim sodiščem¹⁷, do vladnih predlogov za spremembe ravnokar sprejetih zakonov itd. Poleg tega vladna večina ne upošteva upravičenih ugovorov in pripomb pravne in drugih strok, opozicijskih poslancev in državnega sveta ter na najrazličnejše načine onemogoča razpise referendumov, ki jih predlagajo tretjina poslancev, državni svet ali 40.000 državljanek in državljanov.

Temeljni problem državnega zbora po mnenju opozicije ni v počasnosti odločanja, ampak v premajhni kakovosti odločitev, ki jih vladajoča koalicija v državnem zboru izglasuje tudi takrat, ko uspe opozicija dokazati njihovo neustreznost. Z omejevanjem pravic opozicije bi se hitrost sprejemanja odločitev resnično povečala, toda obenem bi to povzročilo dodatni padec kakovosti zakonov, povečalo bi število ustavnih sporov in razveljavitev zakonov in prihajalo bi do vedno novih in novih sprememb komaj sprejetih zakonov. Nizek ugled državnega zbora je treba torej dosegati s povečanjem kakovosti zakonov, ne pa s spremembami, ki bi koaliciji omogočile še večje podcenjevanje argumentov in ugovorov s strani opozicije, pravne stroke in državnega sveta.

Če vladajoča koalicija učinkovitost razume predvsem kot povečano hitrost sprejemanja odločitev (parlament kot tovarna, ki sprejema zakone po tekočem traku), opozarja opozicija na problem premajhne kakovosti zakonov, ki se s poenostavitvami zakonodajnega postopka lahko še zaostri. Postavlja se torej vprašanje, kakšne spremembe poslovnika so smiselne in imajo možnost za sprejem, ker krepijo učinkovitost parlamenta, ne da bi povzročale zmanjševanje kakovosti sprejetih zakonov in drugih odločitev?

¹⁷ V tekočem mandatnem obdobju se je moral parlament kar 36-krat opredeliti glede ustavnosti zakonskih rešitev, ki jih je sprejel, ker je bil pred ustavnim sodiščem začel postopek presoje ustavnosti zakona.

3. PREDLOGI ZA KREPITEV UČINKOVITOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

3.1.

Državni zbor je v tekočem mandatnem obdobju, torej od začetka 1997. leta do julija 1998 sprejel 185 zakonov, 45 zakonov je bilo umaknjenih, 21 pa ni bilo sprejetih. Kljub tako visokim številkam, velja ugotoviti, da še vedno ni končan proces uskladitve zakonodaje z ustavo iz 1991. leta in da je prilagajanje zakonodaji Evropske zveze glede marsičesa šele na začetku (če ne upoštevamo precej zajeten svežen zakonov, ki so pospremili spremembo ustave glede nakupa nepremičnin za tujce in ratifikacijo pridružitvenega sporazuma z Evropsko zvezo v 1997. letu). Postavlja se vprašanje, ali bi bilo smiselno uvesti posebno obliko skrajšanega oz. poenostavljenega postopka za sprejem tistih zakonov, ki so povezani z vstopom v Evropsko unijo, ali pa je primerneje takšen postopek določiti za sprejemanje in spreminjanje vse zakonodaje. Argument za prvo rešitev je v tem, da gre pri vključevanju v Evropsko zvezo za proces, kjer so lahko časovne zamude usodnega pomena za državo in njeno gospodarstvo¹⁶. Po drugi strani se je pokazalo, da lahko vlada skoraj pri vsakem zakonskem projektu zatrjuje, da ga je pripravila zaradi prilagajanja zakonodaje evropskim standardom in bi se zato po rednem postopku sprejemala le še manjšina vseh zakonov.

Med predlogi, ki lahko omogočijo hitrejše sprejemanje zakonov, ne da bi šlo to na škodo njihove kakovosti, je na prvem mestu predlog o povečanju vloge in pomena matičnih delovnih teles v zakonodajnem postopku¹⁷. V osnutku novega poslovnika¹⁸ je določeno, da naj bi ta delovna telesa v celoti prevzela prvo fazo oz. prvo obravnavo zakonodajnega postopka, ki jo po veljavni ureditvi opravlja državni zbor. To pomeni, da bi matično delovno telo presojalo, ali vsebuje predlog za sprejem zakona vse predpisane elemente in predvsem, ali je primerna osnova za drugo obravnavo v zakonodajnem postopku. V primeru pozitivnega odgovora večine poslancev v delovnem telesu na to

¹⁶ V sklepnih fazi ratificiranja pridružitvenega sporazuma z Evropsko zvezo so poslanci državnega zbora prejeli neke vrste opozorilno pismo slovenskega diplomata, po katerem je za Slovenijo usodnega pomena, da to ratifikacijo opravi najkasneje do 15. ure istega dne (15. julija 1997).

¹⁷ Krepitev vloge delovnih teles v zakonodajnem postopku je značilnost tudi mnogih drugih evropskih parlamentov. Prim. Seminar on the democratic functioning of parliaments, Council of Europe Publishing, Strasbourg, november 1996, s. 29.

¹⁸ Predlog Poslovnika državnega zbora, ki ga je v delovnem osnutku pripravila posebna strokovna delovna skupina Komisije za poslovnik, Ljubljana, april 1998. Gre za povsem novo besedilo poslovnika, ki vključuje tudi vse že sprejete spremembe in razlage poslovnika.

vprašanje, bi se opravila druga obravnava zakonskega predloga v državnem zboru. Kadar bi večina v delovnem telesu negativno odgovorila na to vprašanje, bi bila pred uveljavitvijo njene odločitve potrebna še potrditev v državnem zboru. Če bi državni zbor potrdil odločitev delovnega telesa, bi bil zakonodajni postopek glede konkretnega zakonskega predloga končan. V nasprotnem primeru bi državni zbor vrnil zakonski predlog v ponovno (prvo) obravnavo delovnemu telesu.

Prednost opisanega predloga je, da bi vzporedno, v različnih delovnih telesih hkrati, lahko nastajali številni zahtevni zakonski projekti, ne da bi to preobremenilo državni zbor oz. njegova zasedanja. Obenem bi v delovnih telesih o zakonskem predlogu soodločali poslanci, ki se na določeno ožje področje bolje spoznajo oziroma se zanj postopoma bolje usposobijo in se zato lahko bolj kvalificirano soočijo z argumenti vlade in pretehtajo pravne in druge strokovne vidike posameznega zakonskega predloga.

Ena od posledic krepite vloga matičnih delovnih teles je, da bi morali v njih čim bolj dosledno uveljaviti enako razmerje moči med vladajočo koalicijo in opozicijo, kot je uveljavljeno na podlagi volitev v državnem zboru. V nasprotnem primeru bi namreč prihajalo do stalnih nasprotij ali celo konfliktov in zastojev med opozicijsko večino v posameznem delovnem telesu in vladno večino v državnem zboru. Kakorkoli že, okrepitev vloge matičnih delovnih teles je ena od najbolj produktivnih idej o tem, kako okrepiti učinkovitost državnega zbora in pospešiti zakonodajne postopke.

3.2.

V okviru državnega zbora deluje Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, kot najpomembnejša od strokovnih služb, ki je zadolžena za pravno obdelavo zakonskih predlogov in dajanje mnenj o njihovi skladnosti z ustavo in pravnim sistemom. Po veljavni ureditvi ima sekretariat posebej pomembno vlogo v tretji fazi zakonodajnega postopka, neposredno pred končnim sprejemanjem zakona. Kadar sekretariat ugotovi, da je bila z amandmaji porušena notranja konsistentnost zakona, je to podlaga za nekakšno četrto fazo zakonodajnega postopka (usklajevalni amandma, ki ga lahko vložita vlada ali matično delovno telo). Če bi hoteli okrepiti vlogo sekretariata in s tem tudi pravne stroke v zakonodajnem postopku, bi veljalo sekretariatu podobno vlogo določiti tudi v drugih primerih. Gre za primere, ko je po mnenju sekretariata s posameznim zakonskim predlogom ali s posamezno rešitvijo kršena ustava ali povzročeno drugačno neskladje s pravnim sistemom. Prav tako bi lahko sekretariat ugovarjal v primerih, ko vlada s pomočjo vladne koalicije krši najpomembnejše poslovniške določbe (sklicevanje izrednih sej, kršitve rokov, vlaganje zakonov po hitrem postopku v nasprotju s poslovniškimi določbami). Veljavna praksa, ko poslovnik na seji tolmači predsedujoči,

pravilnost njegove razlage pa se potrjuje z večino opredeljenih glasov, namreč omogoča vladajoči koaliciji, da prilagaja pravila parlamentarnega odločanja svojim potrebam in zožuje možnosti vplivanja opozicije na zakonodajno odločanje. To se dogaja na vsakem zasedanju, saj se ogromno število zakonov sprejema po hitrem postopku, izrednih sej državnega zbora pa je več kot rednih. V tekočem mandatnem obdobju (januar 1997 - julij 1998) je bilo 22 izrednih in 9 rednih sej državnega zbora.

Argument proti pretiranemu širjenju pooblastil sekretariata je, da ta včasih deluje pristransko, v korist vladajoče koalicije, oziroma da bi se v tem primeru okrepili pritiski iz vladne koalicije, ki bi lahko ogrozili samostojnost sekretariata.¹⁹ Ti pomisleki prihajajo deloma iz vladne koalicije, deloma iz opozicije. Komisija za poslovnik je sprejela usmeritev, po kateri naj bi s spremembami poslovnika okrepili tako vlogo matičnih delovnih teles, kot vlogo pravne in drugih strok v zakonodajnem postopku.

3.3.

Po eni strani so pogoste kritike veljavne ureditve zakonodajnega postopka, po katerih ni dosledno izpeljana zamisel, da je državni zbor gospodar tega postopka in lastnik zakonskih predlogov, ne glede na to, kdo je v konkretnem primeru predlagatelj zakona. Po drugi strani srečamo kritike, po katerih ima vlada v zakonodajnem postopku premalo pravic, saj v nekaterih fazah sploh ne more nastopiti v razpravi, tudi če pojasnila terjajo posamezni poslanci. Rešitev je morda v tem, da se okrepi vloga vlade takrat, ko gre za intervencijske ukrepe, pri katerih je vsako odlaganje odločitev lahko usodno. V vseh drugih primerih naj se dosledneje uveljavi načelo o parlamentu kot lastniku zakonskega predloga v vseh fazah njegovega sprejemanja.

Po veljavni ureditvi lahko vlada predlaga hitri zakonodajni postopek²⁰ takrat, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Vse dosedanje analize zakonodajnega postopka opozarjajo na široko zlorabljanje hitrih postopkov za zadeve, ki jih ni mogoče uskladiti z navedenimi poslovnimi pogoji. Ilustracija takšne prakse je primer spreminjanja zakona o vladi v 1997. letu, pri katerem je vlada sprva za-

¹⁹ Z vidika samostojnosti sekretariata je vprašljiva poslovniška ureditev (333. člen), po kateri je mandat vodje sekretariata vezan na mandat vsakokratnega državnega zbora. To je namreč ureditev, ki velja za ministre in druge državne funkcionarje, ki predstavljajo volilni plen zmagojučih političnih strank. Osnutek novega poslovnika ne omejuje več mandatne dobe vodje sekretariata, ki pa je za svoje delo odgovoren državnemu zboru, kar pomeni, da ga vsakokratna vladajoča koalicija lahko razreši.

²⁰ Kadar se državni zbor odloči za sprejem zakona po hitrem postopku, opravi vse tri obravnave zakona eno za drugo na isti seji državnega zbora.

trjevala, da gre za manj zahtevne spremembe, ki naj se sprejmejo po skrajšanem postopku, ko pa s tem predlogom ni uspela, pa je iste spremembe uveljavljala po hitrem postopku z obrazložitvijo, da gre za izredne potrebe države. Predlogi sprememb poslovnika, po katerih je treba uporabo hitrega postopka posebej utemeljiti in da je mogoče zahtevati tudi stališče matičnega delovnega telesa in sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve, ne morejo zavreti takšne neustrezne prakse. Mnogo učinkoviteje bi jo bilo mogoče preprečiti na ta način, da bi v primeru negativnega mnenja sekretariata glede hitrega postopka, o tem odločal državni zbor z večino, ki je predpisana za razlago poslovnika (2/3 večina prisotnih poslancev).

3.4.

Krepitev učinkovitosti državnega zbora terja drugačno ureditev časovnega trajanja razprav, odmorov in odpravo možnosti odkrite obstrukcije delovanja državnega zbora s strani (opozicijskih) poslanskih skupin. Sedanja ureditev in praksa omogočata neskončne razprave, neomejeno število nastopov posameznega poslanca o vsakem vprašanju, dolgotrajno in ponavljajoče se prekinjanje zasedanj z odmori, namerno povzročanje nesklepčnosti itd. Trajanje razprav je mogoče časovno omejiti na več načinov. Morda je za državni zbor najprimernejši tisti, na podlagi katerega se razpoložljivi čas za razpravo o posameznem vprašanju, razdeli med poslanske skupine glede na število poslancev, ki so vključeni vanje. Seveda pa omejitve ne bi smele biti takšne, da bi onemogočale opoziciji vsestransko utemeljitev pomislekov zoper predlagane rešitve. Vsi poslanci, ne le tisti, ki podpirajo vlado, ampak tudi opozicijski, so zainteresirani za to, da je s programom dela v naprej določeno, kdaj bo potekala razprava in kdaj odločanje oz. glasovanje. Nekoliko krajše razprave, bolj pravična porazdelitev časa za razpravo med poslanci in več predvidljivosti in reda pri obravnavi dnevnih redov, so rešitve, ki bi jih lahko podprla tudi opozicija. Končno namen opozicije ne more biti onemogočanje delovanja državnega zbora, ampak predstavitev alternativnih rešitev tistim, ki jih predlaga vsakokratna vlada.²¹

Pravica poslanskih skupin, zlasti opozicijskih, da terjajo odmore za razpravo o primernosti predlaganih rešitev, je logična in smiselna. To še posebej velja v parlamentu, ki zelo pogosto zaseda na izrednih sejah in na katerem so poslanci pogosto soočeni s kršitvijo rokov in prisiljeni, da se prek noči odločajo o usodnih posegih v zakonodajo. Res pa je tudi, da je mogoče zlorabljeni to pravico, če ni v ničemer omejena, saj jo je mo-

²¹ Prim.: A. Bibič, Racionalnost opozicije, v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije, FDV, Ljubljana 1993.

goče tolmačiti tudi tako, da lahko poslanska skupina večkrat zaporedoma zahteva večurni odmor glede enega in istega vprašanja. Zato bi bile časovne omejitve odmorov in preprečitev njihovega večkratnega ponavljanja, smiselne.

Še nujnejša je sprememba ureditve in prakse, po kateri lahko vsaka poslanska skupina glede katerega koli vprašanja, ki je na dnevnem redu, izvaja obstrukcijo²², če jo le prej javno napove.

3.5.

Ustava in poslovnik večinoma ne razlikujeta pravic in dolžnosti poslancev glede na to, ali so v koaliciji ali v opoziciji. Kljub temu je neobičajno, da poslanci vladne koalicije, pa tudi sama vlada, množično vlagajo na desetine spreminjevalnih predlogov na zakonske rešitve, ki jih je predlagala vlada. To je deloma razumljivo samo takrat, kadar traja zakonodajni postopek neobičajno dolgo, leto dni in več. Iz opozicije se upravičeno slišijo pripombe, da racionalizacija dela državnega zbora ne sme graditi samo na omejevanju pravic opozicije, ampak tudi na omejitvah za poslance koalicije. Toliko bolj, ker preštevilni amandmaji iz vrst vladnih poslancev pogosto zameglijo pripombe, ki jih daje opozicija. Poleg tega se vladne poslanske skupine poslužujejo taktike, da posameznim svojim članom dopuščajo ločena mnenja in glasovanja, npr. pri podpiranju proračunskih in drugih rešitev v korist posameznega volilnega območja. To počnejo tako, da ne more biti sprejet kateri koli spreminjevalni predlog. Na ta način ustvarja koalicija prek amandmajev svojih posameznih poslancev vtis, da podpira reševanje lokalnih zadev, ki pa jih vladna večina z glasovanjem zavrača.

Zato bi bilo smiselno vladi in poslanskim skupinam vladnih strank preprečiti amandmiranje predlogov lastne vlade. Izjema bi lahko veljala za primere, ko je zaradi amandmajev iz opozicije prišlo do nekonsistentnosti zakonskih rešitev in so zato potrebni usklajevalni amandmaji. Takšne omejitve bi spodbudile vladne stranke in vlado, da v državni zbor ne bi posredovale rešitev, ki niso predhodno usklajene v koaliciji oz. dokler niso upoštevane pripombe poslanskih skupin vladnih strank. Zato bi bila takšna rešitev ne le v interesu opozicije, ampak tudi v interesu vladne koalicije in kakovosti predloženih zakonskih predlogov. Če je vladne stranke ne bodo upoštevale, bo upra-

²² "Obstrukcija" pomeni, da se šteje odsotnost poslancev poslanske skupine, ki je obstrukcijo glede posamezne točke dnevnega reda napovedala, za opravičeno (44. člen poslovnika). Seveda so poskusi obstruirati delo parlamenta legitimna pravica vsake parlamentarne opozicije, le da je samo v Sloveniji mogoče srečati poslovniško ureditev, ki daje poslancem pravico, da "obstrukcijo" nekažnovano izvajajo kot svojo pravico.

vičena pripomba, da jim ne gre za racionalizacijo delovanja državnega zbora, ampak za krepitev razmerja moči v škodo opoziciji.

3.6.

Res je, da je tudi zaradi velike odprtosti in javnosti delovanja državni zbor pod učinkovitejšim nadzorom javnosti in kritiko novinarjev.²³ Prav tako prihaja takrat, ko se neposredno prenašata zvok in slika iz državnega zbora, do neracionalnega zavlačevanja razprav, ki se zlorablja za predvolilne govore, namesto tvornega oblikovanja zakonov. Kljub temu so predlogi, po katerih bi delovna telesa delovala za zaprtimi vrati, pretirano omejujoči. Čeprav ima Slovenija na tem področju liberalnejšo ureditev od večine evropskih parlamentov²⁴, bi bilo slabo iz ene skrajnosti preiti v nasprotno. Predlog je sicer smiseln, ko gre za to, da naj bi v matičnem delovnem telesu oblikovali oz. pisali zakon za obravnavo v državnem zboru. Toda takrat, ko bi se v delovnem telesu razpravljalo in odločalo o tem, ali je zakon primerna osnova za drugo obravnavo, bi seja morala biti javna. Toliko bolj, ker o tem po veljavni ureditvi odloča državni zbor na javnih sejah. Upravičena je pripomba²⁵, da gredo takšne omejitve predvsem v škodo opozicije, saj bo vlada v neposredni komunikaciji z javnostjo uspela predstaviti svoja stališča.

3.7.

V državnem zboru opozicija pogosto opozarja na to, da nima kvalificiranih sogovornikov iz vlade, ki jo vse pogosteje zastopajo državni sekretarji in podsekretarji. Ko gre za zakonodajni postopek, je pravzaprav logično, da vlada sama oceni, kateri vladni funkcionar bo uspel parlament najboljše prepričati v pravilnost rešitev, ki jih vlada predlaga. Ko pa gre za poslanska vprašanja in pobude, ki jih je bilo v tekočem mandatnem obdobju (1997- julij 1998) 515, se pozornost javnosti do njih ravna predvsem po tem, kdo na vprašanja odgovarja. Zato bi bilo smiselno na podlagi izkušenj drugih parlamentov, zlasti britanskega, s poslovníkom zavezati predsednika vlade, da na vsakem rednem zasedanju (približno na vsaka dva meseca) osebno odgovarja na prvo vprašanje iz vsake od opozicijskih poslanskih skupin. Slednje imajo že po veljavni ureditvi pravico postaviti prva tri vprašanja.²⁶ Takšna rešitev je v interesu opozicije, pa tudi v interesu

²³ Vlada razpavlja in odloča na zaprtih sejah, javnost pa obvešča o svojih odločitvah prek tiskovnih konferenc.

²⁴ Prim. Seminar on the democratic functioning of parliaments, Council of Europe Publishing, Strasbourg, november 1996.

²⁵ J. Poglajen, Dnevnikov parlament, Dnevnik, 4. 5. 1998

vlade, ki lahko izkoristi priložnost za promocijo vladne politike ter v interesu javnosti, za katero je spremljanje neposrednega soočenja med predsednikom vlade in prvaki opozicije bolj zanimivo, kot spremljanje dolgovernih parlamentarnih zasedanj. Zato bi takšna poslovniška sprememba lahko več prispevala k odmevnosti parlamentarnih razprav, kot pa zakonsko predpisovanje obveznih TV prenosov prek nacionalne televizije (glede česar je v postopku sprejem posebnega zakona).

3.8.

Že omenjena Agenda 2000 opozarja na neučinkovitost številnih preiskovalnih komisij. V mandatnem obdobju 1992-96 jih je bilo kar šest; delovale so vzporedno in skoraj povsem brez uspeha, nobena od njih ne sklenila svojega dela, deloma pa so celo destimulirale delovanje organov pravosodja. V tekočem mandatnem obdobju so se po začetnem zatišju začele pojavljati zahteve poslancev in državnega sveta po vrsti novih parlamentarnih preiskav, ki jim je mogoče napovedati podobno usodo.²⁷ Zato je smiselno v poslovnik vnesti omejitve, ki bodo preprečevale, da bi se preiskave predolgo vlekli, ali da bi bilo ustanovljenih preveč preiskovalnih komisij hkrati.

3.9.

Do 1992. leta je delovala trodomna republiška skupščina, za katero so bili zlasti v prehodnem obdobju (1990-92) značilni številni zastoji in nasprotovanja med zbori, izvoljenimi na podlagi različnih volilnih sistemov. Po uveljavitvi nove ustave je nevarnost v premalo kontradiktornem zakonodajnem postopku, še zlasti v obdobjih, v katerih ima vladna koalicija prepričljivo in stabilno večino. Zato velja negativno oceniti ureditev in prakso, ki podcenjujeta vlogo in pomen nepopolnega drugega doma, državnega sveta. V prvem mandatnem obdobju je državni zbor z levo roko, brez možnosti razprave, zavrnil veta državnega sveta in njegove pripombe.²⁸ V tem obdobju je prihajalo namesto tvornega sodelovanja med državnim zborom in državnim svetom pri sprejemanju kako-

²⁶ 23. člen poslovnika.

²⁷ V tekočem mandatnem obdobju so ustanovljene tri preiskovalne komisije (o zlorabah na kapitalskem trgu, o zlorabah v procesu privatizacije, o mejnem incidentu), četrta pa je v ustanavljanju (trgovina z orožjem).

²⁸ Državni svet je zahteval ponovno odločanje o 30 zakonih in v petini primerov je zakon pri ponovnem odločanju padel, ker ni dobil navadne absolutne večine, ki jo ustava predpisuje za ta primer. Še uspešnejši je bil državni svet pri zahtevah za presojo ustavnosti sprejetih zakonov. Širše o tem: C. Ribičič, Državni svet, v: Ustavno pravo Slovenije, VPŠ, Ljubljana 1998, s. 179,180.

vostne zakonodaje, do prestižnih konfliktov med njunima vodstvom. Poslovniške določbe o ponovnem glasovanju o zakonih, kadar to zahteva državni svet, so tako samooomejujoče²⁹, da gotovo škodujejo kakovosti odločitev. Državni svet meni, da je takšna ureditev protiustavna in je sprožil v zvezi s tem ustavni spor.³⁰ Zato je smiselno, da osnutek novega poslovnika predvideva poslansko razpravo o vetu državnega sveta, medtem ko so že nekajkar ostali v manjšini predlogi, da bi lahko državni zbor na podlagi veta tudi spremenil posamezne rešitve, ki jim nasprotuje državni svet. Takšna rešitev ne more biti sporna z vidika položaja državnega zbora, ki bi se takšne možnosti lahko poslužil samo na predlog svojega matičnega delovnega telesa, o katerem bi suvereno in dokončno odločala večina vseh poslancev.

3.10.

Po veljavni ureditvi se pri predsedniku državnega zbora oblikuje kolegij, kot njegovo posvetovalno telo. Po osnutku novega poslovnika naj bi kolegij dobil tudi pravico odločanja, na primer o tem, kdaj bo zakonodajni postopek potekal po nujnem postopku, o sestavi delegacij za tujino ipd. Vprašanje je, ali ne bi bilo smiselno o teh vprašanjih še naprej odločati v matičnih delovnih telesih. Kolegij se je namreč postopno uveljavil kot oblika neformalnega sodelovanja med vsemi poslanskimi skupinami, ki je edini sposoben preseči zastoje in konflikte, ki onemogočajo normalno delovanje državnega zbora. Zato ni smiselno iz kolegija napraviti še eno od številnih delovnih teles, ki sprejemajo odločitve s preglasovanjem.

3.11.

Že dalj časa čakajo na obravnavo predlogi za spremembe poslovnika, katerih namen je ožja razlaga in uporaba z ustavo določene imunitetne pravice poslancev. Do delne zožitve pri uporabi te pravice je prišlo v praksi, saj se imuniteta vzpostavlja veliko manj širokogrudno, kot se je to dogajalo pred nekaj leti. Namen sprememb je omejiti takšno tolmačenje nepoklicne imunitete, ki izključuje kazensko odgovornost poslancev tudi v primerih, ki nimajo nobene prave zveze z opravljanjem poslanske funkcije in za dejanja, ki so bila storjena, preden je domnevni storilec postal poslanec.

²⁹ Prim. M. Cerar, Status državnega sveta, Pravna praksa, št. 14/1993.

³⁰ Širše: I. Kristan, Dvodomnost slovenskega parlamenta, Pravniki, št. 9-10/1996.

4. SKLEPNA UGOTOVITEV

Glede na velike razlike med vladnimi strankami in opozicijo v pogledih na to, kako doseči racionalizacijo in krepitev učinkovitosti državnega zbora, je nesmiselno hiteti s sprejemom in še zlasti z uveljavitvijo novih poslovnih rešitev. Mnogo realnejši je zato pristop, da bi se spremembe začele uporabljati šele v naslednjem mandatnem obdobju. Na ta način bi v razpravi o poslovnih spremembah bili v ospredju strokovni argumenti, v manjši meri pa bi nanje vplivalo to, ali se posamezna poslanska skupina trenutno nahaja v opoziciji ali na oblasti. K potrebni učinkovitosti nove ureditve bi torej prispevalo prepričanje bolj ali manj vseh političnih strank, da bodo lahko po novih volitvah v vladi in ne v opoziciji. Vprašanje pa je, ali lahko tisti del zakonodaje, ki je pomemben z vidika evropskih integracij, čaka do naslednje mandatne dobe. Verjetno ne. Zato bi bilo smiselno za ta del zakonodaje predpisati prehodno ureditev posebnega skrajšanega zakonodajnega postopka, podobnega tistemu, ki ga veljavni poslovnik pozna za primer, ko odločba ustavnega sodišča terja takojšnjo spremembo zakona³¹.

³¹ 204.a člen določa, da se po skrajšanem postopku sprejemajo spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi z odločbami ustavnega sodišča.

POLITIČNO VODSTVO V PARLAMENTARNEM OKOLJU: PRIMER NOVE ZELANDIJE

"Politik v tej državi mora biti strankarski človek. Zelo bi bil vesel, če bi to bil človek celega naroda."

John Quincy Adams¹

Negativni pomeni, povezani z besedami "politik" in "stranka", kot jih je izrazil šesti predsednik Združenih držav Amerike - ki so bile skladne z odnosom generacije pred njim - ga delajo v tem pogledu za zelo modernega človeka. Politike se v ZDA, pa tudi drugje, pogosto ocenjuje zelo kritično, prav tako pa je ostala tudi zelo razširjena bojazen o vplivu "stranke" na proces sprejemanja politik.²

Takšni pogledi so imeli v zadnjem času vplivali tudi na Novo Zelandijo.³ Leta 1992 in 1993 so bili izvedeni državni referendumi o obstoječem volilnem sistemu - "en-glasveč-kot-ostali" (ali pluralnost) - na katerem so volivci dobili priložnost, ki so jo mnogi smatrali kot možnost izbire novega načina politike.⁴ Mnogi so pričakovali sistem, ki bo

¹ Citirano v Eric McKittrick (1998). Navedek je iz njegovega dnevnika, ki ga je pisal mnogo let preden je postal predsednik. V času njegovega predsednikovanja je zagovarjal podobna stališča. V njegovem inavguralnem govoru 1825 leta je naredil pregled napredka Združenih držav Amerike od neodvisnosti naprej in nadaljeval: "Še vedno se bomo morali potruditi na enem področju v darežljivosti, narediti eno žrtev predsodkov in strasti, ki jo morajo narediti posamezniki po vsej državi, ki so se do sedaj oklepali načel političnih strank. Opustiti moramo vsak spomin na medsebojne zagrenjene odnose in se objeti kot sonarodnjaki in prijatelji..." (Inavguralni govor predsednika Združenih držav Amerike, 1965:50). Kot pišejo njegovi biografi "podobno kot George Washington ni verjel stranke ali sekcije" in je smatral samega sebe kot "človeka celega naroda". (Bemis, 1970:55, 65).

² Stranka v tem kontekstu pomeni tako sektorske interese, ideološka združenja kot tudi formalne politične stranke.

³ Ta članek temelji na raziskavi Projekt političnih sprememb na Novi Zelandiji, ki poteka na Victoria University v Wellingtonu (Nova Zelandija) o vplivu sprememb volilnega sistema na politiko in vlado na Novi Zelandiji. Raziskovalci so Jonathan Boston, Stephen Levine (direktor), Elizabeth McLeay in Nigel S. Roberts. Skupina se zahvaljuje za podporo, ki jo je zagotovila New Zealand Foundation for Research, Science and Technology v njenem raziskovalnem programu.

⁴ Opis referendumov 1992 in 1993 se nahaja v Levine in Roberts (1993) in Levine in Roberts (1994).

* Dr. Stephen Levine je profesor političnih ved na Victoria University v Wellingtonu, Nova Zelandija

zmanjšal vpliv političnih strank⁵, kajti močno discipliniran dvostrankarski sistem v državi je bil tisti, ki je bil odgovoren za pretirano sovražen sistem parlamentarne debate in vladnega odločanja. Jasno je bilo, da prehod na bolj konsenzualen pristop k javnim zadevam ne bo lahek. Če ne drugega, bi nov volilni sistem skoraj zagotovo povečal število strank v parlamentu. Vseprisotnost strankarske politike bi lahko zmanjšala moč "stranke" (kot se to kaže v nadvladi večinske stranke nad parlamentom in poslanci). Drugič, spremenjeni volilni sistem bi vzpostavil nov razred poslanca v parlamentu – poslanca z liste –, ki bi ga izbrali volivci s strankarske liste, katero pa bi določila politična stranka sama in postavila volivce pred dejstvo – vzemi ali pusti. Vpeljava razreda poslancev, ki bi bili odgovorni izključno politični stranki in ne svojemu volilnemu okrožju, bi okrepi-la možnost večje moči strankarskih hierarhij nad poslančevim mandatom.

POLITIČNE STRANKE IN PARLAMENTARNA REFORMA

Prva stopnica pri prehodu na nov volilni sistem na Novi Zelandiji je bila ustanovitev Kraljeve komisije za volilni sistem (Royal Commission on the Electoral System) leta 1985.⁶ Komisija je dala pozitivno mnenje o političnih strankah ter jih ocenila kot nepogrešljive pri demokratičnem upravljanju. Eden od njenih "kriterijev za presojo volilnih sistemov" pravi: "Volilni sistem mora upoštevati in krepi ključno vlogo, ki jo imajo politične stranke v modernih predstavnih demokracijah pri definiranju in izvajanju politik ter pri zagotavljanju predstavnikov za ljudstvo" (Kraljeva komisija za volilni sistem, 1986:12). Drugi kriterij je poudaril potrebo po "učinkovitem parlamentu" in Kraljeva komisija je posebej naglasila, da je razočaranje nad obstoječim parlamentom eden od glavnih povodov za nezadovoljstvo s tem volilnim sistemom: "Mnoga mnenja, ki smo jih prejeli, so bila kritična do delovanja parlamenta. Ne dvomimo, da je to tisti vidik sistema, zaradi katerega javnost ni preveč srečna." (Kraljeva komisija, 1986:12). Kraljeva komisija je zapisala, da je "večina nezadovoljstva povezana z obnašanjem nekaterih poslancev v parlamentu"; da je "javnost napačno povezovala pričkanje v parlamentu z zelo pomembno vlogo, ki jo ima opozicija pri vladanju" in da je "nasprotovalna vloga opozicije kot alternative vladi pomemben dejavnik pri ohranjanju odgovornosti vlade" (Kraljeva komisija, 1986:25). Kraljeva komisija je tudi trdila, da "kritiki sistema podce-

⁵ Raziskava o pričakovanjih elit pred vpeljavo novega volilnega sistema se nahaja v Boston et al. (1996).

⁶ Pregled procesa vpeljave novega volilnega sistema na Novi Zelandiji – od taktak, ko je prišel na dnevni red politične stranke, preko obravnave na Kraljevi komisiji pa do pregleda (in sprememb) predlogov v parlamentarnih odborih in dveh referendumov – je opisan v Levine in Roberts (1997).

njujejo obsežnost sodelovanja, ki poteka pri medijsko neodmevnem delu odborov parlamenta" in da "kritiki verjetno iščejo ideal, ki ga pa bo težko uresničiti" (Kraljeva komisija, 1986: 26).

Toda komisije njene lastne trditve niso odvrnile od poudarjanja razlike med njeno analizo dobrobiti nasprotniške politike in javnim dojemanjem stvari: "Opažamo, da skozi vsa pisma, naslovljena na nas, veje želja po zakonodajnem procesu, ki bi bil manj nasprotniški in bolj posvetovalen" (Kraljeva komisija, 1986: 26).

Med kampanjo o zakonodajnem referendumu 1993 leta – ko so se Novozelandci jasno soočili z izbiro med eden-glas-več-kot-ostali (EGV) in proporcionalnim sistemom z mešanim predstavništvom (PS) – sta obe strani zagovarjali reformo parlamenta. Tako je Koalicija za volilno reformo zagovarjala PS ne samo zaradi tega, ker je bolj pravičen in parlament manj polarizira, temveč tudi zato, ker pomeni drugačno kulturo sprejemanja odločitev v parlamentu in vladi. Njena nasprotnica, Koalicija za boljšo vlado, ki je podpirala EGV, je prav tako bila proti statusu quo. Njen vodja, Peter Shirlcliffe, je bil odločen zagovornik politike nove desnice – managerskega pristopa k odločanju v vladi – in je obljubljal, da bo skupaj s svojo organizacijo izpeljal reformo parlamenta, če bo EGV ostal v veljavi.

Če želimo doseči bolj konsenzualni način odločanja, rabimo več kot zgolj podporo koncepta – ki poudarja sodelovanje, kompromis in posvetovanje – ali pa spremembo volilnega sistema. Vprašanje je, ali sprememba volilnega sistema prinese tudi spremembo parlamentarne kulture – takšna sprememba bi bila odvisna od veliko faktorjev kot so strankarski sistem ali pa razsežja državne politike. Vsaj do leta 1998 se ta parlamentarna preobrazba na Novi Zelandiji še ni zgodila. Prav tako ne manjka materialov – uvodnikov, pisem urednikom, odzivov na radijske oddaje, televizijskih dokumentarcev, govorov v parlamentu – ki beležijo javno razočaranje nad PS. Prva ministrska predsednika pod PS, Jim Bolger in Jenny Shipley iz Nacionalne stranke, sta se morala spopadati z izzivi iz lastne stranke glede razumevanja določil Volilnega zakona iz leta 1993 (ki je vpe-ljal PS) o tem, ali naj sistem ostane v veljavi vse do leta 2002.⁷ Obstajale so celo pobude o referendumu pred ali vzporedno z naslednjimi splošnimi volitvami (ki bodo, če izvzamemo predhodne volitve, potekale leta 1999). Glede na rezultate javnega mnenja v letih 1997-98 novi sistem ne bi vzdržal preizkusa na referendumu.

⁷ O določilih Volilnega zakona iz leta 1993 glej v Harris in Levine (1994).

PARLAMENTARNO OBNAŠANJE IN SPREMEMBA VOLILNEGA SISTEMA

Kot je opozorila Kraljeva komisija, je vprašanje obnašanja in načina sprejemanja odločitev v parlamentu že zelo staro vprašanje – verjetno obstaja od takrat, ko je bil sklican prvi novozelandski parlament. Kar je novo, je prepričanje volivcev, da so bili zavedeni – tako s strani komisije, zagovornikov PS (Koalicije za volilno reformo) in, po mnenju nekaterih, s strani politologov in ostalih strokovnjakov – o možnih posledicah spremenjenega volilnega sistema. Če je bil rezultat samo parlamentarni proces, ki se skoraj ni razlikoval od predhodnega, še posebej če vemo, da je bila prva vlada izvoljena po proporcionalnem sistemu večinska vlada, v čem je potem smisel velikih sprememb tradicionalnih volilnih načel? Ne moremo zanikati, da se obnašanje poslancev skoraj ni spremenilo. Skrbi o "izredno slabem javnem ugledu dela in pomembnosti predstavniskega doma parlamenta" so 1997. leta postale dovolj resne – samo leto po tem, ko so svoje sedeže zasedli prvi poslanci izvoljeni po proporcionalnem sistemu – da je predsednik Združenja bivših poslancev novozelandskega parlamenta povabil tri bivše predsednike parlamenta, da bi "ugotovili vzroke za takšno situacijo" (Odbor bivših predsednikov parlamenta, 1998: i). Zdi se, da je Odbor bivših predsednikov (Committee of Former Speakers of the House) začel svoje delo nepristransko: "Začenjamo se ukvarjati s predvidevanjem, na katerem temelji zaskrbljenost Združenja: da je javni ugled parlamenta na Novi Zelandiji padel na doslej najnižjo raven (Odbor bivših predsednikov, 1998: 3). Ta pametna strategija je odgovorna za nedvoumen rezultat: "Menimo, da so dokazi več kot jasni: to je sporočilo, ki veje iz vseh pisem, ki smo jih prejeli od navadnih državljanov, vse pa lahko podkrepimo še s pogovori, ki smo jih imeli z ljudmi in s časopisnimi komentarji, ki so izšli v času naše raziskave" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 3). Vršilec dolžnosti predsednika novozelandskega parlamenta Doug Kidd iz Nacionalne stranke je večkrat izrazil svoje razočaranje nad parlamentarnim obnašanjem, ker je po njegovem mnenju pomanjkanje napredka s strani poslancev krivo, da imajo poslanci tako slab ugled.

Poročilo odbora se je osredotočilo na izboljšanje procedure, s katero bi lahko dvignili parlamentarni ugled. Istočasno so trije bivši predsedniki opozorili na kulturni kontekst znotraj katerega dela parlament: "Ljudje so vedno imeli mešane občutke glede poslancev. Želijo si, da bi jih lahko spoštovali in jim sledili, toda na drugi strani ohranjajo pravico biti kritičen do njihovih namenov in delovanja" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 15). Toda odbor je izpostavil, da je "javna razprava o parlamentu zdrava" – čemur se v nobeni demokraciji ne da izogniti – in predlagal načine, s pomočjo katerih bi ta razprava dala konstruktivne rezultate. "Vsak poslanec bi se moral zavedati nujnosti graditve

zaupanja pri ljudeh in se tako tudi obnašati. Eden od načinov kako to storiti je, da pokažejo spoštovanje drug do drugega" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 15). Odbor je menil, da je mogoče izboljšati odnose med poslanci s tem, da se od njih "zahteva primerno ravnanje v parlamentu" mogoče celo skozi "formalno zavezo o spoštovanju poslovnika, ki bi se podpisala vzporedno z zaprisego na začetku dela vsakega parlamenta" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 17,18).

Soočen z zadevo, ki jo morajo v osnovi rešiti poslanci sami – to je skozi svoje vedenje – se je odbor preusmeril na preverjanje krivde medijev kot tistih, ki prispevajo k nizkemu javnemu ugledu poslancev. Čeprav se medije povprek kritizira, ker ne pokrivajo dovolj dobro (ali pa sploh ne) dela preiskovalnih odborov, so predsedniki menili, da interes, ki ga izražajo mediji za delo preiskovalnih odborov – kar podpirajo predvsem poslanci, ki so sicer grajani v parlamentu zaradi njihovega obnašanja – ne pomaga prav dosti: "Način, s katerim se poroča o delu preiskovalnih odborov, ljudem ne daje popolne slike o pričevanjih, ampak samo delček senzacionalne novice ali obnašanja" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 24). Odbor je predlagal – kar je sicer korak v obratni smeri od tiste, po kateri je novozelandska politika stopala v zadnjih 20. letih, t.j. po poti "odprte vlade" – da "je treba resno premisliti o tem, ali sploh odpreti zaslišanja za javnost" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 24). V nekaterih državah parlamentarni odbori nimajo zaslišanj in njihove seje so za javnost zaprte. Takšna poteza bi verjetno imela vpliv tako na javno dožemanje delovanja odbora kot tudi na obnašanje poslancev med delom odbora.

Vsak od treh predsednikov – vsi so bivši politiki, ki jih je izbrala politična stranka, da so zanj kandidirali vsak v svojem volilnem okrožju, bili so večkrat zaporedoma izvoljeni v parlament in šele po več mandatih so nastopili funkcijo predsednika parlamenta – je izkoristil svojo priložnost pri raziskovanju, ki se je pravzaprav začelo zaradi skrbi o obnašanju poslancev (in ne medijev) in je hotelo dati predloge za spremembe parlamentarnega dela, ter navedel tisto, kar politike najbolj moti pri delu medijev. Priznali so, da "igrajo mediji v parlamentarni demokraciji zelo pomembno vlogo obveščanja ljudi," toda nepotrebni so "preveč angažirani, subjektivni komentarji novinarjev". Televizija je bila še posebej grajana: "Ni dvoma, da je zabavnemu mediju televizije popolnoma spodletelo pri obveščanju ljudi, da bi ti lahko razumeli, kaj se dogaja" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 25).

Bivši predsedniki so del odgovornosti za vztrajno označevanje parlamentarne politike kot trivialne in osebno okoriščevalske prevalili na ramena volilnega telesa. Ker je takšna pripomba ponavadi v vsaki demokraciji že dovolj – ker poudarja povezavo med ljudmi in tistimi, ki delujejo v njihovem imenu – lahko predlogi odbora pomagajo le v zelo omejenem obsegu. Volivcem so svetovali, da "imajo tako odgovornosti kot tudi

pravice," vključujoč odgovornost "da izberejo najboljše možne kandidate, da jih predstavljajo (Odbor bivših predsednikov, 1998: 26). Ta nasvet bi imel veliko večji pomen, če bi Nova Zelandija poznala sistem volilnih konvencij – kakršenkoli način izvajanja kontrole nad procesom izbire kandidatov (razen tega, da se kandidat pridruži politični stranki in se udeleži izbirnih sestankov stranke)⁸ – toda ker tega ni, se zdijo te pridige zgrešene.

VODSTVO IN PARLAMENT

Gibanje za spremembo volilnega sistema na Novi Zelandiji, ki je bilo v letih od 1992-96 izredno uspešno, je svojo kampanjo na področju spreminjanja parlamentarnega obnašanja zasnovalo na hipotezi: sprememba volilnega sistema bi lahko približala kvaliteto parlamentarnega odločanja tako cenjenemu idealu države temelječemu na racionalnosti in dobri volji, kjer se vprašanja in ideje obravnavajo na osnovi dobrobiti in ne na osnovi refleksije dvostrankarskega opozicionalizma. Soočen z neuspehom tega pristopa po manj kot dveh letih novega proporcionalnega predstavništva v parlamentu – in navkljub nekaterim izboljšavam proceduralnih zadev z vpeljavo poslovnega odbora – je odbor bivših predsednikov parlamenta kot odgovor ponudil alternativno hipotezo: javnost in mediji bodo izboljšali mnenje o parlamentu, če bodo poslanci izboljšali obnašanje v parlamentu.

Odbor se je zato posvetil vlogi vodstva parlamenta pri izboljšavi parlamentarnih norm. Ker je problem v veliki meri "odvisen od posameznih poslancev", to pomeni, da bo zahteval "vodstvo na vseh nivojih". Posebno odgovornost zato nosijo voditelji strank "ki morajo biti vzor pri strogem spoštovanju pravil"; naročeno jim je bilo, "da v celoti podprejo predsednika parlamenta pri uveljavljanju pravil" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 15). Čeprav teh opozoril skoraj ni mogoče kritizirati, pa vsebujejo kaj malo pobud poslancem (in vodjem strank) za pozitivno obnašanje, ki bi pritegnilo pozornost javnosti in medijev. Ta opozorila tudi ne upoštevajo institucionalnega in kulturnega konteksta v katerem poteka parlamentarno delo na Novi Zelandiji. Prošnje za bolj civiliziran in omikan pristop k politični razpravi s strani istih poslancev in vodij strank, ki so povzročili tako razširjeno vznemirjenje, ne morejo biti učinkovite. Rezultati odbora pravzaprav niso bili nič drugega kot samo nekoliko močnejša dikcija predloga za lepše obnašanje poslancev. To je samo ista

⁸ Celo članstvo stranke ne vpliva veliko na izbor kandidatov, čeprav je količina vpliva različna od stranke (in postopka izbire kandidata) do stranke. O postopku izbire kandidatov za parlament v novozelandski laburistični stranki, glej Sheppard (1998). Gre za eno redkih študij o postopku nominacije na Novi Zelandiji.

stvar povedana drugače, ne pa tudi rešitev problema. Podobno kot starši karajo svoje prepirajoče se otroke, so bili poslanci bili naprošeni naj pokažejo več "spoštovanja ... do drug drugega" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 15).

Odbor je bežno omenil, da je vsaj eno mnenje, ki so ga prejeli, zastavilo vprašanje vodstva bolj neposredno, t.j. z definiranjem vodstva kot zmožnosti "jasnega reševanja javnih zadev in dokazani predanosti javnemu dobru" (Odbor bivših predsednikov, 1998: 15). Želja po načinu vodenja, ki temelji na idejah, inteligenci in integriteti - ki je verjetno osnova želje po *politični* (ki je nasprotna od samo volilne) reformi na Novi Zelandiji - ne bo nikoli dosežena, ob upoštevanju drugačnega mnenja Kraljeve komisije za volilni sistem ali Odbora bivših predstavnikov, vse dokler novozelandski poslanci ne bodo našli načina, s katerim bo parlament delo opravljal drugače kot doslej.

Novozelandski parlament se je v obdobju pred uvedbo PS odločil, da bo dodobra pregledal svoja proceduralna pravila - svoj poslovnik - in po 31 sestankih in okoli 60 urah razprave (Poročilo Odbora za poslovnik o spremembi poslovnika, 1995: 10) je odbor parlamenta za poslovnik sprejel nova pravila, za katere so menili, da se bolje skladajo z večstrankarskim parlamentom. Toda področje poslovnika, s katerim se je odbor bolj malo ukvarjal, se nanaša ravno na skrbi, ki so pripeljale do PS - vedenje poslancev in način parlamentarnega odločanja. V svojem poročilu je Odbor za poslovnik nakazal, da se zaveda javnih kritik parlamenta: "Odbor se zaveda, da so mnogi ljudje kritični do obnašanja v parlamentu in nekatere kritike so upravičene". Toda Odbor za poslovnik ni bil pripravljen na kritike odgovoriti pozitivno; po njegovem mnenju javnost nima prav, ni pravilno dojela in je zmedena kaj parlament je in kaj lahko postane. Odbor je oporekal, češ da "parlament ni sejna soba. Je debatna dvorana, kjer člani pogosto zelo ostro zastopajo ali branijo stališča svoje stranke ali pa odločno nasprotujejo določenim politikam (Poročilo Odbora za poslovnik, 1995: 24).

V vsakem obziru, vključujoč ne samo mešanje izvršilne in zakonodajne veje oblasti, pač pa tudi sedežni red in pravila pri nastopanju v parlamentu, novozelandsko parlamentarno okolje predstavlja protiutež tistim, ki bi hoteli bolj civiliziran, omejen in intelektualen način javnega diskurza. Poslanci lahko na primer zahtevajo, da je pri njihovem nastopu tišina, vendar se to zgodi zelo redko. Dajanje prednosti močni debati spominja na čase, ko so se Novozelandci raje pridruževali debatnim društvom in se z vso vnemo udeleževali njihovih sestankov - kjer so odgovarjali in ploskali njihovim naprom - kot pa da so svojo zabavo dobili na televizijskem zaslonu. Toda na drugi strani bodo tisti, ki menijo, da je treba poslance pustiti, da se zapletejo v govorni spopad, zelo verjetno razočarani nad rezultatom, kot so to bili Američani, ki so upali na ponovitev dvoboja Lincoln-Douglas, namesto tega pa dobili dvoboj Reagan-Mondale ali Bush-Dukakis.

VODSTVO V NOVOZELANDSKI POLITIKI

Odnos javnosti do političnega vodstva je v vsaki družbi mešanica tokov in smeri, ki so mnogokrat nejasni in nedosledni. Želja po "konsenzualni" vladi na Novi Zelandiji – ki se je podarjala kot eden od stranskih produktov proporcionalnega predstavnštva, a je iz nje nastalo bore malo – nasprotuje obstoječim političnim navadam in običajem.⁹ Uspešni voditelji strank in ministrski predsedniki se morajo za svoj ugled pri ljudeh – pa tudi zgodovinarjih – zahvaliti sposobnosti nadvlade, včasih celo ustrahovanja, njihovih političnih nasprotnikov v parlamentu. Bojno vzdušje v novozelandskem parlamentu v marsičem spominja na kip pred parlamentom. Neposredno pred parlamentarno zgradbo v Wellingtonu je skulptura razpravljajočega novozelandskega ministrskega predsednika Richarda Johna Seddona, ki z desnico kaže proti nebu. Seddon, ki je vsekakor bil močna osebnost, so mnogi smatrali tudi za krutega, neposrednega in prevladujočega. Nedavna raziskava med politologi, zgodovinarji in drugimi komentatorji – prva, ki je naredila razvrstitev ministrskih predsednikov Nove Zelandije, podobno kot to počnejo v ZDA s svojimi predsedniki – je pokazala, da je Seddon popolnoma na vrhu (Sheppard, 1998a). Občudovanje takšnega način vodenja, ki nasprotnike izključuje, ignorira ali nadvlada, je v osnovi zelo težko pomiriti z navideznim nagnjenjem do bolj kolegijalnega pristopa političnemu upravljanju.

PARLAMENTARNO VODSTVO – DILEME IN PRILOŽNOSTI

Preučevanje "priložnosti in dilem parlamentarnega vodstva" v novozelandskem okolju zahteva upoštevanje vedno prisotnih tekmujočih in nasprotujočih si interpretacij novozelandskih poslancev in ljudi, ki so jih izvolili. Za nekatere – kot je to skupina bivših predsednikov parlamenta, ki so naprosili naj preuči videnje napačno zastavljenega instituta poslanca – je vprašanje vodstva preprosto: dobri predsedniki strank znajo kontrolirati svoje člane. Toda če bi bilo to res, bi bilo zgledno parlamentarno obnašanje pravilo.

Če je vodstvo potrebno zaradi javnega dobra in je samo stvar števil, potem bi novozelandski parlament pod proporcionalnim sistemom lahko zelo napredoval kot zakonodajna institucija. Z vpeljavo proporcionalnega predstavnštva (prvič med prehodnim

⁹ To velja za parlamentarno sceno, ki podobno kot večina novozelandskih političnih institucij izhaja iz britanske politične tradicije. Toda med prvotnimi naseljenci Nove Zelandije, Maori, je konsenz dolgo veljal kot sredstvo za doseganje odločitev, s katerim si je mogoče zagotoviti najširšo možno podporo.

obdobjem med referendumom 1993. leta in volitvami 1996. leta in drugič po volitvah samih) je v Predstavniskem domu novozelandskega parlamenta sedelo največ predsednikov strank doslej.¹⁰ Predsednik Nacionalne stranke (do novembra 1997 je to bil Jim Bolger; nasledila ga je Jenny Shipley) je ministrski predsednik; predsednik New Zealand First Party (Winston Peters) je podpredsednik vlade. Voditeljica Laburistične stranke Helen Clark, je komaj voditeljica opozicije; parlamentarno opozicijo sestavljajo Laburistična stranka, Zavezništvo (The Alliance, ki je samo sestavljeno iz različnih strank), ACT in Združene novozelandske stranke (United New Zealand Parties) – vsaka s svojim predsednikom.

Seveda so še druge "priložnosti" za parlamentarno vodstvo, ki prinašajo dobrobiti¹¹ in izzive. Formalno je "vodja" parlamenta, če to primerjamo z vlado, povsem druga oseba – je predsednik parlamenta, ki ga izbere vladajoča stranka (ali stranke) s svojimi poslanci, toda obenem se od njega pričakuje, da bo deloval neodvisno in nestransko po prevzemu te funkcije.¹² Tisti, ki povzdigujejo sistem parlamentarnih odborov – ki so iz kritike izvzeti, ker niso del pričkanja na plenarnih zasedanjih – bi radi šteli vsakega od

¹⁰ Razpravo o fragmentaciji novozelandskih političnih strank med prehodnim obdobjem 1994-96, glej Boston et al (1996) in Boston et al (1997). Analizo volitev 1996. leta glej v Boston et al (1997a, 1997b). Posledice volitev, ki so dosegle svoj vrhunec v popolni izgubi podpore za proporcionalni sistem pri Novozelancih, so opisane v Boston et al (1998).

¹¹ Te vključujejo finančne nagrade: za podrobno analizo višine "plač in dodatkov", ki jih dobijo različne kategorije poslancev glede na njihovo vodstveno vlogo v stranki ali parlamentu – vključujoč ministrskega predsednika, podpredsednika vlade, ministra, ministra brez listnice, ministra izven kabineta, parlamentarnega podsekretarja, predsednika parlamenta, namestnika predsednika parlamenta, predsednika delovnega odbora – glej Ward (1998) in Higher Salaries Commission (1997). Ostale kategorije vodenja, ki so povezane s poslanskim nadomestilom, so odvisne od velikosti političnih strank v parlamentu. Vodje strank se razlikujejo glede na to, ali vodijo stranke s 25 ali več poslanci, med 13 in 24 poslanci ali med 6 do 12 poslanci. Obstaja tudi poseben nivo plače za namestnika vodje stranke. Tudi vodje poslanskih skupin (ki so bili prej razdeljeni v štiri kategorije: glavni vodja poslanske skupine vlade in njegov namestnik, glavni vodja poslanske skupine opozicije in njegov namestnik) so nagrajeni glede na število poslancev, ki jih obvladujejo. Delijo se na glavnega vodjo poslanske skupine in njegovega namestnika pri strankah z več kot 25 poslanci in na vodje poslanskih skupin z velikostjo 13-24 poslancev ali 6-12 poslancev. Položaj glavnega vodje poslanske skupine vlade je bil ohranjen.

¹² Po novem poslovniku ima predsednik parlamenta enega podpredsednika in dva namestnika. Od vseh se pričakuje, da bodo delovali nestransko. Navada je tudi, da je podpredsednik parlamenta poslanec opozicijske stranke (to je iz stranke, ki ni Nacionalna ali New Zealand First). Toda zavrnitev poslanca laburistov za podpredsednika parlamenta s strani nove koalicijske vlade je naelektrilo ozračje že na prvem zasedanju novega proporcionalnega novozelandskega parlamenta.

predsednikov odborov za "vodjo" na svojem področju.¹³ Med ostale "vodje" štejejo še člane kabineta, ki jih Vladni priročnik (*Cabinet Office Manual*) opisuje kot "izvršilno roko vlade" (Cabinet Office, 1996: 18).

Vsaka politična kultura je (poleg tega, da jo določajo institucionalne norme) odraz potez in smernic splošne kulture, katere neločljivi del je. Novozelandska politična kultura, s svojim posebnim načinom vodenja in diskusije, ni pri tem nobena izjema. Poudarjanje kolektivnega vodstva v Vladnem priročniku se kaže v moči, ki jo ima v parlamentu (ne glede na volilni sistem) še ena kolektivna entiteta: strankarsko volilno telo.¹⁴ Poudarjanje posameznika v ameriški kulturi – ki se kaže v filmih, v športu in predsedniški politiki – je manj očitno prisotno na Novi Zelandiji, kjer se osebni uspeh včasih nerodno prizna in kjer se poudarja prednost kolektivnih projektov. Najbolj karizmatični novozelandski ministrski predsednik v zadnjem obdobju, David Lange, je imel zaradi več razlogov zelo slabe odnose s svojim kabinetom in člani volilnega telesa. Z vidika strogo "racionalne izbire" se to zdi presenetljivo. Lange je 1987. leta postal prvi ministrski predsednik iz Laburistične stranke, ki naj bi vodil vlado dlje kot eno mandatno obdobje (tri leta), kar se je dogajalo vsem laburističnim vladam od leta 1938 naprej. S svojo ekipo je namreč premočno premagal Nacionalno stranko. Toda leta 1989 ni bil več na mestu predsednika vlade – zaradi njegove napihnenosti so ga žrtvovali lastni poslanci, ker mu niso hoteli dati prostih rok glede vodenja vlade, iniciiranja politik in izbire kabineta, kar bi bilo v drugih institucionalnih in kulturnih okoljih samoumevno.¹⁵

NAČIN VODENJA IN VOLILNI USPEH

Težnje Nove Zelandije pri vodenju in izbiri osebnosti delujejo kot zavora na vse politike - na kandidate za parlament, na poslance, ministre in ministrske predsednike. Kakšnega predsednika vlade sploh hočejo Novozelandsci? Lokalni komentator meni, da mora biti "ministrski predsednik nevpadljiv in pristopen; imeti mora dober ugled v mednarodni areni; biti mora človek za različne priložnosti - za športni stadion ali koncertno dvorano; razumeti mora vsakogaršnje probleme; biti mora avtoriteta za skoraj

¹³ To stališče je bilo podprto v publikaciji, ki je bila izdelana za novozelandske poslance, njen izdajatelj pa je urad, ki nadzira delo odborov parlamenta: glej Office of the Clerk of the House of Representatives (1997).

¹⁴ Oceno vloge in moči, ki jo na Novi Zelandiji ima strankarsko volilno telo – ki je tako instrument kot izraz vpliva poslancev kot tudi omejitev njihove avtonomije – glej v Alley (1978), Mitchell (1968) in Jackson (1987).

¹⁵ Za pregled vzpona in padca novozelandske Laburistične stranke, glej Boston in Holland (1987) in Holland in Boston (1990).

vse, a obenem nikoli vedeti vsega; dober v novozelandskih šalah in doma v državnih zadevah" (McMillan, 1993: 12). Biograf Keitha Holyoakeja, ministrskega predsednika z najdaljšim stažem iz vrst Nacionalne stranke, piše, da Holyoake ni bil "voditelj, ki bi ves čas iskal spremembe ... Bil je, kot temu radi rečemo, transakcijski vodja. Zanj so bili takojšnji cilji, pragmatično upravljanje ter indentifikacija in ohranjanje večinske podpore volivcev najpomembnejši" (Gustafson, 1997: 131). Holyoake je bil predsednik vlade skoraj 12 let in je zmagal na štirih zaporednih volitvah. Za razliko od njega je George Bush, ki podobno kot Holyoake ni bil človek vizije, vzdržal v Beli hiši samo en mandat.

Novozelandska politična zgodovina opominja, da je pravi umirjen, nevpadljiv, trd in vedno pripravljen pristop k vodenju. Visoka stopnja formalne izobrazbe je, namesto da bi bila zahteva za vodenje, bila večkrat ovira potencialnim voditeljem, kajti ljudje niso sprejemali intelektualnega stila, ki so ga imeli nekateri voditelji strank. Visoki ideali in lepe besede so pomenili kaj malo prednosti pred bolj surovim pristopom. Na volitvah leta 1972 je Nacionalno stranko vodil človek, ki je bil tako prijazen, da so ga ljudje klicali "Gentleman Jack" in je kasneje začel pisati otroške pravljice. Ministrskega predsednika Marshalla, ki je pred tem nasledil Holyoakeja, je prevzel seddonovski način vodje Laburistov Normana Kirka. Naslednje leto je Marshalla zamenjal njegov bolj zgovoren namestnik Robert Muldoon, ki pa se je po Kirkovi smrti 1975. leta moral soočiti s Kirkovim bivšim namestnikom Wallaceom ("Billom") Rawlingom. Izzid vsakih volitev je sicer odvisen od večih dejavnikov, toda 1975. leta je bilo nasprotje v načinu vodenja več kot jasno in zato poraz Laburistov toliko hujši: "1975. leta so Laburisti izgubili volitve z voditeljem, ki je - vsaj umetno - bil zelo podoben g. Marshallu. Tih, prijeten, razmišljujoč, dobro izobražen, a zelo določen. Bill Rowling - podobno kot Jack (kasneje Sir John) Marshall - je človek, ki bi si ga vsakdo želel za soseda" (Roberts, 1976: 113). "Strogo upoštevajoč načelo *primus inter pares*, se je (Rowling) pokazal ne samo kot človek kompromisa in potrpežljivosti, ampak tudi kot neodločen človek in tisti, ki bi upočasnil odločanje, samo da bi lahko demokratično prisluhnil vsem skupinam, vedoč, da ima zavlačevanje škodljive posledice. Podoba g. Muldoona je po drugi strani bila, povsem nasprotno, podoba odločnega človeka, ki je takoj pripravljen na ukrepanje, pripravljen uvesti najstrožje ukrepe na kratek rok za dobrobiti na dolgi rok, ne da bi se pri tem preveč oziral na svoje ministre..." (Levine in Lodge, 1976: 20).

Na volitvah v letih 1978 in 1981 je ministrski predsednik Muldoon iz Nacionalne stranke obakrat porazil vodjo Laburistične stranke Rowlinga. Muldoon ni bil poražen vse do leta 1984, ko je "močan" vodja Laburistične stranke (David Lange) popeljal stranko do bliskovite zmage.¹⁶ Z zamenjavo Langea – najprej ga je zamenjal njegov namestnik

¹⁶ Volilna kampanja 1984 leta in njeni rezultati, so analizirani v Levine in Roberts (1987).

Geoffrey Palmer, univerzitetni profesor prava, ki sploh ni imel občutka za skupnost in ljudska čustva, ki tako značilno privlačijo novozelandske volivce, njega je za bora dva meseca, preden so bili 1990. leta laburisti poraženi, zamenjal minister Mike Moore, po porazu 1993. leta pa Helen Clark – so laburisti morali v desetletje brezplodne opozicije.

Najnovejša zamenjava ministrskih predsednikov na Novi Zelandiji kaže na nekatere probleme pri razvijanju bolj konsenzualnega pristopa odločanju. Izguba podpore, ki jo je doživel predsednik vlade Bolger po 11 letih na čelu Nacionalne stranke in samo sedmih letih vodenja vlade, ima veliko opraviti z uspehom konsenzualne vlade. Navkljub izgubi podpore na proporcionalnih volitvah 1996 leta, je Bolger uspešno končal pogajanja in z Winstonom Petersom, vodjo New Zealand First, sklenil koalicijski sporazum. Poslanec Peters, ki ga je Bolger izključil iz svoje vlade, je osnoval svojo stranko New Zealand First, ohranil zakonodajni mandat (najprej je iz parlamenta izstopil, nato pa je na ponovnih volitvah v svojem okrožju zmagal, kar je ponovil še v letih 1993 in 1996) in vodil kampanjo za odstranitev Bolgerja in njegove Nacionalne stranke z oblasti. Rezultat volitev 1996 leta, ki nobeni od strank ni dal večine, toda obema skupaj dovolj moči za večino v parlamentu in sestavo vlade, ju je ponovno združil v koalicijo, ki je, kljub temu, da je bila na moč neobičajna in je njeno sestavljanje trajalo zelo dolgo¹⁷, na koncu bila značilna za sisteme s proporcionalnim predstavništvom. Novozelandci so se odzvali podobno, kot so se Američani 1824 leta, ko si je v povolilnem sporazumu nesrečni John Quincy Adams, ki ni dobil večine pri volivcih, zagotovil predsedniško mesto na ta način, da je ponudil mesto zunanjega ministra svojemu tekmecu iz volilne kampanje, Henryju Clayju. "Izdaja" demokratičnega procesa je pogubila oba, saj je Adams bil za svojim očetom, ki je končal mandat 1800, prvi, ki je vodil administracijo samo en mandat.¹⁸ Podobna "izdaja" je oslabilo Petersa, uničila New Zealand First in ranila (morda smrtno) proporcionalni sistem predstavništva praktično ob njegovem rojstvu.

Sprememba smeri New Zealand First je zelo očitno posledica velikodušne ponudbe, ki jo je dal Bolger Petersu. Med koalicijskima pogodbama, za katero sta se dogovorila Clarkova in Peters ter med tisto, za katero sta se dogovorila Bolger in Peters, obstajajo namreč le manjše razlike kar se tiče politike.¹⁹ Toda Petersu je bilo obljubljen na novo ustanovljeno mesto zakladnika, ki ustreza rangu namestnika predsednika vlade. Njemu ni njegovim sodelavcem je bila ponujena cela vrsta ministrskih položajev – devet takoj

¹⁷ Glej Boston in McLeay (1997) za pregled zelo neobičajnih istočasnih pogajanj med New Zealand First, Nacionalno stranko in Laburisti.

¹⁸ Med številnimi viri glej Hargraves (1985) in Hecht (1972).

¹⁹ To je odlično prikazano v Barker (1997), ker je dobila dostop do sicer neobjavljenega sporazuma med New Zealand First in Laburisti.

(pet v kabinetu in štiri izven), to število pa bi se do konca 1998 leta povečalo na enajst (še tri mesta v kabinetu in skupaj tri mesta izven kabineta).

Strmo padanje priljubljenosti New Zealand First sovpada z vse večjim razočaranjem volivcev nad proporcionalnim sistemom. Ko je New Zealand First pristala na koalicijsko vlado z Nacionalno stranko – njeno glavno nasprotnico in, če rečemo zelo natančno, razlogom za njen obstoj – je New Zealand First pokazala volivcem, nevajenim povolilnega mešetarjenja s sestavljanjem koalicij, da so "prelomljene obljube" večinskih volitev, ki so se jih volivci že naveličali, enako mogoče tudi v proporcionalnem volilnem sistemu. Slabo delo nekaterih poslancev in ministrov New Zealand First – večina od njih je bila novincev v parlamentu – je pripeljalo do tega, da so se mnogi Novozelandci spraševali o koristnosti sistema, ki je dal večje možnosti sodelovanja pri vladanju malim strankam in ljudem, ki so se jim pridružili.

Nacionalna stranka je na vse nižje rezultate v javnomnenjskih raziskavah odgovorila z zamenjavo vodstva. Kljub temu, da je znotraj Nacionalne stranke bilo nekaj poslancev in ministrov, ki bi lahko poosebljali kulturo konsenza, katero naj bi Novozelandci izbrali z glasovanjem za proporcionalni volilni sistem, se je poslanska skupina Nacionalne stranke odločila drugače in odločno podprla eno najbolj bojevitih osebnosti, "močno" ministrsko predsednico Jenny Shipley. Shipley, ki je sprva bila zelo nepriljubljena kot ministrica za socialno varstvo in potem ministrica za zdravstvo, ima izredno sposobnost obvladovanja debate v klasičnem novozelandskem načinu vodenja – s popolnim razbitjem opozicije (ali, v tem primeru, z uničenjem večjih opozicij) in poenotenjem svojih kolegov. Vse to so vrline, ki jih njeni kolegi v parlamentarnem okolju zelo cenijo. Seveda ni vodstvo, ki si ga želijo poslanci, vedno enako privlačno tudi za ljudi (ali nekatere dele ljudstva).

V novozelandskem primeru je zelo pomembno ugotoviti, koliko moči ministrski predsednik pravzaprav ima. Kljub temu, da je predsednik vlade v očeh javnosti tisti, ki sprejema končne odločitve, dovoljuje položaj le omejeno oblast, vsaj po mnenju tistih, ki so na tem položaju že bili. Bivši namestnik ministrskega predsednika v letih 1984-89 in ministrski predsednik (1989-90) Geoffrey Palmer je opisal dileme svojega položaja z besedami trka med podobo osebne možnosti in realnostjo kolektivnih omejitev:

"Obstaja razlika med podobo in realnostjo moči ministrskega predsednika. Ljudje mislijo, da ima ministrski predsednik vse pod kontrolo, da je človek, ki sprejema odločitve in da je oseba, v kateri ljudje vidijo najvišjo stopnjo odgovornosti. Toda odločitve v novozelandskem sistemu vlade se pravzaprav sprejemajo kolektivno v vladi." (Palmer, 1992: 152)

Toda to ni tema brez zadreg in nasprotij, ker se institucionalne realnosti kolektivnega sprejemanja odločitev in kulturno pogojeno zavračanje osebnih dosežkov težko skladajo z občasnimi hotenji javnosti po "močnem vodstvu". Kljub vsemu, pa so v zadnjem

času vse močnejše politične osebnosti bile močno poražene. Muldoonove "zmage" v letih 1978 in 1981 so bile posledica volilnega sistema, ker je njegova stranka na državni ravni zbrala manj glasov kot Laburisti. Čeprav namenoma, je tudi on prispeval h kreipitvi gibanja, ki je doseglo vrhunec v spremembi volilnega sistema. Podobno kot Lang – vodja, ki ga je porazil na volitvah – je pokazal, da ne zna pridobiti podpore svojih kolegov v stranki, ko se le ti odločijo, da bodo nasprotovali njegovemu stališču. Iz tega sledi, da imata ne glede na institucionalne razlike v vodenju izvršilne veje oblasti med Washingtonom in Wellingtonom poziciji predsednika in ministrskega predsednika skupno osnovno načelo: politična moč je v končni fazi "moč prepričevanja" (Neustadt, 1960: 23).

ZAKLJUČEK

Demokratična vlada na koncu skoraj vedno pusti volivce razočarane. To je ena od značilnosti demokratičnega dojemanja stvari – pa naj bo ta v predsedniški ali parlamentarni podobi – zato se zdi ironično stvar sploh priporočati. Čaščenje in ugled zakonodajalcev in voditeljev ni niti zelo razširjeno niti stalno in za razliko od avtoritarnih režimov ne pozna vztrajnega truda za uveljavitev teh kvalitiet. Morda na Novi Zelandiji sprejemajo ministrski predsedniki in politični voditelji bolj neposredno padec njihovega ugleda v javnosti, ker ne obstajajo eseji v nacionalni literaturi "zakaj veliki možje niso bili izbrani za predsednike vlade" ali "zakaj najboljši ne gredo v politiko" (kot v Bryce, 1888, ko je komentiral ZDA). Na Novi Zelandiji te dileme ni.

Čeprav so se pričakovanja ljudi zmanjšala, še vedno obstaja možnost velikih razočaranj in, kjer za to ni zdravila, tudi želja po maščevanju. Eden od izrazov tega je bila naraščajoča podpora za novi volilni sistem v osemdesetih in devetdesetih letih - ljudje so ga videli kot sredstvo, da se odstranijo vsi politiki, ne glede na njihov položaj ali stranko. Posledično se je jeza javnosti osredotočila na koalicijo, njene voditelje in člane. Najboljše dokaze o njenem obstoju je mogoče najti v skoraj popolnem ignoriranju stranke New Zealand First. Na prvih in do takrat edinih ponovnih volitvah odkar je bila vzpostavljena koalicijska vlada - bile so v volilnem krožju ministrskega predsednika Bolgerja, ko je le-ta izstopil iz parlamenta - je kandidat New Zealand First zasedel šele šesto mesto z manj glasovi kot pa kandidat Christian Heritage Party. Drugi znaki nezadovoljstva s kvaliteto državnega političnega vodstva se kažejo v peticijah za referendum za zmanjšanje števila poslancev. To število je bilo z uvedbo proporcionalnega sistema dvignjeno od 99 na 120 poslancev.

Po izvolitvi je John F. Kennedy odšel v State House na Beacon Hillu v Bostonu, v svoji domači zvezni državi Massachusetts, šele potem pa je nadaljeval pot v Washington, kjer

je prisegel kot predsednik in podal še vedno zelo cenjeni inavguralni govor. Kennedy je postal predsednik z vizijo o vodenju, svoj uspeh pa je še povečal s kampanjo, ki je dobila široko podporo, ker je deloma priznala občutek razočaranja med Američani o kvaliteti in značaju njihovega političnega vodstva. Tako je Kennedy pred zakonodajalci v Massachusettsu razgrnil svoje kriterije za pravilno ocenjevanje vodstva - njihovega in njegovega - v govoru, ki ga je povedal tako elegantno in je bil sprejet tako toplo, da se je bal, da bo zasenčil inavguralni govor samo nekaj dni pozneje (Sidey, 1964: 35). Besede iz inavguralnega govora so vklesane Washingtonu ter v srcih in spominih tistih, ki so jih slišali in se jih spominjajo. Tudi načela, ki jih je predstavil enajst dni prej, niso pozabljena in so vklesana v kamen zraven fontane v parku pred John F. Kennedy School of Government v Cambridgeu, v državi Massachusetts. Na tem mestu je postavljen standard, ki se ga lahko oprimejo vsi - od politikov do političnih strategov, od zakonodajalcev do članov vlade, tako iz parlamentarnih kot predsedniških sistemov:

"Zgodovina ne bo sodila naših prizadevanj, in vlada ne more biti izbrana, samo na podlagi barve kože, zaslug ali celo strankarske pripadnosti. Niti pristojnost niti lojalnost niti ugled, čeprav so izjemno pomembni, ne zadoščajo v današnjih časih.

Ker se od tistih, ki se jim veliko daje, tudi veliko zahteva. Ko bo nekega dne sodišče zgodovine razpravljalo o vsakem od nas in pregledovalo, ali smo v kratkem obdobju našega dela izpolnili svoje obveznosti do države, bo naš uspeh ali neuspeh, ne glede na mesto, ki smo ga zasedali, odvisen od odgovora na štiri vprašanja:

Prvič, ali smo bili resnično pogumni možje, ki so imeli pogum se zoperstaviti nasprotnikom, ki so imeli pogum, da so se, če je bilo potrebno, zoperstavili tudi svojim sodelavcem, javnemu pritisku in osebni pohlepu?

Drugič, ali smo znali ocenjevati, tako prihodnost kot preteklost, naše lastne napake kot tudi napake drugih z dovolj modrosti, da smo vedeli kar nismo vedeli in dovolj odkritosti, da smo jih priznali?

Tretjič, ali smo resnično načelni ljudje, ki nikoli niso pustili na cedilu tako načel v katehere so verjeli ali ljudi, ki so verjeli v nas, ljudje, katerih niti finančne dobrobiti niti politične ambicije ne morejo spraviti s poti izpolnitve našega svetega zaupanja?

Četrtič, ali smo resnično predani ljudje, ki ne spoštujejo samo posameznikov ali skupin, ki se ne kompromitirajo z osebnimi obljubami ali cilji, pač pa so predani izključno služenju javnemu dobru in nacionalnemu interesu? (Kennedy, 1962: 4-5)²⁰

²⁰ Mnogi mislijo, da se zbirka govorov predsednika Kennedyja v prvem letu njegovega predsednikovanja začne z inavguralnim govorom. Toda predsednik Kennedy je izbral inavguralni govor za drugega po vrsti in začel zbirko z zgornjimi vrsticami.

REFERENCE

- Alley, Roderic M. (1978). "Parliamentary Parties in Office: Government-Backbench Relations", v Stephen Levine (ur.), *Politics in New Zealand: Reader*. Sydney: Allen and Unwin, str. 96-112.
- Barker, Fiona (1997). "Negotiating with New Zealand First: A Study of its Coalition Agreement with National and with Labour", v Jonathan Boston et al (ur.), *From Campaign to Coalition*, str. 247-273.
- Bemis, Samuel Flag (1970). *John Quincy Adams and the Union*. New York: Alfred A. Knopf.
- Boston, Jonathan and Martin Holland (ur.) (1987). *The Fourth Labour Government: Radical Politics in New Zealand*, Auckland: Oxford University Press.
- Boston, Jonathan and Elisabeth McLeay (1997). "Forming the First MMP Government: Theory, Practice and Prospects", v Jonathan Boston et al (ur.), *From Campaign to Coalition*, str. 297-246.
- Boston Jonathan, Stephen Levine, Elisabeth McLeay in Nigel S. Roberts (1997). "Experimenting with Coalition Government: Preparing to Manage Under Proportional Representation in New Zealand", *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, let. 35, št. 1, str. 108-126.
- Boston Jonathan, Stephen Levine, Elisabeth McLeay in Nigel S. Roberts (1997). *From Campaign to Coalition: New Zealand's First General Election Under Proportional Representation*. Palmerston North: Dunmore Press.
- Boston Jonathan, Stephen Levine, Elisabeth McLeay in Nigel S. Roberts (1997b). "The 1996 General Election in New Zealand: Proportional Representation and Political Change", *Australian Quarterly*, let. 69, št. 1, str. 1-14.
- Boston Jonathan, Stephen Levine, Elisabeth McLeay in Nigel S. Roberts (1998). "Enthusiasm in Entropy: New Zealand's Experience with Proportional Representation", *Representation*, let. 35, št.1, str. 32-40.
- Bryce, James (188). *The American Commonwealth*. New York: Mcmillan.
- Cabinet Office (1996). *Cabinet office Manual*. Wellington: The Cabinet Office.
- Committee of Former Speakers of the House (1998). *Restoring Public Confidence in Parliament: A Report from the Committee of Former Speakers of the House to the Association of former Members of Parliament*.
- Gustafson, Barry (1997). "Holyoake in the National Party", v Margaret Clark (ur.), *Sir Keth Holyoake: Towards a Political Biography*. Palmerston North: Dunmore.
- Hargreaves, Mary W.M. (1985). *The Presidency of John Quincy Adams*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Harris, Paul in Stephen Levine (ur.) (1994): *The New Zealand Source Book: Second Edition*. Palmerston North: Dunmore Press.
- Hecht, Marie B. (1972). *John Quincy Adams: A Personal History of an Independent Man*. New York: Macmillan.
- Higher Salaries Commission (1997): *The Parliamentary Salaries and Allowances Determination*. Wellington: GP Print.
- Holland, Martin in Johnatan Boston (ur.) (1990) *The Fourth Labour Government: Politics and Policy in New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

Inaugural Addresses of the Presidents of the United States from George Washington 1789 to Lyndon Baines Johnson 1965 (1965). Washington: United States Government Printing Office.

Jackson, Keith. (1987): *The Dilemma of Parliament*. Wellington: Allen and Unwin/Port Nicholson Press.

Kennedy, John F. (1962) *To Turn The Tide*. New York: Harper and Brothers.

Levine, Stephen in Juliet Lodge (1976). *The New Zealand General Election of 1975*. Wellington: Price Milburn for New Zealand University Press.

Levine, Stephen in Roberts, Nigel S. (1987) Parties, Policies and Personalities: A Study of Two Electorates in the 1984 New Zealand General Election, *Political Science*, let. 39, št. 1, str. 1-16.

Levine, Stephen in Roberts, Nigel S. (1993) »The New Zealand Electoral Referendum of 1992«, *Electoral Studies*, let. 12, št. 2, str. 158-167.

Levine, Stephen in Roberts, Nigel S. (1994) »The New Zealand Electoral Referendum and General Elections of 1993«, *Electoral Studies*, let. 13, št. 3, str. 240-253.

Levine, Stephen in Roberts, Nigel S. (1997) »MMP: The Decision«, v Raymond Miller (ur.), *New Zealand Politics in Transition*. Auckland: Oxford University Press, str. 25-36.

Mckitric, Eric (1998)., »JQA: For the Defense«, *New York Review of Books*, let. XLV, št. 7, str. 55.

McMillan, Neale (1993) *Top of the Greasy Pole: New Zealand Prime Ministers of Recent Times*. Dunedin: McIndoe.

Mitchell, Austin (1968). »Caucus: The New Zealand Parliamentary Parties«, *Journal of Commonwealth Political Studies*, let. 6, št. 1, str. 3-33.

Neustadt, Richard (1960) *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: John Wiley.

Office of the Clerk of the House of Representatives (1997). *Effective Select Committee Membership: A Guide for Chairpersons and Members of the Parliament*. Wellington: House of Representatives.

Palmer, Geoffrey (1992). *New Zealand's Constitution in Crisis: Reforming our Political System*. Dunedin: John McIndoe.

Roberts, Nigel S. (1976). »The New Zealand General Election of 1975«, *Australian Quarterly*, let. 48, št. 1, str. 97-114.

Royal Commission on the Electoral System, *Report of the Royal Commission on the Electoral Commission: Towards a Better Democracy* (1986). Wellington: Government Printer.

Sheppard, Simon (1998). »The Struggle for the Agenda: New Zealand Labour Party Candidate Selections 1987-93«, *Political Science*, let. 49, št. 2, str. 198-228.

Sheppard, Simon (1998a) »Ranking New Zealand's Prime Ministers«, *Political Science*, let. 50, št. 1, v tisku.

Sidey, Hugh (1964) *John F. Kennedy, President*. New York: Atheneum.

Standing Orders Committee of the New Zealand Parliament (1995) *Report of the Standing Orders Committee on the Review of Standing Orders*. Wellington: House of Representatives.

Ward, Leigh J. (1998) »Second Class MPs?« *New Zealand Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Presentation*, *Political Science*, let. 49, št. 2, str. 125-152.

Igor Spirovski*
Dimitar Mirčev*

VODSTVO V MAKEDONSKEM PARLAMENTU

1990-1998

Jeseni leta 1998 se Makedonija sooča z novo preizkušnjo demokracije: tretje splošne parlamentarne volitve po razglasitvi neodvisnosti in pluralnega političnega sistema leta 1990/91. Institucionalna ureditev in vsebina politično-demokratskega in parlamentarnega sistema oziroma življenja v Makedoniji sta bili v zadnjih osmih letih obravnavani in analizirani v več virih in raziskovalnih študijah, še posebej na predhodnih srečanjih Komiteja ISPA-e pravnih strokovnjakov (Mirčev - Spirovski, 1998, Mirčev - 1997). Poleg tega je bilo izdelanih in izročeni več poročil Parlamentarni skupščini Sveta Evrope, Interparlamentarni uniji in Mednarodnemu združenju za ustavno pravo.

Namen tega - bolj splošnega poročila - je ta, da se predočijo teme, pomen in dileme in oblikovanju položaja parlamentarnega vodstva v Makedoniji kot tudi, da se orišejo nekateri bolj splošni trendi v njegovem delovanju in izvrševanju pričakovane vloge.

Na I. Mednarodni konferenci IPSA-RKPS je leta 1996 bil predstavljen prispevek o vlogi in zgodnjih izkušnjah skupščine Makedonije, v katerem so podane splošne oznake in razsežnosti političnega sistema države, ter institucionalni okvirji in praktično izdajanje oblik parlamentarne demokracije. V prispevku je posebej poudarjeno, da je Makedonija enostrankarski komunistični režim relativno lahko in neboleče preobrazila v demokratsko parlamentarni sistem, da je proces preobrazbe vključil in sam po sebi spodbudil zelo široko javno podporo in velika pričakovanja, tako volilnega telesa kot tudi javnosti, vendar se je prav tako soočil tudi s pomanjkanjem parlamentarne tradicije in demokratične politične kulture, kar je v določeni meri imelo neugodne vplive na strukturiranje in razvoj parlamentarnega procesa. Prispevek je vseboval določene bolj specifične in opazne ocene o naravi in karakteristikah parlamentarnega sistema Makedonije, ki so imele in še vedno imajo pomemben vpliv na način izvajanja vloge parlamenta kot tudi na vlogo in položaj vodstva v parlamentu:

- Institucionalno in tudi po načelih ustave, je Makedonija parlamentarno-demokratska republika, ki sledi principom uravnotežene razdelitve moči med zakonodajno, pra-

* I. Spirovski je svetovalec Ustavnega sodišča Makedonije, D. Mirčev - profesor politologije na Univerzi Sv. Ciril in Metodij, Skopje, trenutno veleposlanik v Sloveniji

vosodno in izvršilno oblastjo. V primerjavi s tradicionalnim ali hipotetično normalnim obrazcem parlamentarne republike, ima Makedonija šefa države z, verjetno, malo močnejšim položajem, pravosodna oblast je malo bolj odvisna od parlamenta in vlade, medtem ko je izvršilna oblast v malo močnejšem položaju glede na vlogo in odgovornost do parlamenta.

- Naslednja značilnost, ki je tudi neugodna s stališča prevlade parlamentarne demokracije, obsega oz. omejuje njeno vlogo, še posebej vlogo zakonodajnega telesa in organa, ki nadzira izvršilno oblast, je v tem, da ustava ni predvidela usvajanje zakona o parlamentu. Ker ustava s svojimi določili ureja politične in pravne odnose v državi na bolj splošen način, se pojavlja luknja v oblikovanju pravnega položaja parlamenta: namesto temeljnega zakona (ki se usvaja z dvotretjinsko večino), sta položaj in vloga makedonske skupščine določena s Poslovníkom, ki ima pomen podzakonskega predpisa, čeprav se usvaja z dvotretjinsko večino.
- Opozorili smo tudi na naslednje značilnosti, ki izhajajo iz takratnega političnega položaja in razvoja v državi po razglasitvi neodvisnosti in političnega pluralizma: na prevlado številnih, politično in ideološko ne povsem jasno definiranih strank na parlamentarnem in političnem prizorišču, ki so vplivale na to, da je to prizorišče postalo nestabilno in negotovo ali - po drugi strani politično nedefinirano, če gre za večino in manjšino ali za ločitev leve, desne, centra itd. V tem smislu smo referirali na popolno uravnoteženost in izenačenost pozicije in moči civilno in etnično usmerjenih strank v parlamentu po prvih volitvah v letu 1990, kar je povzročilo razdelitev sedežev v skupščini 50 % : 50 % in zaradi tega - imenovanje brezvečinske, tehnično-ekspertne vlade (1990-92). Nasproten, čeprav logično podoben, je bil položaj vlade v obdobju 1994-98, ko je ta imela veliko, skoraj štiri-petinsko, kvalificirano večino v skupščini. Oba primera nista bila v prid vzpostavljanju normalne oblike parlamentarnega vodstva, vendar pa sta poudarila in uveljavila vlogo parlamenta v političnem procesu kot vrhunske oblasti.
- Obsedenost in navdušenost nad novim politično-pluralnim sistemom je v primeru Makedonije izzvala bistven in prevladujoč interes politične javnosti za strankarsko pluralizacijo, kakor tudi za znotraj-parlamentarni politični pluralizem. V določeni meri se lahko uporabi celo termin in pojav partiokratizma in kvazi-pluralne parlamentarne strukture (Dimitrov, E. - Spirovski, I., 1998). Ta značilnost je imela precejšnji učinek na razumevanje in praktično oblikovanje položaja in vloge vodstva v makedonskem parlamentu, ki je moralo zgraditi pozicijo učinkovitega zoperstavljanja tako predimenzionirani vlogi strank kot tudi trdo vzpostavljenim političnim-poslanskim skupinam znotraj parlamenta, ker se drugačni mehanizmi med-strankarskega posredovanja niso uveljavili. Poleg tega je vodstvo moralo uravnotežiti in omehčati preveč

izraženo moč izvršilne oblasti, nenazadnje pa tudi zagotavljati politične pogoje za resnično neodvisni položaj pravosodne oblasti.

Nič manj pomembno v ustvarjanju vloge parlamenta, še posebej pa njegovega vodstva je bilo dejstvo, da je od samega začetka procesa preobrazbe Makedonija imela izredno velike težave s priznavanjem in uveljavljanjem svoje državnosti, neodvisnosti in suverenitete, zaradi dobro znanih okoliščin in politike nekaterih svojih sosed. To dejstvo je v določeni meri povzročilo nesorazmerno veliko osredotočenje parlamenta, predvsem njegovega vodstva, na zunanjepolitična vprašanja - bistveno več kot v normalnih pogojih in obrazcih pristojnosti.

Upoštevajoč že orisani kontekst in ustavni okvir, so bile dileme, s katerimi se je vodstvo parlamenta od ustanavljanja januarja 1991 nenehno soočalo, naslednje:

- kako se izogniti koncentraciji moči na račun demokracije v pogojih enodomne skupščine, nemočne lokalne samouprave in reprezentacije, nestabilnega strankarskega sistema, nereformiranega pravosodja in hkrati izvršilne oblasti, ki objektivno tendira pridobivanju vse večje moči?
- Kako se izogniti tveganju, da se postane medstankarski posrednik v pogojih, ko je strankarsko-politično grupiranje v parlamentu preizraženo, medtem ko usklajevanje med vlado in opozicijo, med večino in manjšino, med levico in desnico ne obstaja ali ne deluje ne znotraj ne zunaj parlamenta?
- Kako doseči politično močno in avtoritetno vodstvo, odgovorno in demokratsko usmerjeno v pogojih pomanjkanja predpisov in pravil, ki urejajo njegov položaj in pristojnosti?

Vse te dileme so odprle vprašanje odnosov med institucionalno, strankarsko politično in personalno strukturo vodstva makedonskega parlamenta.

Poudarek v tej analizi bo na teh treh strukturah zaradi preprostega dejstva, da te predstavljajo stvarno podlago oblikovanja vodstva v parlamentu. Politično-strankarska struktura poleg tega vključuje tudi vpliv strankarskega in volilnega sistema države kot svoj vir, pri čemer so vključeni praktično vsi pomembni procesi in dejavniki, ki določajo vlogo in položaj parlamentarnega vodstva. Ta analiza nima za cilj dokazovanje kakšne vnaprej postavljene definicije vodstva, kot je znana Blondelova definicija, da je to "moč enega ali več posameznikov, da vplivajo na to, da bi skupina sprejela določeno smer politike", (Blondel, 1991) temveč, da določi nekatere variable brez katerih v naših pogojih, definiranje ne bi bilo možno.

Glede institucionalne strukture je potrebno poudariti, da se parlamentu ni posrečilo niti po dveh končanih mandatih usvojiti novi Poslovnik o delu - temeljni akt, ki ureja

tako notranje odnose in delovanje kot tudi položaj, obveznosti in odgovornosti članov in vodstva. Še vedno se uporablja Poslovnik, ki je podedovan od predhodnega režima. Nekatere klavzule in določila tega Poslovnika - in sicer tista, ki se nanašajo na vprašanja konstituiranja parlamenta, izvolitev predsednika in izbor vlade - so spremenjena in zamenjana na prvi seji parlamenta 1991. Ta določila so "prenovljena" in začasno, do usvajanja novega Poslovnika veljajo, medtem ko so vsa ostala določila iz starega poslovnika uresničujejo prav tako začasno.

Uporaba predhodnega Poslovnika, prilagojenega novim okoliščinam, se ne more vnaprej oceniti kot popolnoma neustrezna, še posebej ne, ko gre za zakonodajni proces, ki je bil urejen skladno s sistemi držav z dolgo tradicijo parlamentarizma. Kljub temu je bistvena neugodna značilnost tega poslovnika, poleg tega, da so mu parlamentarne stranke zanikale legitimnost, bila v tem, da so določila glede vodilnih organov in tudi procesa vodenja - izražale odnose nekdanjega režima in niso ustrezale novemu položaju vodstva v večstrankarskem parlamentarnem sistemu. Poslovnik sploh ni omenjal položaj in pravice opozicije, še manj pa politične skupine ali klube strank. Ni obstajalo nobeno določilo o sorazmerni sestavi teles in usklajevanju, o fair-play principih in spoštovanju novih realnosti. Zaradi tega so nove realnosti in parlamentarna načela začela počasi pridobivati pravico za obstoj na de-facto podlagi kot običaj in molčeči konsensus, čeprav ne brez zanikanja, težav in ne brez podpore demokratske javnosti zunaj parlamenta. Več primerov, v tem smislu, kaže na praktične trende, nasprotujoče demokratični organizaciji in vodenju parlamenta:

- strankarske skupine poslancev so brez dvoma in povsod nujnost in realnost parlamentarnega življenja, tudi v Makedoniji, ustanavlja pa jih vsaj pet poslancev ene ali več strank. Vendar pa sta njihov položaj in vloga nejasna in nedefinirana: poskrbljeno je za njihove pisarne in administrativno pomoč in nič več. Da bi ustvarile kakršenkoli vpliv, še posebej, če so v opoziciji, so morale ali uporabljati izven-institucionalni pritisk ali mobilizirati javnost - celo pri proceduralnih vprašanjih kot so določanje dnevnega reda sej, načrtovanje sej, predlaganje amandmajev na zakonske osnutke itn.
- Opozicija deluje vsekakor v meri, ki jo dovoljuje njena moč in številčnost, sicer pa ji institucionalno ni zagotovljena nikakršna pravica v procesu, niti pravica do predlogov dnevnega reda, postopkov in podobno. Proces je v glavnem odvisen od dobre volje večine.

Osnutek novega Poslovnika predvideva precejšnje spremembe v tem pogledu.

Po veljavnem Poslovniku, so organi parlamenta namreč: predsednik, podpredsedniki in delovna telesa. Dolžnost predsednika (chairman, speaker) parlamenta je druga najvišja dolžnost v državi, takoj za predsednikom republike. To rangiranje ni le rezultat us-

tavnega položaja Sobraanja Makedonije kot najvišjega predstavniškega in zakonodajnega organa v državi, pač pa tudi odraz ustavnega določila, da je predsednik Sobraanja vršilec dolžnosti šefa države, ko predsednika republike ni v državi ali ni v možnosti, da izvaja svojo dolžnost oz. če bi mu mandat iz različnih razlogov končal prej. Podoben je primer dolžnosti predsednika senata v Franciji. Razen tega ima predsednik Sobraanja Makedonije odločilno vlogo na številnih področjih dela in pristojnosti, kar prispeva tako k moči kakor tudi k ugledu njegove moči in odgovornosti. Predsednik Sobraanja tako predstavlja Sobraanje zunaj in znotraj države, predlaga število podpredsednikov, predlaga dnevni red in vprašanja, ki se bodo obravnavala tako na sejah Sobraanja kot tudi pri delovnih telesih, če se vodilni v telesih o tem ne dogovorijo. Predsednik enako zagotavlja uresničevanje Poslovnika in skrbi oz. odloča o "hišnem redu" in administraciji Sobraanja. Predsednik se izvoli z večino glasov na predlog najmanj 20 poslancev od vseh 120 v sestavi Sobraanja.

Predsedstvo Sobraanja je vodilno telo, katerega pristojnosti so ponovno vezane na predsednika, čeprav jih ta po ustavi izvaja "skupaj s podpredsedniki". Izkušnje in funkcioniranje tega telesa kažejo, da v praksi obstaja določena in pogosto visoka raven kolektivnega odločanja, ki je še posebej nujnost in rezultat potrebe po koordinaciji in usklajevanju dela. Sicer pa je delo predsednika praviloma zreducirano na vprašanja, ki jih zastavi predsednik in na soglasje ali nesoglasje podpredsednikov iz opozicijskih strank, čeprav se njihovo mnenje ne upošteva v vsakem primeru. Praksa je taka, da je vsaj eden od treh ali štirih podpredsednikov pripadnik opozicijske stranke ali koalicije, vendar je tudi pravilo, da se on/ona povleče, če je beseda o manj pomembnih vprašanjih ali celo odstopi, če gre za bolj pomembna. Obrazložitev je najpogosteje ta, da član-i predsedstva (podpredsednik-i) ni-so mogli enakopravno sodelovati v dogovorih. To pa je le segment širšega problema preglasovanja v parlamentu, na katerega se opozicija redno pritožuje, da izraža nedemokratskost in brezfunkcionalnost. Iz tega razloga je opozicija večkrat zahtevala usvajanje pravil in mehanizme, ki bi zagotovila njeno aktivno vlogo vsaj do določene mere funkcionalnosti.

Predsedstvo redno odloča o dinamiki sklicevanja sej, predlaga dnevne rede, poskuša usklajevati interese in predloge poslanskih skupin, odloča o sestavi in udeležbi parlamentarnih delegacij pri dogodkih v tujini, določa osnutek proračuna parlamenta, spremlja delo komisij in prispeva k ukrepom in pogojem, da se bo le-to izboljšalo. Prav tako nadzira delo parlamentarne administracije in odloča o njeni organizaciji, obsegu in načinu funkcioniranja.

Razvidno je, da ima predsednik parlamenta, osebno ali ko deluje skupaj s podpredsedniki oz. kot "predsedstvo", nekatere ključne pristojnosti v parlamentu, ki včasih povzročajo zaplete, kritiko in tudi zahteve za omejevanje vsaj dela teh pristojnosti. Zahteve

po tem izražajo ne le opozicija temveč tudi delovna telesa, v katerih imajo večino vladne stranke. Tipičen primer je parlamentarna Komisija za zunanjo politiko, ki kljub dejstvu, da jo večinoma sestavljajo poslanci vladinih strank jasno zahteva močnejši položaj in pristojnosti v primerjavi s predsedstvom. Ta komisija prav tako zahteva bolj avtonomno in močno vlogo v imenovanju poslancev, ki predstavljajo in zastopajo parlament v tujini kot tudi predhodno usvajanje platform njihovih stališč. Nenazadnje, komisija zahteva ureditev postopoma ustanovljene prakse pogovorov, pogajanj in sporazumov s tujimi v imenu makedonskega parlamenta, pri čemer bi Sobranje samo potrjevalo tovrstne kontakte in zagotavljalo proračunska sredstva.

Ta primer govori o nekaterih stvarnih disfunkcijah v izvajanju vloge vodstva in organov parlamenta, ki pa niso odvisne od relacije večina/manjšina temveč od učinkovite delegacije moči na demokratični in funkcionalni osnovi.

Delovna telesa parlamenta so tretja in hkrati, sodeč po številnih značilnostih, najmanj močna raven institucionalizirane moči parlamenta. V minulih osmih letih je njihova vloga zreducirana na "postajo" na poti zakonodajnega postopka, brez bistvenega vpliva na končno oblikovanje odločitev. To pa nasprotuje prizadevanjem, da bodo delovna telesa postala temeljna raven resnega debatiranja zakonskih projektov in tudi primarni vir strokovne podpore projektom. Gotovo je, da je njihova strankarsko obarvana sestava združena z vztrajanjem na strankarski disciplini ustvarila ta telesa predvsem kot mesto medstrankarskega merjenja moči, šele potem koordinacije in, v manjši meri, usklajevanja. Pričakovalo se je, da se bodo ta telesa razvijala kot oblika preučevanja, neavtoritativne obravnave, zgodnjega debatiranja in priprave stališč parlamenta.

Dodatno je treba poudariti, da delovna telesa nimajo skoraj nikakršne nadzorne pristojnosti nad delom in vlogo ministrstev in ministrov, upravnih organov in agencij. Seveda imajo institucionalno omejene pravice, da pokličejo ali povabijo resorne ministre na seje, da zahtevajo poročila ali informacije, da povabijo na udeležbo in obravnavajo gradiva nevladinih organizacij, storkovnjakov itn., toda brez obligatorne moči in obvezujoče pristojnosti. Pravice v tem smislu ali ne uresničujejo ali pa jih kot obveznosti člani in funkcionarji vlade ne spoštujejo. Delovna telesa, morda z nekaterimi izjemami kot je Komisija za zunanjo politiko, komaj predstavljajo resni vir parlamentarnega vodstva.

Osnutek novega Poslovnika predvideva pomembno prerazdelitev institucionalizirane moči v parlamentu na vseh treh ravneh: predsednik, predsedstvo in delovna telesa. Najprej se pričakuje, da se precej okrepi položaj poslanskih skupin (klubov) oz. da postanejo bolj pomemben vodilni dejavnik v parlamentu bodisi z rezervacijo nekaterih pravic (npr. da bi lahko sklicali sejo in določili dnevni red seje vsaj dvakrat v letu, kar bi bilo obvezujoče za predsednika) bodisi s predstavljanjem in udeležbo v delu organov parlamenta. Predsedstvo bo najverjetneje sestavljeno iz predsednika, podpredsedni-

kov in vodij parlamentarnih strankarskih skupin, medtem ko bo področje odločanja razširjeno na vsa bistvena vprašanja: programiranje dela in dinamike, dnevni red, finančna sredstva, mednarodno sodelovanje in podobno. Delovna telesa bodo oskrbljena z večjo avtonomijo v nadzoru ministrstev in vlade, njihova vloga pa se ne bo končala samo pri branju zakonskih osnutkov. Prizadevajo si tudi, da bodo imela pravico zastavljanja debate o kateremkoli vprašanju, ki ga smatrajo za pomembnega, nenazadnje tudi pravico, da tovrstna vprašanja predlagajo za dnevni red sej parlamenta.

Če se bistvo teh odnosov usvoji v novem poslovniku, potem bo vodstvena struktura temeljila na bolj kompleksni in ustrezni osnovi.

Politično-strankarska struktura parlamenta igra, nedvomno, zelo pomembno vlogo pri oblikovanju in uresničevanju položaja parlamentarnega vodstva. Toda, zaradi pomanjkanja predpisov in določil, je njegovo delovanje v smislu "demokracije znotraj hiše" zelo odvisno od ravnovesja sil v Sobranju. Ni pravila ali določila o zagotavljanju nekega števila vodilnih funkcij v parlamentu opoziciji in tudi ne o preprečevanju večini, da bi si prilastila vse funkcije, ki nekaj pomenijo. Prav tako ni pravila o tem, da stranka ali več strank vladine koalicije, ki pokriva-jo določene ministrske resorje, ne bi zadržale predsedujočih položajev v delovnih telesih, ki nadzirajo te resorje. Praviloma so težave - izražene v tem smislu - doslej čakale na rešitev le na podlagi fair-playa s strani večine.

Sicer pa so izkušnje potrdile osnovno pravilo fair-play obnašanja: dobra volja in korektno obnašanje večine je v sorazmerju z velikostjo večine. Med prvim mandatom parlamenta (1990-1994), ko večine sploh ni bilo ali pa je bila le-ta zelo majhna, so bili fair-odnosi v omenjenem smislu precej bolj izraženi kot kasneje (1994-1998) - v času, ko se je v parlamentu oblikovala zelo široka večina, ki ni imela izziva. Dejansko so v drugem mandatu parlamenta praktično vse vodilne funkcije bile rezervirane za stranke vladajoče koalicije. Celo med mandatom, ko se je politična struktura parlamenta spremenila kot posledica umika Liberalne stranke iz vlade in koalicije in tudi kot posledica ustanavljanja nove albanske stranke PDPA v parlamentu, se ni nič spremenilo v njegovi vodilni strukturi. Npr. Socialistična stranka, ki pripada vladini koaliciji je prej in potem imela 6 sedežev in je predsedovala dvema komisijama, medtem ko je albanska PDPA po ustanavljanju imela 7 sedežev in nobene predsedujoče funkcije.

Strankarska pripadnost je pomemben dejavnik tudi v določanju sestave delovnih teles. Sorazmernost se v tem pogledu bolj spoštuje kot v pogledu predsedujočih funkcij, toda opozicija niti teoretično ni mogla dobiti večino v kakršnemkoli telesu. V glavnem so sestave teh teles potrdile prevladujoči večinski obrazec sestave parlamenta po sebi.

Kot je že bilo omenjeno, se je Makedonija soočila s to neugodno okoliščino, da sta se na volitvah leta 1994 dve največji opozicijski stranki umaknili in se nista udeležili drugega kroga volitev (VMRO-DPMNE in Demokratska stranka), kar je omogočilo, da je pred-

volilna koalicija (Zveza za Makedonijo) zmagala z veliko večino, medtem ko je koalicijska partnerica (Liberalna stranka) z 29 sedeži od 95 omogočila celo dvotretjinsko večino v parlamentu. Kasneje, po enem letu in pol, so se liberalci umaknili iz koalicije in tako postali najmočnejša opozicijska stranka skupaj z nekaj neodvisnimi poslanci in z albansko stranko PDPA. Sicer pa se absolutna večina v parlamentu ni spremenila, ni pa bila pripravljena na kakršnekoli spremembe v vodilni strukturi parlamenta.

Pripadnost večinski koaliciji je tako bila ustanovljena kot pravilo in kriterij za sestavo vodilne strukture in tudi za izvajanje politike vodstva parlamenta kot vodstva večinske koalicije.

S stališča demokratske teorije in prakse je gotovo, da je strankarska struktura parlamenta in vodstva rezultat izidov na splošnih volitvah in tudi da je to legitimni princip izvajanja parlamentarnega procesa. Toda, v izkušnjah makedonskega parlamenta je ta princip še enkrat zastavil klasično vprašanje dualizma položaja in spremljanja strankarskih interesov v primerjavi z interesi volilnega telesa. Pokazalo se je namreč, da so volilci glasovali za eno predvolilno koalicijo, ki je kasneje v parlamentu prenehala obstajati, funkcije v vodstvu pa je obdržala samo ena oz. večja stranka. To je ponovno problematiziralo zbir vprašanj, vključujoč vprašanje strankarske, koalicijske in profesionalne lojalnosti, lojalnosti do volilcev, strankarske discipline in standardov obnašanja poslancev itd.

Personalna struktura parlamenta in vodstvo je naslednje pomembno vprašanje v analizi, še posebej s stališča ustvarjanja osebne ugleda, avtoritete in odgovornosti članov parlamenta in članstva v vodilnih organih. Znano je, da sta ugled in vplivnost značilnosti, ki se najprej ustvarita znotraj stranke, potem med volilci in na koncu v parlamentu.

Položaj v vodstvu je posledica normalnega in uspešnega prehoda v tem procesu, toda primeri odstopanja od tega obrazca so bili in so še zmeraj pogosti v parlamentarnih izkušnjah v Makedoniji. To se nanaša ne le na močne in neodvisne poslance, pač pa tudi na izkušnje močnih predstavnikov lokalnih interesov in strokovnjakov, ki so se odpovedali svoji predstaviški osnovi in tudi odstopili od normalnega obrazca. Taki primeri niso niti redkost niti izjema. Nasprotno, izkušnje v tem pogledu so izziv osnovnemu kriteriju strankarske lojalnosti, še več - te zanikajo ekskluzivnost tega principa. V predvolilni kampanji so se stranke bojevale za podporo in lojalnost takšnih posameznikov. Gotovo je, da so med učinkovitimi kanali regrutiranja takšnih članov bile obljube, da jih bodo vključili v vodstvo. V vsakem primeru je razdelitev vodilnih funkcij eden od dejavnikov, ki ima pomembno vlogo pri regrutiranju posameznih kandidatov za poslanske in kasneje vodilne položaje.

Na tej točki je potrebno dodati, da je poleg vodilnih položajev (v hiši) parlamentarcem, in še posebej vodjem, bil na razpolago seznam dodatnih atraktivnih položajev in

odgovornosti: dobro plačani položaji v upravnih in administrativnih organih javnih in državnih podjetij, diplomatski položaji, nadzorni položaji v vladinih agencijah itn. Vse to precej razširja mrežo parlamentarnega vodstva, njegove moči, motivov vključevanja in pričakovanja. Naslednji dejavnik je nedvomno profesionalna in strokovna promocija poslancev in kandidatov za poslance, pri čemer je kandidat, ki ima ambicije za nadaljnjo promocijo in napredovanje v stroki, praviloma na razpolago s kandidaturo v članstvu in vodstvu parlamenta.

V prilogah so podani podatki o izobraževalni in poklicni strukturi sedanjega parlamenta. Izkazalo se je, da ima od 120 poslancev 110 končano fakulteto, le 10 pa končano višjo oz. srednjo šolo. Največja skupina poslancev so strokovnjaki. Namreč, 30 poslancev dela na področju naravoslovnih in tehničnih znanosti, 21 je pravnikov, 17 ekonomistov, 16 zdravnikov, 7 lingvistov, 7 filozofov, 3 so politologi, dva sta stomatologa, eden pa ima končano Fakulteto za šport.

Med predsedniki 22 komisij in odborov parlamenta, je 6 pravnikov, 4 so diplomirali na naravoslovnih in tehničnih znanostih, 3 so ekonomisti, 3 lingvisti, 3 politologi, 3 ostalo.

Naslednji dejavnik v oblikovanju personalnega vodstva parlamenta je možnost ponavljanja mandata. Od 120 poslancev prvega mandata parlamenta, jih je bilo 29 ponovno izvoljenih v drugem mandatu. Večinoma so ti bili imenovani za predsednike ali podpredsednike delovnih teles. Tako je izkušnja, kot podlaga za promocijo, nekaj pomenila.

Etnična struktura parlamenta je relativno stabilna in odraža sorazmerno razdelitev v etnični strukturi prebivalstva in volilnega telesa. V tem pogledu sta dve osnovni odstopenji: rezerviran del vodilnih položajev za poslance albanskih strank - kar je trajna politična značilnost - druga pa je pomanjkanje poslancev albanske nacionalnosti na najvišjih položajih v parlamentu in državi - kar je ponovno odraz šibkosti civilno-politične družbe.

Število žensk v vodstvu parlamenta je še vedno zelo majhno (4-5 poslank v obeh mandatih in le ena poslanka, ki predseduje komisiji). To realno predstavlja enega od najbolj regresivnih in konzervativnih aspektov makedonskega parlamentarizma.

Žže predstavljena analiza kaže na očitno dejstvo, da je vodstvo v makedonskem parlamentu na vseh ravneh bistveno determinirano s pripadnostjo posameznika strankarsko-politični grupaciji kot prevladujočem dejavniku v institucionalni in personalni strukturi parlamenta. V tem kontekstu bi bilo definiranje vodstva v parlamentu kot institucionalizirana moč večine, da vsili svojo voljo manjšini preko dodeljevanja posameznih pooblastil v strukturi odločanja, povsem resnično, vendar pa ne celostno sprejemljivo. V takšni definiciji ni prostora za moč posameznika ali za to, da bi nekaj posamezni-

kov prepričalo ostale, da usvojijo določeno odločbo. Gre samo za moč, da se zagotovi odločba proti drugim. Vodstvo posameznikov je v taki strukturi samo instrument neke že določene politike, ne pa dejavnik usvajanja določene politike. Dejansko je v tej definiciji vodstvo v parlamentu formalno, ker parlament kot avtonomno politično telo ne obstaja, ampak obstaja samo telo, ki zagotavlja legaliteto političnih odločb, ki so že sprejete zunaj. Tovrstno vodstvo parlamenta izposoja svojo legitimiteto iz političnega in volilnega procesa prejšnjega režima in dejansko nima potrebe po nadaljnji legitimaciji v parlamentu.

Kakorkoli že, definicija vodstva mora odgovoriti na vprašanje legitimnosti - to pomeni, ne le moči, pač pa tudi legitimne moči. Ta kriterij vsebuje Blondelova definicija v formulaciji "to induce a group to adopt", kar podrazumeva sprejetje s strani skupine. Toda skupina lahko sprejme nekaj samo v določenem kontekstu. Politično vodstvo oblikuje svojo podobo le v kontekstu boja z določeno politiko, podobno kot se podoba strokovnega vodstva oblikuje v kontekstu boja za določene strokovne koncepte itd. Vodstvo v parlamentu se mora v tem smislu obravnavati v kontekstu funkcij parlamenta. Za legitimnost parlamentarnega vodstva ne zadošča samo to, da proizhaja iz volilnih rezultatov političnih strank, ampak tudi da se vzpostavi in sprejme s stališča funkcij parlamenta. V nasprotnem se lahko govori samo o personalni razporeditvi funkcionarjev, ne pa o parlamentarnem vodstvu kot o političnem in teorijskem konceptu. Če je parlament najvišje politično predstavniško telo državljanov, vsekakor ima pooblastila za kontroliranje vlade. Tudi če je zakonodajni organ s precejšnjo racionalno funkcijo, kar enako omogoča racionalno odločanje o vprašanih splošnega pomena, potem mora legitimnost parlamentarnega vodstva temeljiti na njegovi sposobnosti, da zagotovi ravno te funkcije parlamenta. Znani so primeri, ko se predsedujoči parlamenta izbira iz vrst opozicije in uživa nedvomno avtoriteto in ugled.

Na tej točki se odnosi, značilni za politično strukturo, bistveno spreminjajo. Posameznik ni več samo instrument politične stranke z določenimi pooblastili v parlamentu, temveč si tudi sam pridobiva avtoriteto in vodstvene značilnosti s pomočjo uporabe institucionaliziranih parlamentarnih funkcij. Tovrstno vodstvo je nasploh odvisno od funkcioniranja parlamenta kot avtonomne inštitucije. Zgubljanje ugleda parlamenta, ko se ta pretvarja v glasovalno manjšino za potrjevanje vladne politike, je tudi zgubljanje ugleda parlamentarnega vodstva neodvisno od strankarske podpore.

V skladu s tem je nujno, da se parlamentarno vodstvo v kontekstu institucionalizacije funkcij parlamenta z definicijo določi kot originalni vir njegove legitimnosti. Šele v tem kontekstu dobi personalna struktura realni pomen.

Iz tega proizhaja, da je bistvena značilnost vodstva institucionalizirano vodstvo, ne pa samo politično vodstvo ali strankarska pripadnost. To pa se ne tehta z močjo posamez-

nikov, da prepričajo skupino, da sprejme določeno politiko, temveč tudi z močjo, da prepričajo parlament kot skupino, da nadzira vlado, da resno obravnava njene predloge in racionalno opravičuje politične rešitve. Primer Makedonije dokazuje, da je vodstvo v primeru, ko legitimnost vodilnih položajev temelji samo na politični pripadnosti, samo formalno, medtem ko je položaj v parlamentu šibkejši in nasprotno.

Na podlagi že navedenega se zdi, da bi naslednja definicija vodstva v parlamentu lahko bila produktivna: parlamentarno vodstvo je v moči posameznika ali posameznikov, da učinkovito vplivajo na skupino, da usvoji določene odločbe v parlamentu v skladu z njegovimi institucionaliziranimi funkcijami. Ta definicija je dosti širša kot samo pripadnost institucionaliziranim položajem.

Po tej analizi se lahko poudari, da je vodstvo v makedonskem parlamentu še vedno v fazi iskanja lastne ustrezne vloge, oblike in položaja kot dela splošnega političnega in parlamentarnega procesa in sistema. Nekaj časa bo trajalo, da bo to našlo in določilo svoje pravo mesto in vlogo vodstva. Osnovna dilema je dejansko v tem, kako ostati lojalen stranki, ne glede na to ali je v vladi ali v opoziciji, in hkrati ostati lojalen vrednotam odgovornega demokratičnega reprezentativnega in kvalificiranega parlamenta.

VIRI:

Blondel, Jean. 1991. Leadership. In - The Blackwell Encyclopedia of Political Science, P. 521; Oxford: Blackwell.

Mirčev, Dimitar, Spirovski, Igor. 1998. The Role and Experiences of the Macedonian Parliament in the Process of Transition. In - The New Democratic Parliaments - The First Years. (Eds. Lawrence, D. Longley, Drago Zajc). Appleton/Wisconsin: IPSA RCLS and Lawrence University.

Mirčev, Dimitar. 1997. Edificando nuevas estructuras democraticas: El caso de Macedonia. In - Las Nuevas instituciones politicas de la Europa oriental (Dir. Carlos Flores Juberias). Madrid/Valencia: CEC/IVEL.

Dimitrov, Evgenij. 1998. Specifičnostite na parlamentarizmot vo Republika Makedonija spored Ustavot od 1991. (Features of Parliamentarism in the Republic of Macedonia according to the Constitution from 1991). Skopje: Združenie za ustavno pravo.

Spirovski, Igor. 1998. Ostvaruvanje na ustavnata položba; funkcii na makedonskiot parlament (Implementation of the Constitutional Position and Functions of the Macedonian Parliament). Skopje: Združenie za ustavno pravo.

Priloga - Podatki o delu in sestavi Sobraanja Makedonije in o vodstvu Sobraanja

Struktura Sobraanja Makedonije - 1994-1998

Poslancev	120
Predsednik	1
Podpredsedniki	3
Strank. skupine	5
Število komisij	22
Ad hoc komisije	2
Št. delegacij za mednarodne parlamentar. strukture	4

Št. sej Sobraanja

1991 - 1994	79
1994 - 1998	97

Št. sej Predsedstva

1991 - 1994	248
1994 - 1998	93

Št. sej komisij skupaj

1991 - 1994	856
1994 - 1998	692

Akti sprejeti v Sobraanju

AKTI	1991 - 94	1994 - 98
Zakoni	355	352
Odločbe	566	529
Programi	9	5
Deklaracije	5	6
Avtentična tolmačenja	2	6
Rezolucije	/	1
Sklepi	7	2

Zastavljena poslanska vprašanja

1991 - 1994	700
1994 - 1998	1240

Obravnane interpelacije

1991 - 1994	8
1994 - 1998	7

DEJSTVA IN OKOLIŠČINE, KI VPLIVAJO NA UČINKOVITOST DELA DRŽAVNEGA ZBORA

UVOD

Po novi ustavni ureditvi v Republiki Sloveniji temelji organizacija oblasti, ki izhaja iz ljudstva, na načelu delitve oblasti, tako kot v večini sodobnih ustavnih ureditev.

Načelo delitve oblasti izhaja iz predpostavke, po kateri temeljne državne funkcije - zakonodajno, izvršilno in sodno - opravljajo različni državni organi, pri čemer so razmerja med njimi določena tako, da nobeden ne more prevladati nad drugim. Zaradi tega so nosilci različnih vej oblasti med seboj do neke mere neodvisni, čeprav je pri tem nujno zagotavljati tudi načine in oblike njihovega medsebojnega sodelovanja.

V Republiki Sloveniji opravlja zakonodajno funkcijo Državni zbor, ki ga sestavlja 90 poslancev, izvoljenih s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem, za dobo štirih let.

Državni zbor se je prvič sestal 23. decembra 1992. leta za mandatno obdobje 1992 - 1996. Sedaj teče drugo mandatno obdobje Državnega zbora. Čeprav gre za, v primerjavi z drugimi parlamenti, kratko obdobje delovanja, lahko ugotovimo določene značilnosti njegovega delovanja, predvsem:

- z vidika delovanja znotraj Državnega zbora,
- z vidika odnosov med Državnim zborom in Vlado.

Namen tega prispevka je prikazati videnje delovanja Državnega zbora s strani služb Državnega zbora. Učinkovito delo Državnega zbora ne pomeni veliko število sprejetih zakonov, ampak njihova kvaliteta, ki se kaže predvsem v tem, ali se z zakonom ustrezno rešuje vsebina, ki je predmet urejanja in ali so zagotovljeni pogoji za njegovo izvajanje in spremljanje.

Ob koncu prejšnjega mandata (1996) smo v službah Državnega zbora pripravili poročilo in analizo, ki je prikazala značilnost dela po posameznih letih, obravnavanje in sprejemanje predločenih zakonov in ostalih gradiv, druge metode dela, delo delovnih

* Jožica Velišček, dipl. iur., generalna sekretarka Državnega zbora RS

teles ter v zaključku navedla določena stališča in predloge. Ugotovitve iz te analize se kažejo tudi v tem mandatnem obdobju in so se do določene mere še zaostrole.

DELOVANJE ZNOTRAJ DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor je v času svojega delovanja opravil izredno obsežno, zahtevno in odgovorno delo. V mandatnem obdobju 1992 - 1996 je na 40 rednih in 54 izrednih sejah ter v tem obdobju na 9 rednih in 22 izrednih sejah je Državni zbor kljub spremljajočim težavam, tako proceduralne kot vsebinske narave, ki so se skorajda stalno pojavljale ob obravnavah posameznih aktov in drugih gradiv na sejah oziroma med sejami, uspel obravnavati in sprejeti vrsto pomembnih in zahtevnih sistemskih zakonov, s katerimi se je naša država približala sodobni pravni ureditvi drugih držav.

Intenziviteta dela Državnega zbora je v stalnem porastu. Obsežni dnevni redi, zlasti rednih sej Državnega zbora zahtevajo tako od vodstva zbora, kot od poslancev in strokovnega osebja veliko truda in naporov ter časa za proučitev zahtevnih gradiv. Ob tem je potrebno takoj na začetku opozoriti, da ima takšna intenzivnost večkrat za posledico pomanjkanje časa za poglobljeno obravnavo določene problematike na sejah delovnih teles, ki se zaradi tega prenaša na plenarno zasedanje, ki pa ni primerno mesto za razčiščevanje in pripravo ustreznih rešitev.

Zlasti v zadnjem času je posledica zgornje ugotovitve v tem, da je težko pripraviti kvalitetne sklepe in stališča k zakonskim aktom v prvi obravnavi ter kasneje pregled amandmajev z opredelitvijo do le-teh, tako s strani strokovnih služb, matičnega delovnega telesa, zainteresiranih delovnih teles, kot tudi s strani predlagatelja določenega zakonskega akta. Vse to je podaljševalo razprave, vprašanja so ostajala večkrat odprta oziroma nedorečena. Pojavlja se tudi izrazit porast obravnav zakonov po hitrem oziroma skrajšanem postopku.

Priča smo torej neke vrste nenormalni situaciji, ko se zaradi kvantitete dela sprejemajo ne dovolj kvalitetne rešitve ter posledično tudi krhajo medsebojni odnosi.

Obravnavanje in sprejem predloženih zakonov in drugih aktov

V skladu z ustavo in poslovnikom Državni zbor obravnava in sprejema zakone po rednem, hitrem ali skrajšanem postopku.

Sprejemanje po rednem postopku

Za ta zakonodajni postopek velja, da se o predlogu zakona ali drugega akta razpravlja v treh obravnavah. Nesporno sta najzahtevnejši prvi fazi, ki zahtevata največjo učinko-

vitost in angažiranost tako poslancev kot strokovnih služb - Sekretariata Državnega zbora, Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve in poslanskih skupin - da s pripombami, mnenji, predlogi ter sugestijami in utemeljitvami k predlaganim zakonskim rešitvam v čim večji možni meri prispevajo k oblikovanju strokovno optimalnih rešitev, katere se posredujejo v presojo in sprejem posameznim delovnim telesom zbora, poslancem in poslanskim skupinam.

Glede na navedeno so za obravnavo predloga zakona na seji delovnega telesa zelo pomembni konkretni, vnaprej pripravljene sklepi in stališča matičnega delovnega telesa, ki se za tem predlagajo v sprejem Državnemu zboru. Tak pristop zahteva globalno poznavanje zadev. Zato je za kvalitetno delo potreben ustrezen čas vseh, ki morajo v procesu aktivno sodelovati, torej tudi članov posameznega matičnega delovnega telesa s predsednikom tega telesa na čelu. V kolikor temu ni tako, lahko brez dvoma zaključimo (izvzemši politični motiv), da so bile v prvi zakonodajni fazi razprave poslancev na samih sejah zbora toliko daljše, večkrat zelo utrujajoče in nemalokrat brezplodne.

Vse zadeve, ki so predvidene za obravnavo na zboru, se torej morajo podrobno proučiti. Razčistiti je potrebno dileme ter konfliktna vprašanja znotraj matičnih delovnih teles tako, da bi številne nejasnosti ter nedorečenosti glede koncepta ponujenih rešitev med seboj nasprotujoči oziroma celo izključujoči si interesi posameznih poslanskih skupin, odpadli če v tej fazi ali pa se vsaj zminimalizirali.

V zadnjem času je prva obravnava tako rekoč izgubila svoj namen, saj je opravljena le formalno. Razprava ne poteka v zadostni meri o razlogih, za sprejem zakona, o ciljnih in načelih zakona, o konceptu zakona (poglavitnih rešitvah). V razpravi so zanemarjene finančne, še posebej pa druge posledice, ki jih bo prinesel sprejeti zakon (kadrovske, prostorske in podobno). Računa se na to, da bo mogoče v drugi obravnavi z amandmaji reševati stvari, tudi spremeniti koncept zakona. Tako početje je z vidika kvalitete zakonskih rešitev nedopustno, saj rešitev, predlagana z amandmaji, ki spreminja v prvi obravnavi sprejeti koncept, ni proučena z vseh vidikov urejanja zakonske materije kot celote, vpliva na druge zakone v pravnem sistemu ter ostale posledice. Ta problem se seveda še multiplicira, če je amandma vložen z 10 podpisi med obravnavo posameznega člana. Če se v drugi obravnavi pojavijo amandmaji, ki ne sledijo konceptu zakona, sprejetemu v prvi obravnavi, bi bilo smiselno predlog zakona vrniti v prvo obravnavo.

V drugih primerih pa se s številnimi stališči in sklepi (tudi ne dovolj proučenimi) zavezuje predlagatelj, da za drugo obravnavo pripravi skoraj popolnoma nov zakon (vsaj v bistvenih stvareh). V takem primeru bi bilo bolj primerno zakon zavrniti. Državni zbor in njegova delovna telesa ne bi smela biti servis predlagatelja pri projektu, ki je slabo pripravljen in proučen oziroma katerega predlagatelj ne zna z argumenti utemeljiti.

Druga faza zakonodajnega postopka je v smislu zgornjih ugotovitev identična. Vztrajati bi torej kazalo, da se stališča do vloženih amandmajev k predlogu zakona v drugi fazi zakonodajnega postopka nujno oblikujejo na delovnih telesih pred obravnavo na zboru. Enako bi moral storiti tudi predlagatelj akta. S tem bi se v največji možni meri izognili prekinitvam obravnave določene točke dnevnega reda med samo sejo zboru, kar se večkrat dogaja, saj se mora na zahtevo poslancev sestati delovno telo in se opredeliti do vloženih amandmajev, zlasti tistih, ki so se sprotno vlagali v skladu s poslovníkom Državnega zbora, ki je ravno v tem delu izredno širok, liberalen. Praksa kaže, da je zelo enostavno pridobiti 10 podpisov za vložitev amandmaja v roku, krajšem od 15 dni pred sejo oziroma v razpravi sami. Ni malo število zakonov, pri katerih je v obravnavi več amandmajev kot ima zakon členov. So tudi taki, pri katerih so k vsakemu členu sprejeti amandmaji, kar pomeni, da je zakon od prve do tretje obravnave v celoti spremenjen. V javnosti je nemalokrat slišati očitke Državnemu zboru, da se je zakon tekom obravnave "pokvaril", da je Državni zbor sprejel nekonsistentne, neizvedljive rešitve. Če je v zvezi s tem dovoljena ocena lahko rečem, da gre lahko za krivdo na strani Državnega zbora, še večja pa je na strani Vlade, ki v največjem številu predlaga zakone ter je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. V preteklem mandatu ni bilo nikoli uporabljen inštitut zaupnice vladi ob sprejemanju zakona (6. podpoglavje XIV. poglavja poslovníka DZ) niti ni bilo z njo zagroženo, da bi se preprečil sprejem, po mnenju Vlade, nesprejemljivih rešitev.

V tej smeri bo potrebno proučiti ustreznost poslovníških določb, saj tak način dela otežuje delo poslancev med samim potekom seje, strokovno in zainteresirano javnost ter strokovne službe pa objektivno pasivizira.

Tretja faza zakonodajnega postopka je faza končnega oblikovanja in sprejemanja določenega akta. Glede obsežnosti in števila pripomb ter amandmajev lahko rečemo, da je ta faza končni odraz kvalitete predloženega gradiva v zakonodajni postopek v prvi in uspešne dodelave v drugi obravnavi. V kolikor se načelom glede razpoložljivega časa, kooperativnosti predlagatelja in kooperativnosti vseh strokovnih služb zboru ne sledi, je mnogokrat tretja obravnava preobsežna, celo nekonsistentna. Primeri, da število amandmajev presega število členov, bi ne smeli biti niti izjeme, marveč bi veljalo uporabiti instrument ne sprejetja zakona oziroma vrnitve zakona v drugo obravnavo, za kar je potrebno dopolniti poslovník.

Zgoraj omenjene pomanjkljivosti so se kazale tudi pri sprejemanju drugih aktov, predvsem nacionalnih programov.

Sprejemanje po hitrem oziroma skrajšanem postopku

Poseben problem predstavljajo obravnave predlaganih zakonskih aktov po hitrem ali po skrajšanem postopku. Po poslovniku Državnega zbora se lahko zakon sprejme po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, po skrajšanem postopku pa, če gre za manj zahtevne spremembe ali dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznih zakonov ali njihovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve z drugimi zakoni ter spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi z odločbami Ustavnega sodišča. Tak način obravnave zakonov po ugotovitvah iz mnenj Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve in mnogokrat tudi matičnega delovnega telesa ali zainteresiranega delovnega telesa, ni bil vedno zadovoljivo utemeljen v smislu opravičljivosti razlogov, ki jih določa poslovnik. Ne glede na to, so poslanci ob določanju dnevnih redov soglašali s takimi postopki.

V kolikor ti postopki niso zadosti utemeljeni povzročajo stihijsko obravnavanje gradiv, kar pa nujno vodi v manj kvalitetne rešitve. Ob tem so se dogajale prekinitve sej zbora zaradi sestajanja matičnih in zainteresiranih delovnih teles in podaljševanje delovnega časa čez vsako razumno mero, kar tudi ni nezanemarljivo. Izhajajoč iz navedenega bi kazalo v bodoče, če dejansko ni za tak način obravnave in sprejemanja aktov tehtnih poslovniško določenih argumentov, pristopiti k temu bolj selektivno in v skrajno nujnih primerih. Ob tem lahko ugotovimo, da je bil institut hitrega postopka "zlorabljen".

Sprejemanje zakonov po hitrem postopku je potrebno gledati tudi v luči pravne države. Nedopustno je namreč številne zakone sprejemati po hitrem postopku, tako rekoč v enem dnevu, jih objaviti v Uradnem listu z uveljavitveno klavzulo "naslednji dan". Subjekti, ki so dolžni uporabljati, izvrševati in spoštovati sprejeti zakon, ga niti ne poznajo, kaj šele, da bi ga lahko proučili, pa so če odgovorni za njegovo spoštovanje pod grožnjo kazenskih sankcij.

DRUGE METODE DELA

Proceduralni predlogi, obstrukcija, replika, posvetovanje v poslanski skupini

V kontekstu tega vprašanja velja zlasti opozoriti na poslovniško določene institute, ki se jih poslanci pogosto poslužujejo: proceduralni predlogi, obstrukcija, replika, posvetovanje v poslanski skupini.

Zelo pogosto postavljanje proceduralnih predlogov oziroma zahtev, ki imajo po poslovniku Državnega zbora tudi sicer prednost pred ostalimi metodami dela tekom seje zbora, je bilo sicer nemalokrat upravičeno, večkrat pa tudi neutemeljeno. Proceduralni predlogi so preseгли svoj namen ter posegli v samo vsebino razprave, posledica tega pa so bili nepotrebni zapleti med sejami zbora, ki so otežkočali in zavirali potek sej zbora.

Avtoriteta vodenja seje pride v tem primeru najmočneje do izraza, zato bi moral imeti predsedujoči možnost, da poslancu ne da besede, predno mu ta pisno ali izjemoma ustno ne razloži v čem je proceduralni predlog.

Prav tako je bilo delo zbora otežkočeno z napovedanimi ali pa tudi nenapovedanimi obstrukcijami določenih poslanskih skupin. Posledica tega so bile seveda prekinitve sej, nezmožnost sprejemanja končnih odločitev o posamezni zadevi, nezmožnost oblikovanja sporazumnih rešitev in s tem bistveno zmanjšana učinkovitost dela zbora oziroma delovanje zbora na sploh. V pretežni meri je šlo za odločitve političnega značaja, zato ta problematika presega namen tega prispevka.

Tudi institut replike je do neke mere zlorabljen. Ne gre le za opozorila na napako ali popravo navedbe, ki po mnenju poslanca ni točna in je povzročila nesporazum ali potrebo po osebem pojasnilu, kot to določa drugi odstavek 70. člena poslovnika Državnega zbora.

Poslanci večinoma zahtevajo besedo za repliko, da povedo svoje stališče, ki se razlikuje od predgovornikovega (kar je stvar razprave) oziroma za splošno razpravo o obravnavani problematiki.

Pri pomembnih odločitvah je seveda smiselno, da se pred glasovanjem poslanci posvetujejo v poslanski skupini in zato zahtevajo prekinitve dela Državnega zbora v skladu z drugim odstavkom 72. člena poslovnika Državnega zbora.

V praksi pa se dogaja, da se ta institut uporabi "kar tako" in za nerazumno dolg čas. V zvezi s tem bi po našem mnenju moral imeti določene pristojnosti predsedujoči, tako glede ocene ali gre za upravičeno zahtevo po prekinitvi kot tudi glede dolžine prekinitve. Predsedujoči je namreč odgovoren za nemoteno potekanje dela Državnega zbora.

Delo delovnih teles

Iz izredno preglednega poročila Državnega zbora 1992-1996, ki je bilo pripravljeno v službah Državnega zbora je razviden statistični pregled dela delovnih teles zbora, pregled sprejetih aktov, pregled dokumentov v določeni (zatečeni) fazi obravnave in pregled dokumentov, katerih zakonodajni postopek se praktično še ni začel. Nadalje pa iz podrobnejših poročil delovnih teles izhajajo ugotovitve, ki so podobne ugotovitvam v tem poročilu in druge ugotovitve, ki so za posamezna delovna telesa specifične.

Če iz prejšnjih delov tega prispevka izhaja, kaj bi bilo potrebno pri delu delovnih teles popraviti. O tem pa je potrebno še dodati, da je, glede na število poslancev v Državnem zboru, preveliko število delovnih teles, ki imajo tudi preveliko število članov. Tudi iz primerjalnega pregleda po drugih evropskih parlamentih lahko pridemo do enake ugotovitve.

Iz teh razlogov (seveda pa tudi zaradi preobsežnih dnevnih redov sej Državnega zbora) so delovna telesa pogosto nesklepčna oziroma posamezni odsotni poslanci ne predstavijo svojih pogledov na seji delovnega telesa, ampak so le-te prenašali na plenarne seje, ki za konkretno razčiščevanje posameznih zadev niso primerne.

Na seje delovnih teles bi bilo potrebno v večji meri vabiti strokovnjake z določenega področja in se seznanjati z njihovimi stališči. Vsekakor pa je potrebno tudi v bodoče na seje delovnih teles vabiti predstavnike institucij in civilne družbe, najbrž pa tudi predstavnike institucij in organizacij ter posameznike, ki poznajo določeno področje v praksi in ki morajo zakone izvajati oziroma jih uporabljati.

Neposredno za kvalitetnejši potek sej delovnih teles in njihovo učinkovitost, pa kaže izpostaviti dve ugotovitvi:

- pri članih delovnega telesa je potrebno vzpostaviti odnos, da je njihova udeležba (ne le zaradi sklepčnosti) na sejah delovnega telesa, ob pravočasnem sklicu in ob pripravljenih gradivih, nesporno prvi pogoj za uspešno, učinkovito in časovno primerno delo seje delovnega telesa;
- dnevi, določeni za sejo delovnih teles v skladu z mesečnimi programi dela, naj bi bili namenjeni tudi vsem potrebnim koordinativnim, posvetovalnim in pripravljalnim sestankom na temo obravnavane zadeve, ki naj bi postali stalnejša metoda dela. Na teh neformalnih sestnakih bi se lahko seznanili z dodatnimi gradivi in informacijami, kar bi pripomoglo k boljšemu razumevanju obravnavane problematike in izoblikovanju optimalnih rešitev.

ODNOSI MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO

Ugotovimo lahko, da je sodelovanje med Državnim zborom in Vlado primerno, prihaja pa tudi do določenih problemov, katere pa je treba sproti razčiščevati ter ustvariti prakso, po kateri bosta lahko oba organa delala dobro.

Razlogi za določene probleme, ki se pojavljajo v tem sodelovanju, so navedeni v nadaljevanju.

V Republiki Sloveniji gradimo nov pravni sistem, tako na političnem kot gospodarskem področju. Zakonodaja, ki jo imamo, še ni v celoti prilagojena novim razmeram, ni

usklajena z novo ustavo Republike Slovenije. Zato je dela veliko, interesi posameznih subjektov (državnih organov, političnih strank in drugih), da se posamezne stvari čimprej uredijo pa so različni, kar je s posameznega vidika povsem razumljivo.

Zato bi morala Vlada določiti prioriteten program, ki bi ga uskladila z Državnim zborom in ki bi bil vodilo tako za delo Vlade kot Državnega zbora.

Tako službe Državnega zbora kot Vlade niso v zadostni meri ekipirane tako, da bi lahko strokovno in korektno v tako kratkih rokih opravile naložene jim naloge.

Za izboljšanje konkretnega dela v Državnem zboru in s tem tudi odnosov med Državnim zborom - poslanci in Vlado, bi poleg usklajenega programa dela, ki sem ga že prej omenila, potrebno doseči tudi večje sodelovanje predstavnikov Vlade na sejah delovnih teles Državnega zbora in na sejah Državnega zbora. Zavedam se velikih obremenitev Vlade in razlogov, zaradi katerih ne morejo biti vedno prisotni, vendar menim, da bi se z direktnim posredovanjem predstavnikov vlade izognili marsikateremu nesporazumu oziroma sprejetju sklepa, ki ga vlada ne more izvršiti oziroma ne v določenem roku.

Z večino glasov sprejeti sklepi v Državnem zboru in postavljena poslanska vprašanja in pobude zahtevajo, da se Vlada do njih opredeli in sicer tako, da sprejete sklepe izvrši ali pa da poda Državnemu zboru pojasnilo.

Vlada je kot izvršilna veja oblasti relativno samostojna, vendar mora imeti vsekakor interes za čimboljše sodelovanje z Državnim zborom, saj poglobljanje nesoglasij lahko v končni fazi pripelje tudi do uporabe ustavnih institutov, kot so interpelacija in nezaupnica.

ZAKLJUČEK

Kljub težavam in določenim pomanjkljivostim, ki so se ob obilici dela občasno pokazale na sejah Državnega zbora, je bilo opravljeno obsežno delo, sprejeta je bila vrsta zahtevnih zakonov ter drugih aktov na vseh pomembnejših področjih, ki so prispevali k dograjevanju našega pravnega sistema v smeri približevanja razvitim evropskim državam. Gotovo pa bo imel Državni zbor tudi v bodoče še veliko dela.

Zato da bi delo Državnega zbora teklo čimbolj nemoteno in da bi bile sprejete kvalitetne rešitve, bi bilo potrebno na podlagi dosedanjih izkušenj in zapažanj, določene stvari spremeniti, dopolniti ali pa precizneje opredeliti. Glede na to bi bilo smotno proučiti in ustrezno upoštevati naslednje predloge in stališča:

- Dnevne rede sej Državnega zbora bo potrebno oblikovati bolj racionalno z določitvijo prioritet in po možnosti z vsebinsko bolj povezanimi sklopi vprašanj. Treba bi si bilo prizadevati za to, da razen v izjemnih situacijah, ostajajo dnevni redi takšni kot so

določeni v predhodnem sklicu ter da se ne širijo naknadno z dodatnimi točkami, ki jih vsiljujejo predlagatelji po hitrem ali skrajšanem postopku ali svojo zahtevo utemeljujejo na kak drug način. Te odločitve so v rokah poslancev, ki sprejemajo dnevni red.

- Trajanje sej Državnega zbora bi bilo potrebno časovno omejiti, po možnosti brez prekinitev, tako da bi posamezna seja tekla od prvega dne neprekinjeno do dne, ki bi bil določen za zaključek seje zbora.
- V izogib pogostim in večkrat nepotrebim zapletom na sejah Državnega zbora ter zaradi odprave določenih nejasnosti, bo potrebna poglobljena proučitev vseh tistih določb poslovnika Državnega zbora, ki kakorkoli lahko vplivajo na potek in kvaliteto dela zbora ter jih ustrezno izboljšati v smeri večje precizacije in jasnosti.
- Delu delovnih teles zbora, zlasti matičnih delovnih teles, bi bilo treba nameniti več časa in pozornosti. Pri tem je še zlasti pomembno, da bi imela na razpolago dovolj časa za proučitev obravnavanih gradiv, za katera so pristojna. Potrebno bi bilo zagotoviti, da se večina dilem, sporna vprašanja in raznolikost pogledov pri reševanju določene problematike, v pretežni meri obdelata in razčisti v matičnem delovnem telesu, ob pomoči stroke. Na podlagi maksimalno močnega konsenza, dosečenega glede ključnih vprašanj v matičnem delovnem telesu, bi bil bistveno olajšan način in postopek sprejemanja določenega akta na sejah zbora. Hkrati pa bi tak način dela prispeval tudi k boljši kvaliteti in večji učinkovitosti zbora nasploh ter ne nazadnje dvigu ugleda Državnega zbora v javnosti.
- V bodoče si bo treba prizadevati za bolj intenzivno sodelovanje Državnega zbora z Vlado (na vseh nivojih glede na pristojnosti), za sprotni pretok informacij ter za ažurno spremljanje obravnave določene problematike na sejah Državnega zbora s strani Vlade. Na ta način bi se tudi sporna vprašanja tekoče razreševala in prišla bolj usklajena v razpravo poslancem v parlamentu, kar je tudi bistvenega pomena za hitrejšo in učinkovitejšo doseganje sprejemljivih rešitev.

GLASOVALNE PROCEDURE IN FORMIRANJE DNEVNEGA REDA V EVROPSKIH PARLAMENTIH

POVZETEK

Vprašajmo se, katero metodo glasovanja uporabljajo evropski parlamenti, ko odločajo o večih, med seboj izključujočih se alternativah. V kakšnem obsegu so zakonodajni rezultati determinirani z razlikami v proceduri glasovanja, še posebej v zadnji fazi zakonodajnega procesa? Ta vprašanja so za pričujoči prispevek ključna. V prvem delu analize tako opisujem glasovalni postopek v zakonodajnih telesih zahodne in tudi centralno-vzhodne Evrope. Prispevek temelji na podatkih, ki so nam jih posredovali strokovnjaki iz različnih držav. Izkazalo se je, da sta v uporabi v glavnem le dva pristopa, in sicer eliminacija in zapovrstna procedura. Čeprav uporabljena v večini evropskih držav, slednja še ni bila deležna večje raziskovalne pozornosti. V drugem delu prispevka je izpostavljenih nekaj posledic parlamentarne procedure glasovanja. Še posebej pa analiziram načela formiranja dnevnega reda, kar boste zasledili na koncu prispevka.

PREDSTAVITEV

Katero glasovalno metodo uporabijo evropski parlamenti v primeru, ko se odločajo med večimi, izključujočimi se alternativami? Ali so posamezni elementi parlamentarnega glasovalnega postopka za končni zakonodajni output pomembni?

V zadnjih desetletjih se je pokazalo, da je skupek preferenc pri glasovanju obremenjen z različnimi težavami.¹ Tri teme, pomembne za raziskave v zakonodajni veji oblasti, so v relevantni literaturi izčrpno obdelane. Prva je domnevna razširjenost ciklov večinskega glasovanja. Plott (1967) je pokazal, da obstoj jasne večinske alternative v glasovalni igri zahteva, da so volilčeve preference distribuirane zelo simetrično, vendar

¹ Parlamentarno sprejemanje odločitev je raziskovano že stoletja, vendar je sistematična obdelava teoretičnih pristopov neločljivo povezanih s težavami pri različnih preferencah novejši fenomen.

* Dr. Bjørn Eric Rasch je profesor na Institutu za proučevanje države Univerze v Oslu, Norveška

pa je praksi takšno simetrijo skorajda nemogoče najti. V relevantni literaturi sicer najdemo nekaj primerov ciklov večinskih glasovanj, vendar pa empirična relevantnost generične nestabilnosti večinskega pravila še vedno ostaja nejasna (Green in Shapiro 1994, glej tudi Van Deemen 1998). Drug pomemben vpogled poudarja pomembnost institucionalnih dogovorov (McKelvey 1976, Shepsle 1979). Večinsko pravilo je lahko institucionalizirano na različne načine (pri različnih alternativah). Tako teoretični argumenti kot empirični rezultati podpirajo ugotovitev, da procedure pri sprejemanju odločitev in podrobnosti določanja dnevnega reda v veliki meri vplivajo na output (še posebej v primeru večinskih ciklov). Tretja pomembna tema je povezana z uporabo strategije in spretnosti v glasovalnih postopkih (Farquharson 1969). Pokazalo se je, da so vsi glasovalni postopki ranljivi. Ne glede na institucionalni okvir se vedno zgodi, da nekateri glasovalci dosežejo boljši rezultat (z njihovega vidika) s tem, da glasujejo v naprotju s svojimi praviimi preferencami (Gibbart 1973, Satterthwait 1975). Ko so postopki sprejemanja odločitev manipulativni, imajo odločevalci možnost glasovati proti alternativni, ki jo sicer odobravajo, ali v korist alternative, ki ji sicer naprotujejo. Da bi lahko analizirali takšna dejanja, so glasovalne institucije ponavadi organizirane kot nekooperativne igre (McKelvey in Niemi 1978). Takšno strateško glasovanje bo sčasoma rezultiralo v outputu, ki bi bil bližji preferencam glasovalcev. Tistim, ki sprejemajo odločitve, so na voljo tudi druge oblike strateških manevrov. Tak primer je volilna menjava oz. pomoč v pričakovanju protiusluge, manipulacije volilnega zaporedja oz. neiskren dodatek ali odbitek (Riker 1986).

Namen tega prispevka je dobiti vpogled v parlamentarne procedure glasovanja v evropskih parlamentih. Prispevek daje vpogled tudi v možnosti in posledice različnih pristopov glasovanja v zakonodajnem telesu. Omejil sem se na metode glasovanja o zakonih in amandmajih v spodnjih domovih parlamentov.

Parlamenti uporabljajo pri glasovanju o navadnih zakonih in ostalih aktih (resolucije, ustavni amandmaji, proračun, finančna zakonodaja,...) različne metode. Spodnji ali zgornji dom lahko pristopita k težavam pri glasovanju na različne načine. Procedure, ki jih prispevek obravnava, niso nikoli uporabljene za volitve znotraj domov (npr. za volitve predsedujočega).

Prispevek je organiziran na sledeč način. Na začetku so poudarjene glasovalne procedure v evropskih parlamentih. Podatke so zagotovili strokovnjaki iz celotne Evrope. V drugem delu je predstavljeno zaporedje glasovalnih pravil in procedur. Dnevni red v veliki meri sloni na načelih, ki bi naj zagotavljala sprejem "pravih" večinskih alternativ (kadarkoli te pač obstajajo). Tretji in zadnji del pa vsebuje zaključne misli in pripombe.

PARLAMENTARNA GLASOVALNA PROCEDURA

Glasovalne procedure so mehanizmi, preko katerih se posamezni glasovi prevajajo na kolektivno raven. Da bi lahko delali s številnimi možnimi alternativami, so glasovalne procedure sestavljene iz metod glasovanja ter bolj ali manj kompleksnih pravil odločanja. Prva komponenta opisuje kako in v kakšni obliki se glasovi "obdelujejo" (kako se seštevajo in združujejo). Pravila odločanja vsebujejo prevladujočo relacijo, ki jo definirajo zahteve po zmagi - npr. večinsko načelo - kot tudi pravila, ki določajo prioritete oz. vrstni red glasovanja (v primeru, da je do sprejema končne odločitve predpisanih več glasovanj). Če mora zbor izbrati med tremi ali večimi vzajemno izključujočimi se alternativami, lahko uporabi veliko število procedur (glej Riker 1982, Nurmu 1987, Miller 1995). V parlamentarni praksi pa se izkaže, da sta v uporabi le dva pristopa. Parlamenti se nagibajo ali k uporabi eliminacije ali k neke vrste zaporedni proceduri. Eliminacijska procedura je bila v literaturi že izredno obsežno obdelana in analizirana, to pa najbrž zato, ker se uporablja v anglo-ameriškem svetu, medtem ko zaporedna procedura ni doživela tolikšne pozornosti (glej Miller 1995, Bjurulf in Niemi 1981).

Rezultat procedure je izbira ene od alternativ iz fiksne ali neskončne niza vseh možnosti. Alternative so vzajemno izključujoče se opcije; kar pomeni, da ni nujno, da so v praksi predlogi in alternative enaki (Ordershook in Schwartz 1987:183). Alternative morajo biti najprej organizirane v nekakšnem zaporedju, to je t.i. predoločeno glasovalno zaporedje. Zaporedna procedura sedaj deluje pri glasovanju o posameznih alternativah v določenem zaporedju. Potemtakem začetno glasovanje odkrije ali večina podpira prvo alternativo ali ne. Če ta posamična alternativa prejme večino glasov, je sprejeta in glasovanja ni potrebno ponavljati; vse ostale alternative - ki s sprejeto niso kompatibilne - pa so avtomatično eliminirane. Če pa se večina odloči proti prvi alternativni, je ta odstranjena in več ni deležna nobene pozornosti. Zbor se potem pomakne do naslednje alternative, ki sledi po vrstnem redu glasovanja.

Tretja stopnja glasovalnega procesa nastopi le v primeru, ko je druga alternativa zavrnjena. Glasovalna procedura teče toliko časa, dokler ena od alternativ ne dobi večine. Najmanj ena od dveh preostalih alternativ v zadnjem koraku mora pridobiti večino, če seveda te ni pridobila nobena od prejšnjih alternativ. Struktura zaporedne procedure je prikazana v *Shemi 1*, ki predpostavlja štiri vzajemno izključujoče se opcije a, b, c in d ter vrstni red glasovanja abcd.²

² Riker (1982:73) zapiše, da "če na koncu ni zmagovalca, se procedura ponovi ali zavrže". Zaporedna procedura je v takem primeru odločna. Ena od dveh alternativ v zadnjem koraku glasovanja bo nujno prevladala, seveda če je ta stopnja sploh dosežena.

V primeru alternativ, o katerih se glasuje preden ima parlament trdno večino, mora rezultat vsaj delno temeljiti na *ex ante* ali *ex post* pomožnem glasovanju (v dodatku prvemu glasovanju). V slednjem primeru (*ex post*) člani parlamenta glasujejo v korist alternative, ki je rangirana nižje le v primeru, ko se višje rangirane alternative že eliminirane. Tako zakonodajalec glasuje neposredno v skladu s svojimi preferencami; vedno, ko primerja dva niza alternativ, bo izbral tisti niz, ki je na njegovi preferenčni lestvici rangiran višje. To vedenje lahko označimo kot iskreno oz. nestratesko glasovanje. Stratesko glasovanje pa zahteva informacije o preferencah drugih in se formira kot *ex ante* možno glasovanje. Tako posameznik glasuje v prid neke alternative, čeprav ta v njegovih preferencah ni najvišje rangirana. Namen tega je zagotavljanje čim boljšega rezultata. Naj poudarimo, da v zaporedni proceduri (dokler je določen vrstni red glasovanja) noben glasovalec ne more pridobiti z glasovanjem v prid najslabše alternative. Torej z glasovanjem v nasprotju s svojimi preferencami ni mogoče pridobiti.³

Eliminacijska procedura primerja nize alternativ in na vsaki stopnji glasovanja izbere le eno alternativo.⁴ Po ureditvi alternativ v nek red sledi začetno glasovanje med prvima dvema alternativama. Zmagovalec tega prvega kroga dobi nasprotnika v tretji alternativni vnaprej določenega glasovalnega zaporedja. Večinski zmagovalec drugega kroga se spet sooči s četrto alternativo itn. S *k* alternativami na dnevnem redu se tako izvede natančno *k-1* glasovanj. Med glasovalno proceduro so alternative vedno posamično eliminirane. V nasprotju z zaporedno proceduro zmagovalec ni nikoli znan pred zadnjim glasovanjem; zmage na predhodnih stopnjah so lečasne.

Iskreno glasovanje v primeru eliminacijske procedure prav tako pomeni glasovanje striktno v skladu s posameznikovimi preferencami. Stratesko glasovanje pa prinaša glasovanje v nasprotju s pravimi preferencami na zgodnjih stopnjah glasovalnega procesa, tj. v prid nižje rangirani alternativni z namenom uspešnega glasovanja na zadnji stopnji. Tako lahko zakonodajalec dejansko pridobi z glasovanjem proti njegovi prvi izbiri.

Tabela 1 nakazuje glavne pristope zakonodajnega glasovanja v primerih mnogih alternativ v parlamentih po Evropi, kakor tudi v Evropskem parlamentu. Dodali smo še primera ZDA in Kanade. Kod vidimo, v Evropi dominira zaporedna procedura. Z izjemo skandinavskih držav tabela ne temelji na posebej natančnih analizah glasovalne prakse. Informacije iz posameznih držav so prispevali posamezni strokovnjaki iz teh

³ Vzrok temu je, da kakor hitro dobi alternativa večino glasov, postane odločitev zakonodajnega telesa. Če glasovalec misli, da je ta rezultat najslabši, mu bo nasprotoval. Če pa misli, da je glasovana alternativa najboljša, bo njenim možnostim s tem, da bo glasoval proti, le škodil.

⁴ Kot kaže *Shema 1*, procedura primerja podnize alternativ. Primerjave so narejene tako, da imajo podnizi skupne vse elemente, razen enega.

držav. Kadarkoli je bilo mogoče, smo tudi pregledali druge vire in relevantno literaturo.⁵ Naj omenimo, da so nove demokratične institucije v post-socialističnih evropskih državah še vedno v fazi konsolidacije, zato lahko v procedurah pričakujemo več nejasnosti kot v konsolidiranih demokracijah. Zadnja pripomba posebej velja za primer poljskega Sejma. Čeprav smo v tem primeru lahko zasledili elemente obeh obravnavanih procedur, je težko reči, kako se obe proceduri uporabljata v vsakodnevnih dogajanjih.⁶

V evropskih parlamentih (glej *Tabelo 1*) težko najdemo politično stranko, ki bi v parlamentu imela absolutno večino. Seveda je Velika Britanija izjema. Zato seveda prevladujejo večstrankarski sistemi. Večkrat so vlade formirane pod zelo nejasnimi pogoji, pa tudi vladajoče večstrankarske koalicije se trudijo delovati kot enoten blok. V slednjem primeru (pod predpostavko discipliniranosti vladajoče koalicije) bi bile podrobnosti procedure glasovanja za rezultat težko bolj pomembne. V parlamentarnih sistemih, splošno znanih po visokih stopnjah strankarske discipline, igrajo glasovalne procedure največjo vlogo v situacijah manjšinskih vlad; glasovanje pač lahko vpliva na rezultat, če vladajoče stranke ne uspejo zagotoviti večinske podpore v zakonodajnem procesu.⁷ Na pogajanja v pred-glasovalnih fazah lahko vplivajo predvidevanja o tem, kaj se bo zgodilo, če poskus pridobivanja večinske podpore propade.

Koliko je pomembna shema glasovanja, ki jo uporabljamo? Katera od procedur je za sprejemanje odločitev v parlamentu bolj primerna? Na ta vprašanja ni enostavnega odgovora. Naj opozorim le na nekatere relevantne značilnosti. Glasovanje v eliminacijski

⁵ Npr. Pappi 1992 (o nemškem Bundestagu) in Ramstedt 1961 (o severnih državah, Franciji, Nemčiji, Švici, Veliki Britaniji in različnih mednarodnih organizacijah). Wolters (1980 in 1984) trdi, da nizozemska procedura temelji na eliminaciji, medtem ko mi trdimo, da je glede glasovanja o zakonodaji bolj adekvatna zaporedna procedura. Vendar pa niso glasovalne prakse vedno pregledne in jasne, saj se za različne tipe zakonodajnih odločitev uporabljajo različne procedure.

⁶ Ordershok in Schwartz (1987) sta analizirala mešanico različnih procedur tudi v ameriškem kongresu. Enako velja za najmanj nekaj držav, ki uporabljajo dopolnilno ogrodje.

⁷ Manjšinske vlade se na Norveškem pojavljajo kar pogosto (63% vlad od 1884 do 1997) in seveda bolj pogosto kot povprečno v zahodni Evropi (za primerjavo Strøm 1990; 35% manjšinskih vlad v 15-ih parlamentarnih demokracijah v zahodni Evropi med leti 1945-87). Le 5 od 25-ih volitev po letu 1905 je dalo večino v parlamentu le eni stranki. V začetku 80-ih let je povprečno 15% vseh glasovanj v parlamentu vključevalo 3 ali več vzajemno izključujočih se alternativ. Pod večinsko vlado 1983-84 je bil ta odstotek potencialno težavnih situacij le 0.2%. Če povečamo drugače, težav pri določanju vrstnega reda glasovanja praktično ni bilo. Podrobneje v Rasch (1988). V sistemih s šibko strankarsko disciplino pa so težave z določanjem vrstnega reda glasovanja bolj significantne kot kažejo zgornji podatki.

proceduri zlahka postane bolj kompleksno in neprepustno za odločevalce kot pa zaporedno glasovanje, gledano z vidika stroškov sprejetja neke odločitve in implementacije. V zaporedni proceduri je večja hitrost glasovanja prav tako lažje izvedljiva.

V eliminacijski proceduri je rezultat glasovanj manj odvisen od izbranega vrstnega reda glasovanja. To je toliko bolj res, če obstaja *Condorcet* zmagovalec (med omejenimi nizi alternativ) in če poslanci ne glasujejo strateško.⁸ Pod temi pogoji standardna eliminacijska procedura vedno izbere *Condorcet* zmagovalca. *Condorcet* zmagovalec pa lahko izgubi v primeru zaporednega glasovanja, če se o njem glasuje prezgodaj. Višja stopnja odvisnosti od vrstnega reda glasovanja v zaporednem glasovanju lahko vodi k povečanju moči tistih, ki so odgovorni za določanje tega vrstnega reda. Vendar pa je vrstni red nepomemben, če je neka alternativa na prvem mestu preferenc večine glasovalcev. To drži v obeh procedurah. Ko obstaja večinsko podprta alternativa in se uporablja zaporedna procedura, pa je vrstni red glasovanja lahko kljub vsemu pomemben.

Pomembno je opozoriti tudi na dejstvo, da nobena procedura ne omogoča sprejema šibkih alternativ (kot je to npr. *Condorcet* poraženec). Ne eliminacijska ne zaporedna procedura ne moreta zagotoviti, da bodo Patero dominantne alternative poražene v pogojih iskrenega glasovanja. (glej npr. Straffin 1980, Grofman xx).⁹

Katera procedura glasovanja je po pristopu bolj dovzetna za strategijo in spretnost glasovalcev? Rezultate glasovanja je možno manipulirati na več načinov. Niz alternativ je tako lahko predmet različnih strateških dodatkov ali umikov predlogov. Več prispevkov poudarja možnost uvedbe amandmajev z namenom rešiti zakon, ki na poti k porazu, ali "ubiti" zakon, ki je na poti k zmagi; pod predpostavko uporabe eliminacijske procedure (Enelow in Koehler 1980). Manipuliranje vrstnega reda je lahko povezano z izbiro glasovalne metode, z izbiro vrstnega reda alternativ ali z označevanjem alternativ (kar lahko vpliva na vrstni red). Strateško je glasovanje prav tako eden od načinov ma-

⁸ *Condorcet* zmagovalec je alternativa, ki premaga vsakega nasprotnika v *pairwise* večinskem tekmovanju. *Condorcet* poraženec pa je alternativa, ki izgubi proti vsaki drugi alternativni.

⁹ Če obstajata dve alternativni a in b in vsi preferirajo a pred b , to pomeni, da so situacije, kjer bo b rezultat. Primer eliminacijske procedure: predpostavimo, da se tri stranke I, II in III enake velikosti ukvarjajo s štirimi alternativami a , b , c in d . Njihove preference so: I: $abcd$; II: $cabd$; III: $dabc$, z a kot *Condorcet* zmagovalcem. Vsaka stranka preferira a pred b , kar pomeni, da je b Pareto prevladujoč. Vendar vrstni red glasovanja $acdb$ vodi k b kot rezultatu glasovanja (če je le-to iskreno). Če v je v nekem primeru a predlog preložitve odločitve in b status quo, je predlagani vrstni red glasovanja popolnoma realističen v primeru zaporednega glasovanja. V primeru uporabe standardne eliminacijske procedure rezultati glasovanja ne bodo iskreni vse dotlej, dokler obstoja *Condorcet* zmagovalec.

nipulacije, čeprav v nekaterih okoliščinah tudi način preprečevanja strateškega manevriranja pri določanju dnevnega reda.

Zaporedna procedura se zdi bolj občutljiva za efekte vrstnega reda glasovanja, saj odpira številne priložnosti vplivanja na rezultat z manipulacijo vrstnega reda glasovanja (še posebej, če je glasovanje iskreno). Po drugi strani tudi eliminacijska procedura kaj lahko postane zelo kompleksna ter dovoli nekaterim odločevalcem, da v procesu eliminacije posameznih alternativ presenetijo druge. Rezultati empiričnih študij o vprašanju strateškega glasovanja so mešani. Večina študij na tem področju je narejena v državah, kjer se uporablja eliminacijska procedura (Bjurulf in Niemi 1978, Krehbiel in Rivers 1990, Calvert in Fenno 1994). Zato je težko reči, kako relevantne so teoretične možnosti manipulacije z rezultati v evropskih parlamentih in kako pogosto se takšne možnosti tudi realno udeležijo v praksi.

NAČELA DOLOČANJA DNEVNEGA REDA

Tako med analitiki kot tudi med politiki je znano, da lahko rezultat parlamentarnega glasovanja zelo zavisi od vrstnega reda, po katerem se o različnih alternativah glasuje. Black (1958:40) trdi, da kasneje kot nek predlog vstopi v vrstni red glasovanja, večja je možnost sprejema neke alternative. Vendar pa je v primeru, ko zakonodajno telo glasuje strateško, zgodnejše glasovanje o posameznikovem prvem izboru prej prednost kot pomankljivost (Farquharson 1969:62).¹⁰ V tem delu prispevka bom govoril o nekaterih pomembnih načelih, ki vplivajo na formiranje vrstnega reda glasovanja o fiksnem nizu alternativ. Podatke so nam posredovali analitiki iz različnih držav.

Neomejen nadzor nad formiranjem dnevnega reda

Kot izhodiščna točka naše analize nam lahko služi McKelveyev (1976) prikaz pogojev za neomejen nadzor nad formiranjem dnevnega reda. V multidimenzionalnem prostoru pojav *Condorcet* zmagovalca ni preveč verjeten in ko tovrstne alternative ni, zaobjame večinski cikel celoten policy prostor. Tako sta katerikoli alternativni v policy prostoru povezani v cikel, kar omogoča začetek večinskega glasovanja pri katerikoli od obeh alternativ. Situacija je popolnoma odprta in jo lahko monopolistično formiranje dnevnega reda izrabi. Pod nekaterimi pogoji lahko določevalec dnevnega reda naredi načrt sek-

¹⁰ Glej Jung (1990) in Miller (1995:93-96) za natančnejše izjave o najboljšem vrstnem redu glasovanja; tudi Niemi in Gretlein (1985) ter Niemi in Rasch (1987).

vence *pairwise* glasovanj, ki mu prinaša sprejem njegove idealne preference kot večinske odločitve ne glede na to, kako ekstremna je ta preference glede na ostale. Kot lahko opazimo, večinska odločitev zelo zavisi od mehanizma formiranja dnevnega reda, ki ga uporabimo. Neomejen nadzor nad formiranjem dnevnega reda kaj lahko pomeni tudi popolno kontrolo nad zakonodajnim rezultatom. Več avtorjev poudarja, da praktične veljave McKelveyevega teorema ne gre precenjevati. Temelji namreč tako na redko uporabljenem institucionalnem okvirju kot tudi na nerealnih vedenjskih predpostavkah. Uporaba primernejših pogojev bi prav gotovo začrtala meje možnostim formiranja dnevnega reda. Če ne drugega, bi institucionalne strukture, podobne zakonodajnim telesom (ponavadi sistem odborov, v katerem je vsak odgovoren za pripravo odločitev v zelo ozkih mejah) morale pomeniti manjšo verjetnost za pojav večinskih ciklov v parlamentarnem glasovanju (Shepsle 1979).

V multidimenzionalnem policy prostoru je precej lažje premakniti proces določevanja prioritete (ali McKelveyev tip) v centristično smer (Feld, Grofman in Miller 1989). Tako bodo ponavadi necentristični določevalci dnevnega reda morali uporabiti zelo dolgo in bistroumno zaporedje *pairwise* glasovanj, da bi dosegli sprejem željenih alternativ.

Teorem določanja prioritete predpostavlja, da deluje določevalec dnevnega reda v določanju zaporedja glasovanja strateško, medtem ko vsi zate glasujejo iskreno. V resnici pa člani zakonodajnega telesa ne igrajo nobene vloge razen te, da pokažejo preference pri posameznih alternativah (tj. glasovanje "za" ali "proti" pri alternativah v zakonodajnem procesu). Vendar se v primeru, ko posameznik glasuje sofisticirano, niz dosegljivih alternativ v policy prostoru skrči (odvisno od procedure glasovanja). Dokler uporabljamo standardno eliminacijsko shemo, določevalec dnevnega reda ne bo imel vpliva na rezultat zunaj "odkritega niza" (Shepsle in Weingast 1984).¹¹ Strateško glasovanje zahteva trdno določenost in napovedljivost dnevnega reda, vendar določevalec dnevnega reda še vedno sam izbira alternative ter določa vrstni red glasovanja. Proces formiranja dnevnega reda ni toliko centraliziran - ali monopolističen - kot v McKelveyevem primeru. V popolnoma decentraliziranem načinu formiranja dnevnega reda (pod predpostavko sofisticiranega vedenja) se večinsko pravilo v policy prostoru ne oddalji.¹² Možni rezultati v eliminacijskem glasovanju spet pripadajo odkritemu nizu (Shep-

¹¹ Alternativa A pokriva alternativo B le, če A premaga B in B premaga vse druge alternative. Odkriti niz so torej tiste alternative, ki jih ne krije nobena druga alternativa (v možnem nizu). Odkriti niz je podniz Pareto optimalnih rezultatov.

¹² Če glasovalci delujejo odkrito, bo končni izid v odprtem določanju dnevnega reda popolnoma zavisel od podrobnosti glasovalne procedure.

sle in Weingast 1984, Miller 1980). Vrstni red glasovanja v primeru obravnavanega teorema je "gibajoč se naprej". Posamezna alternativa je sprva postavljena nasproti statusa quo; nato je druga alternativa postavljena nasproti zmagovalcu prvega glasovanja (novi status quo) itn. Tako lahko rečemo, da se sprva glasuje o statusu quo. Proces se premika naprej, kar pomeni, da glasovalci "odkrivajo" dnevni red, medtem ko glasujejo. Zato nimajo nobene izbire in se morajo vesti iskreno na vsaki stopnji glasovanja. "Nazaj gibajoče se" določanje prioritet pa pomeni, da se alternative premikajo kot točke odhoda in vzpostavljajo vrstni red glasovanja v natančno obratnem vrstnem redu. O statusu quo se tako glasuje nazadnje. Naj še opozorim, da se tako gibajoči procesi s sofisticiranimi glasovalci nagibajo k prisiljevanju rezultatov (Shepsle in Weingast 1984, Wilson 1986). Tako se potencialna moč določevalca dnevnega reda zmanjšuje.

Vodstvo in različne večine v formiranju dnevnega reda

Kako se določa dnevni red v svetovnih zakonodajnih telesih? Tovrstna pravila so bila v primeru ameriškega kongresa intenzivno analizirana in pogosto se ugotavlja, da podobna pravila najdemo v ostalih zakonodajnih telesih. V naslednjih vrsticah bom govoril o načelih formiranja dnevnega reda v evropskih parlamentih in nakazal nekaj možnih posledic tega procesa. Glede tega naj še posebej opozorim na tri opažanja.

Prvič : določanje vrstnega reda glasovanja v evropskih parlamentih je daleč od monopola. Po eni strani je prag postavljanja vprašanj sorazmerno nizek. Posamezni poslanci zlahka dajejo predloge - pa če gre za popolnoma nove zadeve ali zadeve, ki so že v parlamentarnem postopku (glej Mattson 1995). Po drugi strani je vrstni red glasovanja (za trden niz alternativ) - z nekaterimi izjemami - predlagan s strani predsedujočega zakonodajnemu telesu. Preden se vrstni red določi, se predsedujoči sestane z relevantnimi strankarskimi voditelji. Vloga predsedujočega se ponavadi smatra kot manj orientirana k strankam in tudi manj konfliktna kot pri ostalih članih parlamenta.¹³ Procedure za izbor predsedujočega so zato ponavadi kompleksne, začinjene s strankarskimi dogovori, kar daje realne možnosti le kandidatom, ki izžarevajo neko širšo privlačnost.¹⁴

Kaj pa, če se predlog predsedujočega glede vrstnega reda glasovanja ne sklada z željami posameznih članov zakonodajnega telesa? Kot vidimo v *Tabeli 2*, ima večina v za-

¹³ Le v štirih parlamentih zahodne Evrope ima predsedujoči prevladujočo vlogo (Irska, Velika Britanija, Norveška, Švica). Na Švedskem sledi v primeru neodločenega rezultata žreb, v vseh ostalih državah pa neodločen rezultat pomeni status quo.

¹⁴ Procedure izbiranja predsednikov parlamentov so opisane v Raschu (1995). Jenny in Muller (1995) razglabljata o nevtralnosti predsedujočih v parlamentih zahodne Evrope.

konodajnem telesu v večini držav možnost spremeniti vrstni red glasovanja. Povedano drugače : predsedujoči le predlaga dnevni red, ki pa je odprt za spremembe. Pri formiranju dnevnega reda bo predsedujoči tako skušal predvideti eventualne spremembe in se izogniti morebitnim zapletom.¹⁵ Sklepamo lahko, da predsedujoči nimajo ne pobude ne sredstev za uporabo strogega nadzora nad formiranjem dnevnega reda.

Kot drugo opažanje kaže poudariti dejstvo, da se v evropskih parlamentih o statusu quo ne glasuje vedno na koncu (če opcija statusa quo seveda sploh obstoja). V tem smislu se prakse evropskih parlamentov razlikujejo od prakse ameriškega kongresa. Približno polovica držav v *Tabeli 2* ponavadi ne pusti statusa quo za konec glasovanja.¹⁶ V primerih, ko se o statusu quo ne glasuje na koncu in se uporablja eliminacijska procedura, so možni rezultati zunaj zmagovalnega niza statusa quo.¹⁷ Enako lahko trdimo tudi za zaporedno proceduro. Predpis, ki pravi, da se v zaporedni proceduri o statusu quo glasuje na koncu, postavlja ta status v privilegiran položaj (iskreno glasovanje), vendar še ne ovira rezultatov tako očitno kot v primeru eliminacijske procedure.

Večina zakonodajnih procesov odločanja v evropskih parlamentih izvira iz vlad.¹⁸ Pogosto imajo vladni predlogi zakonov (potem, ko jih seveda obravnavajo pristojna delovna telesa) privilegiran položaj pri glasovanju. Nič nenavadnega ni zadnje glasovanje, v katerem se "pomerita" vladni zakonodajni predlog in status quo.

Tretjič : v večini evropskih držav je pomembna tudi vsebina zakonskega predloga, ne le njegova struktura in etiketiranje. Če obstajajo različne alternative, se skuša najprej glasovati o najbolj ekstremnih in se počasi približati bolj sprejemljivim. V praksi se definicija "ekstremnega" prepušča parlamentarni večini in predsedujočemu. Glasovanje o najbolj deviantnih predlogih na začetkih postopkov najpogosteje opazimo v državah, ki uporabljajo zaporedno proceduro (procedura, ki je najbolj občutljiva na efekt vrstnega reda glasovanja). Finska pa je primer države, kjer uporabljajo eliminacijsko proceduro in kljub temu na začetku postopka glasujejo o najbolj deviantnih predlogih.

Razlikovali smo med "naprej-gibajočimi se" in "nazaj-gibajočimi se" dnevnimi redi. V slednjem primeru se o statusu quo glasuje na koncu. Čeprav je etiketiranje sorazmerno

¹⁵ V norveškem parlamentu se od 2 do 6-krat v parlamentarnem letu glasuje o tem, kateremu vrstnemu redu glasovanja slediti. V nobenem primeru pa se poslanci niso odločali med tremi ali več predlogi vrstnega reda glasovanja. Zaporedna procedura pa je sploh znana po svoji občutljivosti napram efektom vrstnega reda glasovanja.

¹⁶ H.Doring in njegovi sodelavci so zbrali informacije o delovnem času in delovnih pogojih v 18-ih parlamentih zahodne Evrope v času od 1981 do 1991.

¹⁷ Zmagovalni niz statusa quo je sestavljen iz alternativ, ki jih (različne) parlamentarne večine preferirajo pred statusom quo.

¹⁸ Vlade imajo tako moč določanja dnevnega reda povezano z dajanjem predlogov. Glej Doring (1995).

pomembna značilnost evropskih zakonodaj, nakazuje pravilo, da se o najbolj ekstremnih predlogih glasuje najprej, tretjo vrsto formiranja dnevnega reda. Za to vrsto lahko uporabimo izraz "*srednji dnevni red*", ki označuje glasovanje, v katerem se o najbolj ekstremnih preostalih alternativah glasuje na vsaki preostali stopnji glasovalnega procesa. Zakonodajalci se pri formiranju dnevnega reda osredotočajo predvsem na vsebino predlogov in ne na etiketiranje, kar pogosto pomeni bolj neposredno upoštevanje preferenc večih strank.¹⁹

Na koncu tega prispevka naj poudarim še nekatere implikacije načel, ki vplivajo na formiranje dnevnih redov v evropskih parlamentih. Če imajo preference članov parlamenta le en višek, bo dalo glasovanje o ekstremnih predlogih na začetku postopka *Condorcet* zmagovalca. To drži tako v primeru uporabe eliminacijske kot tudi v primeru uporabe zaporedne procedure. Povedano drugače, glasovanje najprej eliminira najbolj ekstremne poglede in počasi napreduje v smeri najbolj sprejemljivih predlogov.²⁰ Če imajo preference torej le en višek in je uporabljeno "srednje" formiranje dnevnega reda, ne more biti noben zakonodajalec premagan s strateškim glasovanjem, če seveda glasuje iskreno (Hylland 1976, Rasch 1987). To velja za obe proceduri. Tako je večina evropskih parlamentov razvila glasovalne modele, ki so strateško odporni na preference, ki imajo le en višek. Če ni enodimenzionalnost parlamentarnega sprejemanja odločitev le izjema (zaradi strukturalnih in proceduralnih značilnosti, ki jih poudarjajo Shepsle (1979) in drugi), je to toliko bolj pomembno.

ZAKLJUČEK

Ko parlamenti izbirajo med večimi vzajemno izključujočimi se alternativami, pri tem ponavadi uporabljajo le dve metodi glasovanja. Uporaba zaporedne procedure je bolj razširjena v evropskih parlamentih, eliminacijska procedura pa v anglo-ameriškem prostoru. Obe proceduri sta bolj ali manj občutljivi na vrstni red glasovanja; v nekaterih primerih je celo celoten rezultat zakonodajnega postopka odvisen od tega, kdaj se bo o nekem predlogu glasovalo. Zato so osrednja tema pričujočega prispevka načela, ki

¹⁹ Za ilustracijo tega tipa dnevnega reda formulacija iz poslovnika slovenskega parlamenta: "Če je podano več amandmajev na člen predlaganega zakona, bodo poslanci najprej glasovali o tistem amandmaju, ki najbolj odstopa od vsebine predlaganega zakona in potem po istem kriteriju o drugih amandmajih". (Člen 192).

²⁰ Heckscher (1892) razpravlja o glasovanju, v katerem se o najbolj ekstremnih predlogih glasuje na začetku. Način, na katerega zagovarja to načelo formiranja dnevnega reda, je blizu pričakovanjem Blackovega (1958) "srednjega" teorema.

vplivajo na določanje vrstnega reda glasovanja. Zabeležili smo omejenost vpliva, ki ga ima določevalec dnevnega reda pri določanju vrstnega reda glasovanja. Ugotovili smo, da se o statusu quo (kot eni od alternativ) ne glasuje vedno na koncu (kot je to primer v ameriškem kongresu). V mnogih zakonodajnih telesih se na začetku glasovanja glasuje o bolj ekstremnih alternativah. Takšna formacija dnevnega reda ima dve zanimivi značilnosti. Prvič, sprejete bodo *Condorcet* alternative. Drugič, s strateškim glasovanjem se ne da ničesar pridobiti. V tej luči zato ni razlike med obema omenjenima procedurama.

Ker analiza v veliki meri temelji na teoriji, bi morala biti podprta tudi z ustreznimi empiričnimi podatki. Tako bi mogli opisati aktualne procedure in načela formiranja dnevnih redov bolj natančno. Tako bi lahko pridobili trdnejše razumevanje situacij, ko se v evropskih parlamentih pojavi več alternativ.

TABELA 1 : PROCEDURE PRI GLASOVANJU V EVROPSKIH PARLAMENTIH

ZAPOREDNA PROCEDURA	ELIMINACIJSKA PROCEDURA
Avstrija	Finska
Belgija	Švedska
Danska	Švica
Francija	Velika Britanija
Nemčija	
Grčija	
Islandija	
Irska	
Italija	
Luksemburg	
Nizozemska	
Norveška	
Portugalska	
Španija	
Češka republika	
Madžarska	
Poljska	
Slovenija	
Slovaška	
(Evropski parlament)	(Kanada)
	(ZDA)

Viri : glej Rasch (1995) in Doring (1995:13-23) o zahodni Evropi; vprašalnih, na katerega so odgovorili strokovnjaki iz centralno-vzhodne Evrope (G. Ilonszki, I. Jackiewicz, J. Reschova, D. Sivakova in D. Zajc). O ZDA glej Strøm (1990) in Sullivan (1984). O Kanadi glej Flanagan (1997).

SHEMA 1 : STRUKTURA ELIMINACIJSKE IN ZAPOREDNE PROCEDURE

Zaporedna procedura

1. glasovanje (a) Vs. (b,c,d)
I I
I I
I I
2. glasovanje (b) Vs. (c,d)
I I
I I
I I
3. glasovanje (c) Vs. (d)

Eliminacijska procedura

1. glasovanje (a,c,d) Vs. (b,c,d)
2. glasovanje (a,d) Vs. (c,d) (b,d) vs. (c,d)
3. glasovanje (a) vs. (d) (c) vs. (d) (b) vs. (d) (c) vs. (d)

Struktura zaporedne in eliminacijske procedure s štirimi alternativami (možnimi out-puti oz. rezultati) a,b , c in d. Vrstni red glasovanja je abcd. Obe metodi sta binarni, mečstopnejski pristop in delujeta s pomočjo primerjave različnih (pod)nizov alternativ. (Pri eliminacijski proceduri so temno obarvane alternative, ki bodo pred zadnjim krogom glasovalnega procesa eliminirane).

TABELA 2 : EKSTREMNE ALTERNATIVE IN STATUS QUO

DRŽAVA	GLASOVANJE O STATUSU QUO VEDNO NA KONCU	GLASOVANJE O NAJBOLJ EKSTREMNIH ALTERNATIVAH NA ZAČETKU
Avstrija	0	1
Belgija	0	0
Češka republika	1	0
Danska	0	1
Finska ^{am}	1	1
Francija ¹	1	1
Nemčija	1	1
Grčija	1	1
Madžarska	0	1
Islandija	0	1
Irska ¹	1	1
Italija ¹	1	1
Luksemburg	0	0
Nizozemska	1	1
Norveška	0	1
Poljska	1	1
Portugalska	0	0
Slovaška	1	0
Slovenija	0	1
Španija	0	1
Švedska ^{am}	0	0
Švica ^{am}	1	0
Velika Britanija ^{am,1}	0	0
Evropski parlament	1	1

Viri : glej Rasch (1995) in Doring (1995:13-23) o zahodni Evropi; vprašalnih, na kate-
rega so odgovorili strokovnjaki iz centralno-vzhodne Evrope (G. Ilonszki, I. Jackiewicz,
J. Reschova, D. Sivakova in D. Zajc). O ZDA glej Strom (1990) in Sullivan (1984). O Ka-
nadi glej Flanagan (1997).

^{am)} države, ki uporabljajo eliminacijsko proceduro

¹⁾ večina v parlamentu ne more vedno vplivati na vrstni red glasovanja

**DODATEK : KRITERIJI ZA OCENO ELIMINACIJSKE IN ZAPOREDNE
PROCEDURE POD PREDPOSTAVKO ISKRENEGA GLASOVANJA**

KRITERIJ	ZAPOREDNA PROCEDURA	ELIMINACIJSKA PROCEDURA
VEČINA (če večina v zakonodajnem telesu preferira a alternativo, bo le-ta tudi izbrana)	DA	DA
CONDORCET ZMAGOVALEC (če obstaja, bo tudi izbran)	NE ^{a)c)}	DA
CONDORCET PORAŽENEC (če obstaja, gotovo ne bo izbran)	DA	DA
MONOTONOST (če glasovalna procedura izbere alternativo a in se nič ne spremeni razen tega, da nekateri poslanci rangirajo a višje kot prej, bo a še vedno rezultat)	DA	DA
PARETO (pri dveh alternativah a in b - če kdo preferira a pred b, potem b ne bo izbran)	NE	NE ^{b)c)}

a) efekti določanja dnevnega reda so pristoni tudi če imajo preference le en višek

b) Pareto dominantna alternativa so sprejeta le, če so preference večine ciklične in je vrstni red glasovanja skrbno določen

c) glasovalci so sofisticirani (strateško glasovanje)

LITERATURA

Austen-Smith, David 1987. "Sophisticated sincerity : voting over endogenous agendas", *American political science review* 81:1323-1329.

Bjurulf, Bo 1973. "A simulation analysis of selected voting procedures", *Statsvetenskaplig Tidskrift* x:1-61.

Bjurulf, Bo in Richard G. Niemi 1978. "Strategic voting in scandinavian parliaments", *Scandinavian political studie* 1:5-22.

Black, Duncan 1958. *The theory of committees and elections*. Cambridge : Cambridge University Press.

Calvert, Randall L. in Richard F. Fenno 1994. "Strategy and sophisticated voting in the senate", *Journal of politics* 56:349-376.

Denzau, Arthur, William Riker in Kenneth Shepsle 1985. "Farquharson and Fenno : sophisticated voting and home style", *American political science review* 79:1117-1134.

Doring, Herbert 1995. "Introduction", v Herbert Doring, ur. *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt/New York : Campus Verlag/St.Martin's Press.

Doring, Herbert 1995b. "Time as a scarce resource : government control of the agenda", v Herbert Doring, ur. *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt/New York : Campus Verlag/St.Martin's Press.

Enelow, James M. in David H. Koehler 1980. "The amendment in legislative strategy : sophisticated voting in the U.S. Congress", *Journal of politics* 42:396-413.

Farquharson, Robin 1969. *Theory of voting*. New Haven : Yale University Press.

Feld, Scott L., Bernard Grofman in Nicholas R. Miller 1989. "Limits on agenda control in spatial voting games", *Mathematical and computer modelling* 12:405-416.

Flanagan, Thomas 1997. "The staying power of the legislative status quo : collective choice in Canada's parliament after Morgentaler", *Canadian journal of political science* 30:31-53.

Gibbard, Allan 1973. "Manipulation of voting schemes", *Econometrica* 41:587-601.

Green, Donald P. in Ian Shapiro 1994. *Pathologies of rational choice theory. A critique of applications in political science*. New Haven : Yale University Press.

Grofman, Bernard 19xx. "The theory of committees and elections : the legacy of Duncan Black", v xx

Hadenius, Axel 1981. "Spelet om skatten, Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande. Stockholm : Almquist&Wiksell.

Heckscher, Alb 1892. *Bidrag til grundlaggelse af en afstemninglere*. Copenhagen : Universitetsbokhandler G.E.C. Gad.

Hylland, Aanund 1976. *Strategy-proof voting procedures for single-peaked preferences*. Mimeo. Department of political science. University of Oslo.

Jenny, Marcelo in Wolfgang C. Muller 1995. "Presidents of parliament : neutral chairmen or assets of the majority?" v Herbert Doring, ur. *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt/New York : Campus Verlag/St.Martin's Press.

- Jung, J.P. 1990. "Black and Farquharson on order-of-voting effects : an extension", *Social choice and welfare* 7:319-29.
- Krehbiel, Keith 1988. "Spatial models of legislative choice", *Legislative studies quarterly* 13:259-319.
- Krehbiel, Keith in Douglas Rivers 1990. "Sophisticated voting in congress : a reconsideration", *Journal of politics* 52:548-578.
- Lewin, Leif 19xx. *Ideology and strategy : a century of swedish politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Mattson, Ingvar 1995. "Private members' initiatives and amendments", v Herbert Doring, ur. *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt/New York : Campus Verlag/St.Martin's Press.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control", *Journal of economic theory* 12:472-482.
- McKelvey, Richard D. 1979. "General conditions for global intransitivities in formal voting models", *Econometrica* 47:1085-1112.
- McKelvey, Richard D. in Richard G. Niemi 1978. "A multistage game representation of sophisticated voting for binary procedures", *Journal of economic theory* 18:1-22.
- Miller, Nicholas R. 1980. "A new solution set for tournaments and majority voting", *American journal of political science* 24:68-96.
- Miller, Nicholas R., Bernard Grofman in Scott L. Feld 1989. "The geometry of majority rule", *Journal of theoretical politics* 4:379-406.
- Niemi, Richard G. 1983. "Why so much stability?! Another opinion", *Public choice* 63:488-497.
- Niemi, Richard G. in R. Grottel 1985. "A precise restatement and extension of Black's theorem on voting orders", *Public choice* 47:371-376.
- Niemi, Richard G. in B.E.Rasch 1987. "An extension of Black's theorem on voting orders to the successive procedure", *Public choice* 54:187-190.
- Nurmu, Hannu 1983. "Voting procedures : a summary analysis", *British journal of political science* 13:181-208.
- Nurmu, Hannu 1987. "Comparing voting systems", Dordrecht : D.Reidel Publishing company.
- Nurmu, Hannu 1997. "Referendum design : an exercise in applied social choice theory", *Scandinavian political studies* 20:33-52.
- Ordershook, Peter C. in Thomas Schwartz 1987. "Agendas and the control of political outcomes", *American political science review* 81:179-199.
- Pappi, Franz-Urban 1992. "Die abstimmungsreihenfolge der Anträge zum parlaments und regierungssitz am 20.juni in Deutschen Bundestag", *Zeitschrift für parlamentsfragen* 23:403-412.
- Plott, Charles R. 1967. "A notion of equilibrium and its possibility under majority rule", *American economic review* 57:787-806.
- Ramstedt, Tolle 1961. *Parlamentarisk Beslutsteknik*. SUO 1961:21 Forfatningsutredningen.

- Rasch, B.E. 1987. "Manipulation and strategic voting in the Norwegian parliament", *Public choice* 52:57-73.
- Rasch, B.E. 1988. "Political legitimacy and collective rationality of parliamentary voting procedures" v Anckar, Nurmi in Wiberg (ured.) *Rationality and legitimacy, essays and political theory*. Helsinki : the finnish political science association.
- Rasch, B.E. 1995. "Parliamentary voting procedures", v Herbert Doring, ur. *Parliaments and majority rule in western Europe*. Frankfurt/New York : Campus Verlag/St.Martin's Press.
- Riker, William H. 1982. *Liberalism against populism. A confrontation between the theory of the democracy and the theory of the social choice*. San Francisco : Freeman.
- Riker, William H. 1986. *The art of political manipulation*. New Haven : Yale University Press.
- Satterthwaite, Mark 1975. "Strategy-proofness and Arrow's conditions", *Journal of economic theory* 10:187-217.
- Schofield, Norman 1978. "Instability of simple dynamic games" *Review of economic studies* 45:575-594.
- Shepsle, Kenneth A. 1979. "Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models", *American journal of political science* 23:27-59.
- Shepsle, Kenneth A. in Barry R. Weingast 1984, "Uncovered set and sophisticated voting outcomes with implications for agenda institutions", *American journal of political science* 28:49-74.
- Straffin, Phillip D.Jr. 1980. *Topics in the theory of voting*. Boston : Birkhauser.
- Strom, Gerald S. 1990. *The logic of lawmaking. A spatial theory approach*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- Sullivan, Terry 1984. *Procedural structure*. New York : Praeger.
- Van Deemen, Adrian 1998. *The Condorcet paradox : a review of research results*. Paper for the ECPR joint sessions of Workshops, Warwick, March 23-28, 1998.
- Wilson, Rick K. 1986. "Forward and backward agenda procedures : committee experiments on structurally induced equilibrium", *Journal of politics* 48:390-409.
- Wolters, Menno 1980. "Strategic voting : an empirical analysis with Dutch roll call data", v Paul Whiteley, ur. *Models of political economy*. London : SAGE.
- Wolters, Menno 1984. *Interspace politics*. University of Leiden.

Kaare Strøm*
Wolfgang Müller*

KOALICIJSKO VLADANJE V PARLAMENTARNIH DEMOKRACIJAH

Koalicijsko vladanje

V literaturi, ki se dotika področja vladnih koalicij, je bilo koalicijsko vladanje dolga leta obravnavano kot marginalen problem. Tovrstna literatura večinoma spominja na romantične hollywoodske filme iz 50-ih let. Velik poudarek namenja zlasti rekrutaciji strank v koalicije in (raz)delitvi resursov, relativno malo pozornosti pa je namenjeno dejanskemu delovanju vladnih koalicij. Eksterne parametre pogajanja med enotami koalicije (npr. trajanje) je relativno preprosto razbrati. Veliko bolj zapleteno pa je ugotoviti skrite podrobnosti vladanja in implementacije znotraj koalicijskih vlad. Proučevanje vladnih koalicij se vse prevečkrat zadovolji z grobim prerezom delovanja tovrstnih vlad. Novejša teoretična literatura pa kljub vsemu daje vse več pozornosti procesu vladanja po vzpostavitvi vladne koalicije. Sicer pa še vedno ni soglasnega odgovora na vprašanje kako razumeti vladanje in katere so najpomembnejše institucije vladanja.

Koalicijsko vladanje vključuje dva problema, ki jima tudi relevantna literatura namenja največ pozornosti. Gre za pogajanja med strankami in delegiranje. V tem prispevku se bomo posvetili predvsem naravi problemov pri vladanju v večstrankarskih parlamentarnih demokracijah. Začeli bomo z pregledom pomembnosti delegiranja in pogajanj znotraj parlamentarnih sistemov. Sledi poudarek splošnim problemom, ki jih povzročajo koalicijska dogovarjanja. Predstavili bomo velike in kompleksne težave, s katerimi se soočajo politične stranke pri pogajanjih znotraj koalicijskih dogovarjanj in skušali pokazati, da se to kaže v bolj ali manj nepopolnih koalicijskih pogodbah. Govorili bomo tudi o različnih oblikah koalicijskih pogodb. Z pomočjo transakcijske stroškovne analize bomo natančno razložili kakšno vrsto vladanja lahko pričakujemo oziroma kakšna vrsta vladanja bo implementirana v različnih situacijah. Na koncu bomo predstavili še vrsto novih podatkov o koalicijskih pogodbah in urejenosti koalicijskega vladanja v 13ih evropskih državah. Čeprav se bomo s temi podatki soočili le

* Dr. Kaare Strøm je profesor na Oddelku za politične vede, University of California (San Diego), ZDA,

* Dr. Wolfgang Müller je profesor na Institut für Staats- und Politikwissenschaft, Universität Wien, Avstrija

površno, naj vendarle predstavljajo najvrednejši in najpopolnejši vir podatkov za nadaljne študije o koalicijah.

Parlamentarna demokracija

Parlamentarizem, pogosto imenovan tudi sistem "zlivanja" moči, je običajno definiran kot oblika ustavne demokracije, v kateri izvršilna oblast izvira iz zakonodajne oblasti in je le-tej tudi odgovorna (Lijphart 1984 in 1992). V takšnih definicijah naletimo na dve težavi : analitično in empirično. Analitična težava je v tem, da dve komponenti definicije implicirata na dejstvo, da parlamentarni in predsedniški sistem nista vzajemno temeljiti kategoriji. V bistvu se velika večina novejše literature o političnih sistemih ukvarja z hibridnimi tipi političnih sistemov, ki ne ustrezajo nobeni izmed prej omenjenih kategorij (npr. francoska peta republika ali Švica). Empirični problem pa je v dejstvu, da izbira meril preprosto ni preveč zanesljiv opis realnega procesa, v katerem vlade nastajajo v sistemih, ki se tradicionalno označujejo kot parlamentarni. Čeprav v nekaterih izmed teh sistemov parlament izvoli izvršilno oblast z večino glasov (Irska, Švedska), v večini primerov takega mehanizma ni. Tisto, kar najbolj označuje parlamentarne demokracije je postavka, da mora parlamentarna večina skozi mandat tolerirati vlado. Ni pa toliko ključno dejstvo, da parlamentarna večina igra neposredno vlogo pri izbiri vlade.

Po našem mnenju je boljša alternativa postaviti dve dopolnjujoči se definiciji parlamentarizma : minimalistično in maksimalistično oz. idealno. Minimalistična definicija bi morala vsebovati najbolj preprosto in hkrati najostreje orodje, s pomočjo katerega bi lahko razlikovali parlamentarne sisteme od ostalih. Maksimalistična definicija pa bi nam morala pomagati do bogatejšega in globljega razumevanja te oblike vladavine. Tako je po minimalistični definiciji parlamentarizem sistem vladanja, v katerem sta predsednik vlade in njegov kabinet odgovorna parlamentarni večini in ju slednja lahko kadarkoli razreši. Ta koncepcija nam daje učinkovito orodje, s katerim lahko klasificiramo politične ureditve. Tako je francoska peta republika parlamentarni sistem, medtem ko Švica to ni.

Parlamentarna demokracija in predstavništvo

Medtem ko je koncepcija parlamentarnega sistema koristna predvsem za klasificiranje, bi mi potrebovali bolj izpopolnjeno konceptualizacijo, da bi lahko razkrili najpomembnejše dinamike v parlamentarizmu. Zato bomo širše definirali parlamentarno demokracijo kot specifično pot policy procesa v sistemu ljudske vladavine, od volilcev do članov parlamenta, od članov parlamenta do predsednika vlade, od predsednika vlade

do kreatorjev posameznih politik ter od vladnih ministrstev do javnih uslužbencev. Gre za verigo predstavništva in odgovornosti, ki se začneja pri volilcih in poteka vse do javnih uslužbencev. V idealni parlamentarni demokraciji ima ta veriga določene nenavadne značilnosti, ki jih bomo skajšali razložiti z "agency" teorijo (situacija, v kateri ena stran (*zastopnik; an agent*) deluje v korist druge (*vodja; the principal*); glej Kiewiet in McCubbins 1991). Veriga predstavništva v parlamentarni demokraciji ima torej naslednje značilnosti :

- (1) sestavlja jo le ena veriga predstavništva z mnogimi linki oz. povezavami
- (2) v vsaki povezavi en vodja delegira enega ali več zastopnikov
- (3) vodje se močno opirajo zlasti na notranjo selekcijo zastopnikov. Zastopniki so primarno izbrani iz vrst nekdanjih ali sedanjih vodij.

Idealna parlamentarna demokracija vključuje le eno "verigo ukazov in odgovornosti" (*chain of command*), v kateri v vsakem linku en vodja delegira le enega zastopnika in v kateri je vsak zastopnik odgovoren le enemu in samo enemu vodji. Načelo enotnosti (eden ali več zastopnikov za vsakega vodjo; en vodja za vsakega zastopnika) razlikuje parlamentarizem od drugih ustavnih modelov (npr. predsedniškega v ZDA). Vzpostavlja namreč enotnost zakonodajne in izvršilne veje oblasti, kar pomeni, da so lahko člani vlade izvoljeni le iz vrst članov parlamenta. V praksi pa načelo enotnosti ni vedno zakonjeno ali upoštevano, kar velja celo za države, ki bi jih mogli uvrstiti pod minimalistično definicijo parlamentarizma. Ponavadi pride do situacije, v kateri dva ali več zastopnikov na različnih stopnjah verige predstavništva tekmujeta za pozornost enega samega vodje. Predsednik in člani vlade so na primer neposredno odgovorni parlamentarni večini, posredno pa tudi volilcem. Včasih pa se zdi, da je njihovo ravnanje usmerjeno bolj v smeri zadovoljitev državljanov (volilcev) in manj proti zadovoljevanju parlamentarne večine. Kot bomo videli je prav to postalo prevladujoča tendenca v modernih parlamentarnih demokracijah.

Problemi in težave predstavništva

Na vsaki točki verige predstavništva se lahko pojavita dve vrsti težav : skrita akcija in skrita informacija. Če preference vodij in zastopnikov niso enake, lahko oba problema povzročita ravnanje zastopnika, ki ni v interesu vodje. Zato vodje v proces selekcije ponavadi vključijo razne varovalke, ki bi se naj vklopile pred delegiranjem (*ex ante*) ali po delegiranju (*ex post*) zastopnika. Pred delegiranjem tako vodje bodoče zastopnike najpogosteje podvržejo skrbni preiskavi ter zbiranju podatkov in/ali vztrajajo pri obvezujočih dogovorih, s katerimi si povečajo zalogo moči. Po delegiranju vodje zahtevajo redno poročanje, odgovornost in skrbno nadzorujejo svoje zastopnike.

Za odnos med zastopnikom in vodjem ima idealna organizacija parlamentarne vladavine številne napovedljive posledice :

(1) zaradi dejstva, da je vsak zastopnik soočen z enim vodjem, je manj verjetno, da bi se morali zastopniki soočiti z nasprotujočimi si zahtevami

(2) posameznost vodij pomeni, da bo spremljanje zastopnikov manj učinkovito. Po drugi strani pa ista značilnost pomeni novo spodbudo vodij pri nadzorovanju svojih zastopnikov

(3) parlamentarne demokracije uporabljajo bolj posreden, večstopenjski sistem zastopništva, kar povečuje verjetnost izgube zastopništva v celoti

(4) interno delegiranje implicira zaupanje v ex-ante oblike selekcije in izbire. Takšni mehanizmi so najučinkovitejši takrat, ko so zastopnikove sposobnosti in preference promptly opazovane in napovedovane iz prejšnjih izkušenj z njim. To pa pomeni, da je parlamentarizem najbolj učinkovit v majhnih, homogenih in stabilnih družbah, v katerih imajo vodje lahko več zaupanja v svoje izborne procese.

KOALICIJSKE POLITIKE

Parlamentarna demokracija vključuje postavko, da parlamentarna večina nadzoruje vladno kreiranje politik. Razvoj koalicijskih vlad sovпада z razvojem klasičnega britanskega dvostrankarskega sistema (Cox 1987). V začetni obliki je bila parlamentarna vladavina večinska ali westminstrska (Lijphart 1984). V tradiciji parlamentarne vladavine je ključnega pomena verovanje v večino, izvoljeno na volitvah. Westminstrska tradicija je srce tradicije parlamentarne nadvlade. Kot trdi Verney, imajo "politične aktivnosti parlamentarnih sistemov svojo središčno točko v parlamentu. Šef države, vlada, izvoljeni predstavniki, politične stranke, interesne skupine,..., vsi priznavajo njegovo nadvlado" (Verney 1992; 46). Z dvema in le dvema kohezivnima strankama (ena od teh ima vedno zakonodajno večino) se problem večstrankarske koalicijske vladavine enostavno ne more pojaviti. Z širitvijo parlamentarne vladavine na evropski kontinent in z uvedbo proporcionalnega predstavništva pa je večstrankarska politika postala ena od norm v parlamentarnih demokracijah 20. stoletja.

V večstrankarskih parlamentarnih demokracijah, kjer si tri ali več strank pridobi parlamentarno predstavništvo, vedno obstaja realna možnost, da nobena stranka ne bo imela nadzora nad parlamentarno večino. Takšne manjšinske situacije (Strom 1990a) zahtevajo neko vzpostavitev koalicije. Koalicije v manjšinskih situacijah so lahko zgolj zakonodajna zaveznitva, v katerih manjšinska vlada vsakodnevno išče podporo med strankami, zastopanimi v parlamentu. Vendar pa koalicijsko povezovanje v večini primerov

vključuje tudi delitev izvršilne veje oblasti oz. nadzora nad posameznimi vladnimi re-
 sorji. V večini parlamentarnih sistemov je slednja možnost dejansko postala prej pravilo
 kot izjema.

Politike političnih strank

Da bi lahko ugotovili vzorce vladanja znotraj posameznih koalicij, moramo prej iden-
 tificirati in spoznati posamezne ključne igralce. Kdo so potemtakem ključni igralci iz ka-
 terih so sestavljene koalicije? Kot izpostaljata Laver in Schofield (1990) sicer lahko na to
 vprašanje odgovorimo na več različnih načinov, vendar relevantna literatura ponavadi
 odgovarja na le enega. To so politične stranke, ki so zastopane v parlamentu (parlamen-
 tarne politične stranke).

Teorije racionalne izbire v osnovi podpirajo predpostavko metodološkega individua-
 lizma. Stremijo k načelu, ki pravi, da lahko vsak družbeni dogodek ustrezno pojasnimo
 z vsoto individualnih dejanj ter izbir in da je vsak kolektiven fenomen zreduciran na
 takšno analizo. Politične stranke seveda niso (ali pa so izredno redko) individualne ose-
 be, ampak skupine ali organizacije, ki jim opravičeno ne moremo pripisovati racionaliz-
 zacije (glej Arrow 1951).

Vendarle pa so se teoretiki, ki proučujejo koalicije, izzivalno in skorajda složno dogo-
 vorili za kohezivno politično stranko kot enoto za analizo. Njihovi razlogi so delno
 pragmatične narave : eksplicitna analiza vseh možnih koalicij znotraj parlamenta (z re-
 cimo 300 ali 400 poslanci) bi vendarle bila strahotno kompleksna in v bistvu nemogoča
 naloga, ki bi hkrati onemogočala vsako možnost teoretične analize (Laver 1989)¹. Poleg
 tega empirično znanje vladnih politik odločno zagovarja ugotovitev, da je strankarska
 enotnost prej pravilo kot izjema. Zdi se logično poudariti močan kolektivni interes par-
 lamentarnega predstaništva oz. političnih strank po kohezivnem obnašanju nasproti
 drugim političnim strankam. Lahko se sicer zgodi, da ima stranka težave pri enotnem
 ravnanju in nastopanju, vendar pa empirični podatki kažejo, da ji v večini primerov us-
 peva ta problem reševati (Laver in Schofield 1990).

¹ Obstajata dva različna pristopa k analizi strank. Prvi je horizontalna koncepcija medstrankarske politike, ki pos-
 veča pozornost zlasti tekmujočim skupinam, iz katerih so stranke sestavljene. Nekatere stranke (najbolj razvpit
 primer so nekdanji italijanski krščanski demokrati) sestavljajo zlahka opazne in močne frakcije (Sartori 1976 :
 71-82; Belloni in Beller 1978). Druga možnost analize je vertikalna koncepcija stranke, v kateri vodje strank delu-
 jejo v mejah, ki jim jih postavijo njihovi privrženci. Agenty modeli voditeljev in njihovih zastopnikov so v pomoč
 pri analizi strankarskih hierarhij.

Medstrankarska pogajanja

Koalicijske vlade nedvomno vključujejo neke vrste pogajanj med partnerji znotraj koalicije. Politične stranke oziroma njihovi vodje imajo različne želje in rešitve za širok spekter politik v domeni izvršilne veje oblasti, pri čemer črpajo motivacijo zlasti iz želja po čimvečjem številu pomembnih položajev, prednosti pri vodenju in določanju posameznih politik in prednosti, ki bi si jih lahko na tak način pridobili pred naslednjimi volitvami (Strom 1990b). Vse te dobrine pa so vedno redke in nezadostne, zato nikoli ni mogoče zadostiti vsem željam in zahtevam. Vladni resorji in ostale koristi so močno omejeni in pogosto celo bolj ali manj nedeljivi. Ministrski položaji so na primer edinstveni in nedeljivi. Če dobi položaj ministrskega predsednika ena stranka, to za vse druge partnerje v koaliciji nujno pomeni izgubo tega dragocenega položaja. Ko torej nekaj pridobi ena stranka, to nedvomno pomeni izgubo za drugo. V nekaterih primerih sicer lahko pridobijo prav vse koalicijske stranke (pogosto tudi na račun opozicije), vendar pa so v večini primerov koalicijske stranke zapletene v neke vrste tekmovanje za glasove (Rose in Mackie 1983). Čeprav imajo lahko koalicijske stranke bolj ali manj kompatibilne preference, se praktično nikoli ne zgodi, da bi mogli hkrati zadovoljiti vsem preferencam neke koalicijske stranke.

Takšni konflikti v interesih znotraj vladajočih koalicij generirajo potrebo po medstrankarskih oziroma koalicijskih pogajanjih in kompromisih. Proučevanje koalicij namenja tradicionalno malo pozornosti prav temu področju. Edina omembe vredna izjema je proučevanje vladnih resorjev, ki so le ena od manifestacij dogovarjanja med koalicijskimi strankami. To področje vidimo kot pomembno praznino v proučevanju demokratičnega vladanja v parlamentarnih sistemih.

Pogajanja o sestavi vlade se lahko odvijajo vedno, ko akterji (v našem primeru vodje političnih strank) stremijo k doseganju dogovora in kadar je na voljo več različnih dogovorov, o katerih se je realno gledano možno tudi sporazumeti. V vladni politiki takšna pogajanja ponavadi zajemajo kadrovske zadeve (razporeditev in delitev resorjev ter delovnih mest), pridobitve in prednosti ter vodenje javnih politik. Medtem ko je premierški položaj značilna diskretna lovorika, ki jo lahko dobi le ena stranka znotraj koalicije, je za delitev ministrskih mest ogromno število različnih poti in metod, kar kasneje še toliko bolj velja za delitev proračunskega denarja po resorjih. Verjetno je odveč zapisati, da imajo različne stranke glede možnih rešitev različne poglede. Vendar pa koalicijska pogajanja niso vedno uspešna. V drugih primerih se koalicije sicer formulirajo, a kasneje propadejo zaradi različnih nesloglasij ali pa preprosto ne zadostijo pričakovanjem, ki jih v koalicijo prinašajo politične stranke. Frekventnost neuspešnosti pogajanj sestavlja pomembno ozadje našega skrbnega proučevanja koalicijskih dogovarjanj.

TEŽAVE : NEGOTOVOST IN UVELJAVLJANJE

Koalicijska pogajanja niso enostaven proces deloma zaradi težav, ki so skupne vsem oblikam političnih pogajanj, deloma pa zaradi razlogov, ki so bolj ozki in ki imajo opraviti s specifičnimi problemi koalicijskih vlad. Na kratko lahko rečemo, da večina težav, neločljivo povezanih z koalicijskimi pogajanja, izvira iz glavnih značilnosti takšnih situacij, ki so (1) omejene informacije in (2) pomanjkanje možnosti uveljavljanja sprejetih dogovorov. Pa poglejmo obe težavi bolj podrobno.

Omejene informacije

V času trajanja neke vlade se lahko pojavijo različna naključja in dogodki, ki jih je zelo težko napovedati. Zato je koalicijsko pogodbo nadvse težavno napisati. V večini držav v času, ko se koalicijska pogodba sklene, ne morejo zatrdno vedeti niti tega, koliko časa bo sploh trajal zakonodajalčev mandat. Parlament je lahko v času trajanja mandata celo razpuščen. Prav to dejstvo posledično pogosto pomeni tudi smrt neke koalicije in vse to pogajanja še otežuje. Povedano na splošno so pritiski in zahteve do nacionalnih vlad tako kompleksni in nenapovedljivi, da je dogovarjanje znotraj koalicij zelo težavna naloga celo v okoliščinah, ki so blizu idealnih. To se kaže v dejstvu, da formiranje neke vlade vključuje veliko mero delegiranja moči zastopnikom, kot so posamični ministri in njihovi namestniki. Prav tako je pomembna ugotovitev, da vodje (v našem primeru koalicijske stranke) ne morejo dobiti zadostne količine informacij, da bi lahko učinkovito svetovali svojim zastopnikom (v našem primeru članom vladnega kabineta in njihovim namestnikom).

Težave pri uveljavljanju dogovorjenega

Eden od razlogov pogostih neuspešnih koalicijskih pogajanj je v tem, da se dogovori v praksi težje izvedljivi kot na papirju. Stranke, ki sodelujejo v koalicijskih pogajanjih, so pogosto soočene z težavami pri uveljavljanju tistega, kar je bilo dogovorjeno. Koalicijskih dogovorov pač ne more uveljavljati ali vsiljevati nobeno sodišče, ko je to primer pri poslovnih pogodbah. Koalicijskih dogovorov v praksi tako ne more uveljaviti nekdo tretji, temveč se je potrebno zanašati na endogeno privolitev (Shepsle 1996).²

² Ni potrebno preveč poudarjati razlike med koalicijskimi sporazumi in poslovnimi pogodbami. Celotne poslovne pogodbe ne moremo uveljavljati brez stroškov in tveganja (Kreps 1990 : 101). Pri koalicijskih sporazumih ne smemo zanemariti tudi vpliva tretjih strank. Te niso nevtralne, ampak so tekmovalke v volilni areni (ki lahko v primeru krize v koaliciji pridobijo) in potencialni zavezniki v bodočih koalicijskih vladah.

V koalicijskih pogajanjih predstavlja prav posebno oviro tudi zavarovanje strankarskih koristi. Če so dobički posameznih strank znotraj koalicije enakomerno porazdeljeni skozi celoten čas vladanja, potem je verjetno, da bo imela vsaka koalicijska stranka konstantno velik interes po nadaljnem obstoju in dobrem delovanju koalicije. Če pa so dobički posameznih strank skozi mandat neenakomerno porazdeljeni, bo stranka, ki je že uresničila velik del svojih preferenc v začetnem obdobju vladanja, imela manjši interes po izpolnjevanju koalicijskih obveznosti. Problem nesočasnosti menjave (Weingast in Marshall 1988) torej lahko prepreči izpolnitev dogovorov in posledično tudi destabilizira koalicijo. Iz tega izhaja ugotovitev, da se bodo politične stranke kadarkoli bo to mogoče izogibale nelinearnosti interesov.

INSTITUCIONALNE REŠITVE

Težave pri koalicijskih pogajanjih so torej resne in globoke, čeprav nikakor ne nerešljive. Takšne težave lahko rešujemo na dve glavni skupini načinov : neformalno in formalno (institucionalno). Včasih lahko težave pri pogajanjih rešimo z neformalnimi sredstvi. Zato obstoja več razlogov. Preference političnih strank so lahko tako dobro uravnovešene, da to v veliki meri olajša pogajanja. Po drugi strani pričakovane ponavljajočega se vzajemnega delovanja na istem področju ali vzajemno delovanje z istimi igralci na drugih področjih lahko prepriča voditelje strank in posledica tega je sprejem sicer težko sprejemljivih dogovorov in uspešen zaključek pogajanj (glej Shepsle 1996 : 229-231; tudi Axelrod 1984; Frank 1988; Kreps 1990).

Vendar pa stranke, ki vstopijo v vladno koalicijo, ne morejo vedno pričakovati izpolnitev njihovih preferenc. Prav zato ne smejo pričakovati, da se bodo dogovori, ki jih sklenejo, vedno tudi spoštovali. Nujno je, da stranke poiščejo rešitve tudi drugje, v institucionalnih pogodbah. Motivacija za takšno reševanje problemov je spodbujena z dvema vrstama težav, o katerih smo že govorili : omejenimi informacijami in uveljavljanjem dogovorov. Kot pravi North (1990; 57) : " V svetu popolne informiranosti institucije niso potrebne. V svetu nepopolne informiranosti pa se bodo neformalni dogovori hitro sesuli, v kolikor ne bodo ustvarjene institucije, ki bodo informirale posameznike (ali koalicijske stranke) ter skrbele za nepravilnosti". Takšne institucije morajo imeti (1)"komunikacijske mehanizme, ki bodo poskrbeli za informacijo o tem, kdaj je potrebna kazen" in (2)"spodbude za tiste posameznike, ki morajo kazen izvršiti, ko so k temu poklicani" (North 1990;57).

KOALICIJSKI SPORAZUMI

Najbolj pogost tip institucionalnih mehanizmov so koalicijske pogodbe, ki jih sklenejo koalicijske stranke pred vstopom v sfero izvršilne veje oblasti. Koalicijske pogodbe (formalne ali neformalne) nalagajo različno stopnjo koalicijske discipline tako pri glasovanju kot pri drugih aktivnostih v parlamentu. Koalicijske pogodbe prinašajo več pozitivnih strani. Ena od pomembnih je nekakšna predobveza, s katero se koalicijske politične stranke oziroma njihovi voditelji obvežejo, da bodo v neprijetnih in težavnih situacijah vzdržali pod pritiski in ne bodo prekršili dogovorjenega (Elster 1984; 36-47). Vodje strank vstopajo v koalicijski dogovor pod postavko, da bo vzdrževanje koalicije prineslo boljše dolgoročne rezultate kot situacija, v kateri ima vsak igralec absolutno svobodo. Naslednja funkcija koalicijskih pogodb (in za nas verjetno najbolj pomembna) je priskrbeti informacije koalicijskim partnerjem ter olajšati komunikacijo med njimi.

Medtem ko koalicije pod predpostavko skrbnega sestavljanja pogodb prvo funkcijo še nekako izpolnijo, se pri slednji pogosto zalomi. Vzrok temu je v strankarskih strukturah in pravilih, ki se jih pogosto uporablja pri uveljavljanju pogodbe; pa tudi če govorimo o volilni usodi neke stranke, imajo vsi člani te stranke močan kolektivni interes. Vendar pa slednja ugotovitev ne velja tudi za odnose med koalicijskimi strankami, zato se je vedno potrebno pogajati tako glede vladnih politik kot tudi glede drugih aktivnosti in pridobitev znotraj koalicije.

Vstop stranke v koalicijo še ne implicira trajnosti kooperacije. Medtem ko ima dogovor oziroma pogodba neko uveljavitveno vrednost (še posebej, če je javno predstavljena), zavisi večina učinkov, ki bi naj iz pogodbe izšli, od specifičnih mehanizmov, ki so bili zamišljeni z namenom uveljavitve določil pogodbe in reševanja konfliktov znotraj koalicije. Med koalicijskimi pogodbami so precejšnje razlike in pogosto se zgodi, da ima "drobni tisk" pri uveljavljanju posameznih določil pogodbe največjo težo.³

Nepopolne pogodbe

V družbenem življenju vstopajo človeška bitja v celo vrsto sporazumov in pogodb z bolj ali manj jasnimi pogoji. V nekaterih primerih, ko gre za pomembne zadeve in so možnosti znane, stranke vstopajo v pogodbe z veliko mero dovršenosti. Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz pogodb, so zapisane z veliko natančnostjo in nadvse izčrpno.

³ V odsotnosti učinkovitih mehanizmov izvajanja koalicijskih pogodb so lahko te ogrožene tudi v situacijah medstrankarskih konfliktov. Če stranka A ne spoštuje enega dela pogodbe, bo stranka B odgovorila tako, da ne bo spoštovala drugega. Takšno medsebojno nagajanje kaj lahko eskalira (Jarvis 1997) v večji konflikt.

Tudi v navadni prodajni pogodbi obe strani težita k čimvečji natančnosti. V večini ostalih primerov pa so družbene pogodbe manj kompleksne. Stopnja kompleksnosti, s katero se sklepajo pogodbe, je odvisna od cele vrste družbenih in političnih dejavnikov ter situacij, vključno z koalicijskimi pogajanjmi (glej tudi Epstein in OHalloran 1997; Grillo 1997). Kot izpostavljajo Persson, Roland in Tahellini (1997) so politične konstitucije vedno nepopolne pogodbe in prav takšne (kot dodajamo mi) so tudi koalicijske pogodbe. Lahko trdimo, da koalicijske pogodbe ne glede na obširnost, specifičnost ali stopnjo formalnosti nikoli ne pokrivajo vseh možnosti, ki se lahko pojavijo v času mandata koalicijske vlade.

Centralizirana in decentralizirana struktura

Čeprav so koalicijski sporazumi skoraj vedno nepopolni, v svoji specifičnosti kljub vsemu predstavljajo veliko mero različnosti in tudi različne načine, po katerih se poskušajo spoprijeti s težavami, ki izhajajo iz nepopolnih koalicijskih pogodb. Nepopolne pogodbe zahtevajo neko vrsto mehanizmov za reševanje vseh tistih področij, ki jih le-te ne obravnavajo. Relevantna literatura predvideva, da se tovrstne težave rešujejo s pomočjo specifikacije pravice do nadzora - z identifikacijo stranke, ki ima pravico do sprejema končne odločitve o zadevah, ki jih pogodba ne obravnava. Razlikujemo lahko med centraliziranimi vodstvenimi strukturami, znotraj katerih avtoriteta pripada vodji, in decentraliziranimi vodstvenimi strukturami, v katerih ima avtoriteto zastopnik (Agathon in Tirole 1997). Centralizirane vodstvene strukture dajejo pravico do nadzora skupini koalicijskih voditeljev. Decentralizirana vodstvena struktura pa prenese pravico do nadzora na posamezno stranko, ki nadzoruje posamezno vladno področje, na primer posamezno ministrstvo ali urad.

Decentralizirana vladna struktura

Strukturam koalicijskih vladnih kabinetov v parlamentarnih demokracijah je namenjeno relativno malo znanstveno-raziskovalne pozornosti. Pred kratkim pa je izšlo znanstveno delo, ki predstavlja specifičen in pomemben prispevek k proučevanju takšnih institucij. V delu "*Making and Breaking Governments*" Michael Laver in Kenneth Shepsle prepričljivo trdita, da izvršilna oblast poseduje odločilno moč glede razporejanja prioritet nasproti parlamentu. Ta moč predira celo organizacijo same izvršilne oblasti. V parlamentarnih demokracijah so odločitve glede pomembnih politik dosežene tako, da se odobri specifične "lastniške pravice" (ministrska pooblastila) z dodelitvijo posameznih vladnih ministrstev. Vsako ministrstvo, ki na splošno predstavlja posamezna področja delovanja vlade, lahko pripada le eni stranki. Druge stranke nimajo na vo-

ljo prav nobenega mehanizma, s katerim bi stranki, ki ji ministrstvo pripada, lahko preprečile implementacijo posameznih politik. Naj še poudarimo, da so ponavadi število in področja ministrstev trdno določena že pred pričetkom procesa formiranja vlade.

Laver in Shepsle predpostavljata, da delegiranje iz ministrstev navzven poteka takšen način, da se zastopnike ministra (javne uslužbenca) prepriča v delovanje v interesu ministra; obratno sorazmerje (delegiranje v ministrstva) pa v tem primeru ne velja. Vendar pa je to razumljivo, saj vodje (koalicijskih strank) posedujejo mnogo močnejše mehanizme ex post nadzora kot pa ministri. Če posamezen minister deluje v nasprotju z interesi vladajoče večine, je lahko kaj hitro odstavljen.

Kritični institucionalni izziv Laverju in Shepslu predstavlja vprašanje, zakaj vlada ministrov (departmentalizem) sploh nastane kot mehanizem koalicijske vladavine? Če imajo vladna ministrstva res takšne dramatične moči določanja politik, kdaj in zakaj bi potem politiki racionalno izbrali takšne institucionalne prijeme, o kakršnih pišeta Laver in Shepsle? Po njihovih predvidevanjih je stabilnost znotraj vlade rezultat nezmožnosti dogovora strank o vzajemno koristnih političnih pozicijah. Ta nezmožnost je posledica odsotnosti izvedljivih ministrskih alokacij, ki bi omogočile strankam uveljavljanje dogovorov. Ampak če je splošna narava ministerializma preprečitev priložnosti za oboje (več)stransko korist, zakaj bi stranke potem sploh ustvarile takšne institucije?

Centralizirana vladna struktura

Laverjeva in Shepslova predpostavka o koalicijski vladi (*ministrski vladi*) tako zanika obstoj možnosti centralizirane strukture, v kateri moč ne bi bila v rokah posameznih resorskih ministrov, temveč v rokah skupine koalicijskih voditeljev. Vendar pa moramo dodati, da je tudi centralizirana struktura popolnoma izvedljiva možnost, saj koalicijski odnosi pogosto zavisijo od razmerja med centralizirano in decentralizirano distribucijo oblasti. Dejstvo pa je, da se koalicijske stranke skušajo nekako vezati na dogovorjene politike in pri tem uporabljajo mehanizme formalnih koalicijskih sporazumov, sprejetih z mehanizmom pogajanj znotraj vlade, vladnih komisij ali znotraj skupine strankarskih voditeljev (Muller in Strom 1997).

Vladna koordinacija običajno poteka v obliki sprejemanja kolektivnih odločitev znotraj vlade, še posebej glede najtežjih problemov. Takšne odločitve namreč pogosto zahtevajo nek širši konsenz ali celo soglasje. Nekatera vladna ministrstva pogosto dobijo nekatere pristojnosti, ki namerno posegajo v jurisdikcijo drugih ministrstev. Določeni ključni igralci, še posebej ministrski predsednik in finančni minister, očitno spodbijajo Laverjevo in Shepslovo koncepcijo departmentalizma in ministrske vlade. V mnogih državah imata tako ministrski predsednik kot tudi finančni minister funkcijo koordina-

cije, ki pogosto namerno posega v druga ministrstva (Larsson 1993; Muller, Phillip in Gerlich 1993). Finančni minister ima na primer določene pristojnosti pri določanju in sprejemanju proračuna, ki pogosto posegajo na področje drugih ministrstev.

In končno je lahko koalicijski sporazum uveljavljen s pomočjo različnih deljenih kompetenc. Npr. več ministrov iz različnih strank lahko deluje skupaj na določenem področju, uslužbenci ministrstva iz ene stranke so lahko dodeljeni v ministrstvo druge stranke,... Če povzamemo : resnični svet nam ponuja celo vrsto primerov vladnih struktur, ki niso decentralizirane do takšne mere, kot to poudarja koncept izvršne oblasti.

IZBIRANJE STRUKTUR

Vpašajmo se, kakšne vrste struktur izbirajo koalicije in zakaj? Pod kakšnimi pogoji smemo pričakovati bolj ali manj popolne pogodbe in kdaj bo centralizirana struktura prevladala nad decentraliziranimi rešitvami? Govorili smo o težavah, ki spremljajo kovanje koalicij in rekli, da izvirajo iz negotovosti, prevelike različnosti preferenc in nezadostnega nadzora nad političnim okoljem. Pričakujemo lahko, da bodo isti faktorji vplivali tudi na obliko in vsebino koalicijskih sporazumov, kot tudi na specifične ureditve, ki iz tega izhajajo. Če smo konkretni : pričakujemo lahko popolnejše koalicijske sporazume, bolj izdelane koncepte za njihovo implementacijo in nižje relevantne transakcijske stroške (nižja je cena časa, porabljenega za pogajanja, bolj je opazno relevantno delovanje; manjši kot so stroški za implementacijo sporazumov v praksi, popolnejši bodo koalicijski sporazumi). Ta logika prinaša več možnosti predvidevanja pogojev, ki usodno vplivajo na obsežnost koalicijske pogodbe:

- *število političnih strank*. Verjetnost obsežnih koalicijskih sporazumov je tem manjša, čim večja je kompleksnost dogovarjanja. Tem večje je število strank, ki so vključene v dogovarjanje, tem večja je tudi verjetnost visokih stroškov v času in priložnostih. Kompleksna dogovarjanja povečajo transakcijske stroške, le-ti pa vodijo do sprejema manj obsežnih sporazumov. Kompleksnost dogovarjanja je v veliki meri funkcija števila strank v koaliciji (Laver in Schofield 1990). Obsežne koalicijske pogodbe so manj pogoste v pogojih velike kompleksnosti dogovarjanja (veliko število političnih strank). Torej pomeni večje število koalicijskih strank manj obsežne koalicijske pogodbe.
- *dolžina (preostalega) mandata*. Karakteristike koalicijskih sporazumov določajo tudi situacije, v katerih so pogodbe sklenjene. V grobem velja, da daljše kot je delovanje koalicije, manjši so transakcijski stroški pri sklenitvi obsežne pogodbe. Če je mandat koalicije relativno kratek (npr. zaradi tega, ker kmalu poteče mandat zakonodajnemu telesu), stranke ponavadi ne vlagajo ravno veliko časa in napora v koalicijska pogajanja, kar posledično ne pomeni sprejema obsežne koalicijske pogodbe. Ekstre-

men primer so začasne vlade, ki ponavadi sploh nimajo koalicijske pogodbe ali pa le neko "minimalno". Tudi pri predvolilnih koalicijah smemo pričakovati le krajše in manj obsežne pogodbe. Vzrok temu je negotovost, ki vedno preveva takšne predvolilne koalicije. In končno bi naj imele države z daljšo mandatno dobo obsežnejše koalicijske pogodbe. Kaj potem determinira decentraliziranost strukture v situacijah nepopolnih koalicijskih pogodb? V njuni analizi formalne in realne ureditve organizacij Aghion in Tirole (1997; 27) ugotavljata, da bo zastopnik imel avtoriteto v odločitvah, ki (1) vodji niso pomembne, (2) v katerih ima zastopnik zaupanje vodje zaradi visoke stopnje soglasja glede preferenc, (3) so zastopniku zelo pomembne ali (4) so toliko "inovativne", da ima vodja pri njih omejene kompetence.

- *različnost preferenc*. Za koalicijsko politiko je zlasti pomemben drugi pogoj, ki poudarja pomen visoke stopnje soglasja glede preferenc znotraj koalicije. V skladu z sklepi Aghiona in Tirola smemo pričakovati, da bo centralizacija znotraj koalicije pozitivno povezana z ideološko različnostjo koalicije. V kompaktnih vladnih koalicijah je vzdrževanje sporazumov manj zahtevno. Zato bi morale biti enostrankarske vlade bolj naklonjene *ministrski vladi* (Laver in Shepsle) kot koalicija večih strank. V koalicijah, ki pokrivajo širšo sfero politik, lahko pričakujemo bolj centralizirane vladne strukture z primerjavi z koalicijami z večjo ideološko kompaktnostjo. V večstrankarskih koalicijah je stopnja ideološke različnosti dober in signifikanten pokazatelj soglasja. Različnost preferenc je lahko tudi rezultat volilne tekme. Večja je stopnja tekmovalnosti med koalicijskimi strankami, bolj bodo te stranke čutile potrebo po koalicijski disciplini. Tekmovanje lahko operacionaliziramo kot ex ante nejasnost volilne tekme, ki jo lahko empirično določimo kot tesnost (v glasovih in parlamentarnih sedežih) tekmovanja med koalicijskimi strankami.
- *velikost*. Aghion in Tirole trdita, da je centralizirana struktura bolj zaželjena v situacijah, v katerih imajo vodje velike vloške. V koalicijskih politikah so takšni vložki lahko povezani z verjetnostjo vladnega poraza v parlamentu (in posledično celo odstopa vlade). Že od Rikerja (1962) se raziskovalci koalicij osredotočajo na implikacijo večinskega statusa, še posebej v situacijah, ko ima koalicija minimalno večino, da lahko nadzira odločanje v zakonodajnem telesu brez bremena dodatnih odvečnih glasov (*minimalna zmagovalna koalicija*). Načelo velikosti predvideva, da se bodo formirale le takšne minimalne koalicije. Vendar pa prav tisto, kar maksimizira dobičke koalicijskih partnerjev (minimalni zmagovalni status), po drugi strani maksimizira verjetnost poraza koalicije. Po definiciji lahko minimalne zmagovalne koalicije padejo (ali se spremenijo v manjšine) zaradi kateregakoli člana. Zato lahko v takšnih primerih pričakujemo nadvse trdne in zavezujoče dogovore znotraj tovrstnih koalicij. Presežne večinske koalicije (takšne z veliko večino v zakonodajnem telesu) pa si lahko po dru-

gi strani mirno privoščijo izgubo kakšnega člana in zato ne sklepajo tako tesnih ter obvezujočih dogovorov. V primeru manjšinskih vlad morajo biti te vedno pripravljene na pogajanja z ostalimi strankami, zato zelo tesni dogovori znotraj take vlade niso ključni. Zato smemo v takšnih primerih pričakovati manj obsežne in manj zavezujoče dogovore kot v minimalnih koalicijah, vendar še vedno bolj obvezujoče kot v presežnih večinskih koalicijah.

Če torej povzamemo : glede obsežnosti sporazumov in distribucije avtoritete lahko pričakujemo naslednje:

Hipoteza 1: večje število koalicijskih strank pomeni manj obsežen koalicijski sporazum.

Hipoteza 2: manjši kot je pričakovani čas vladanja neke koalicije, manj obsežna je koalicijska pogodba. Kasneje kot se oblikuje koalicija v mandatu, manj obsežen bo koalicijski sporazum.

Hipoteza 3: večja kot je različnost preferenc znotraj koalicije, bolj centralizirano je distribuirana avtoriteta in večjo disciplino uveljavljajo stranke. Večja je ideološka distanca in intenzivnejša je volilna bitka med koalicijskimi strankami, bolj kompakten je sporazum oz. pogodba.

Hipoteza 4: večja kot je verjetnost poraza koalicije v parlamentu, večja je centraliziranost distribucije avtoritete in večjo disciplino uveljavljajo stranke. Zato bi morala imeti minimalna zmagovalna koalicija najbolj centralizirane vladne strukture; presežna večinska koalicija pa bi naj imela najnižjo stopnjo centralizacije.

VZOREC IN PODATKI

Študija proučuje koalicijske sporazume v trinajstih zahodnoevropskih parlamentarnih demokracijah. Čeprav je omejena le na zahodno Evropo, vendarle pokriva osrčje parlamentarne demokracije. Izvzeli smo le države z majhnim številom prebivalstva in tiste, v katerih je pojavnost koalicij bolj izjema kot pravilo (npr. Velika Britanija). Podatki pokrivajo celotno obdobje po II.svetovni vojni vse do 30. junija 1996 (z izjemo Francije, kjer pokrivamo le Peto Republiko in Portugalske, kjer pokrivamo le obdobje demokracije).

Vladni kabinet ali krajše vlada je niz politično imenovanih izvršilnih uradov na najvišji stopnji nacionalnega "policy makinga".⁴ Podatke o izvršilnih vejah oblasti v različnih državah so zbrali strokovnjaki iz posameznih držav. Vprašajmo se, kdaj se začne in kdaj

⁴ Vlada je ponavadi sestavljena iz ministrov (ponavadi od 15 do 25), ki imajo pravico glasovanja v tem najvišjem izvršilnem organu. V vlado v tej študiji ne prištevamo posameznikov (npr. državnih sekretarjev), ki so občasno vabljeni na seje, vendar nimajo pravice glasovanja.

konča življenje neke vlade? Lahko odgovorimo, da je to takrat, ko se pojavi eden od naslednjih pogojev :

1. vsaka sprememba v sestavi vladajoče koalicije. Kot člane vlade štejemo le tiste stranke, ki imajo v vladi svoje predstavnike s pravico glasovanja. Ne štejemo pa zunanjih podpornikov, tj. strank, ki vlado le podpirajo, nimajo pa vladnih resorjev.

2. vsaka sprememba predsednika vlade

3. vsake splošne volitve (redne ali izredne)⁵

Koalicijski sporazumi so definirani kot obvezujoče, pisne izjave, s katerimi se koalicijski partnerji nekaj obvezujejo. Koalicijski sporazumi so lahko formalni ali neformalni, namenjeni le za notranje-koalicijsko uporabo ali pa so javni.

KOALICIJSKI SPORAZUMI - TIPI IN VSEBINE

Najprej pogledjmo obseg in tipe koalicijskih pogodb. Kot vidimo v *Tabeli1*, je od 223-ih koalicijskih vlad kar 136 (61%) vlad temeljilo na koalicijski pogodbi. Opazimo pa lahko velike razlike med posameznimi državami. Koalicije temeljijo na pogodbah v vseh primerih (100%) na Finskem, Švedskem, Portugalskem, Norveškem in v Luksemburgu, kot tudi v Avstriji (82%, vendar 100% po letu 1949). Nasprotno pa so koalicijske pogodbe prej izjema kot pravilo v Italiji, kjer je le 3% koalicij (en primer) temeljilo na koalicijski pogodbi. Ostale države se gibljejo od 78% (Irska) do 36% (Francija). Ostali podatki : 63% Belgija, 57% Nemčija, 48% Nizozemska ter 38% Danska.

Večina koalicijskih sporazumov (63,2%) je bila sklenjenih neposredno po volitvah. Četrtnina je bila sklenjenih med predvolilno bitko (v teh primerih so stranke ponavadi sklenile nek splošen sporazum ter šle tako na volitve in zmagale). Sedem vlad (5,1%) pa je temeljilo tako na predvolilni kot na povolilni pogodbi.

Opaziti je tudi rahel trend v smeri večjega sklepanja koalicijskih pogodb po II.svetovni vojni. Medtem ko je v 40ih letih manj kot polovica vlad temeljila na pisnih pogodbah, je to število v 90ih letih naraslo na 70%. Formalne koalicijske pogodbe so bile ponavadi uvedene po nekajletnih izkušnjah z koalicijskim delovanjem. Primeri za to so Avstrija (kjer se je to zgodilo leta 1949), Belgija (prva koalicijska pogodba leta 1958), Nizozemska (prva pogodba leta 1963), Nemčija (prve izkušnje v 60ih letih, stalnica od 80ih let

⁵ Skupaj ti trije pogoji pomenijo relativno restriktivno definicijo vlade, kar včasih pomeni tudi večje število vlad kot so nacionalni dogovori v nekaterih državah. Prednost takšnega štetja je v tem, da eliminira potencialne nejasnosti glede značilnosti posameznih vlad. Zato je ta način v mednarodnih študijah postal nekakšen standard.

naprej) ter Francija (kjer so se pogodbe pojavile na začetku osemdesetih let). (glej Tabela 2)

Od 136 koalicijskih pogodb jih je bilo javno objavljenih 112 (82.4%). Koalicijske pogodbe so bile v vseh primerih javni dokumenti v Franciji, na Finskem, Irskem, Norveškem, Švedskem in na Portugalskem. Omeniti je sicer potrebno, da so tukaj všteti tudi nekateri predvolilni manifesti (Francija, Portugalska) ali alternative vladnemu predlogu proračuna (Norveška). Večina koalicijskih sporazumov je bila javno objavljena na Nizozemskem (91%), Belgiji (89%), Avstriji (86%), Nemčiji (66%) in na Danskem (60%). Le v Luksemburgu je bila večina koalicijskih sporazumov tajnih.

Naši raziskovalci so analizirali 66 koalicijskih pogodb v devetih od trinajstih držav. V preostalih državah koalicijske pogodbe niso bile javno dostopne (Irška, Luksemburg), jih praktično sploh ni (Italija) ali pa je obstajal kak drug razlog za nezmožnost analize (Finska). V analizi teh dokumentov so se naši analitiki osredotočili na velikost, vsebino in implikacijo pogodb.

Velikost

Najpreprostejši element, po katerem lahko ralikujemo koalicijske pogodbe, je njihov obseg. Najkrajša koalicijska pogodba ima le nekaj več kot 500 besed (Francija), medtem ko jih ima najdaljša več kot 43.000 (Belgija). Povprečno imajo koalicijske pogodbe manj kot 3.000 besed v naslednjih državah : Franciji, na Danskem ter na Švedskem. Med 3.000 in 8.000 besed imajo povprečno pogodbe v Nemčiji ter Avstriji, medtem ko imajo v Belgiji, Portugalskem ter na Nizozemskem povprečne koalicijske pogodbe več kot 10.000 besed. V nasprotju z našimi pričakovanji (Hipoteza 1) nismo mogli potrditi neposredne korelacije med številom koalicijskih strank in obsegom pogodbe. Uspeli pa smo nakazati šibko povezavo med obsežnimi pogodbami ter situacijo s kompleksnimi pogajanj, za kar je Belgija glavni primer. Obsežnost nizozemskih in portugalskih sporazumov nakazuje sklep, da kompleksnost pogajanj ni nujno povezana z obsežnostjo koalicijskih pogodb. Danski primer pa kaže na to, da celo situacija kompleksnih in težavnih pogajanj lahko pripelje do zelo kratkih pogodb. (glej Tabela 3)

Vsebine

Z izjemo Avstrije se povprečna koalicijska pogodba v ostalih državah ukvarja v glavnem s politikami, za katere si bo prizadevala nova vlada. Jasno pa je, da obstajajo glede vsebine koalicijskih pogodb med državami velike razlike. Na Norveškem, Švedskem, Franciji, Belgiji ter v Nemčiji zajemajo posamezne politike okrog 90% vsebine pogodb.

Drug ekstrem predstavlja Avstrija, kjer je ta številka le 48%. Drugo najpomembnejše področje koalicijskega sporazumevanja je vprašanje pravil igre znotraj koalicije. Ta pravila lahko najdemo znotraj koalicijskih pogodb v prav vseh obravnavanih državah (zavzemajo povprečno 11.5% prostora pogodb). V Avstriji namenijo temu področju povprečno eno tretjino prostora v pogodbah, na Nizozemskem pa le slab odstotek.

V nasprotju s tem pa je delitev resorjev in pristojnosti med koalicijskimi partnerji urejena znotraj pogodb le v manjšini držav. Temu namenijo največ pozornosti v Avstriji in sicer je okrog 20% vsebine koalicijskih pogodb namenjeno urejevanju tega področja. Vendar pa kljub temu ne smemo sklepati, da so to manj pomembna področja v življenju koalicij. Realnost je, da koalicijske stranke ta področja raje urejajo na razne neformalne načine.

TESNOST POVEZOVANJA

Naši podatki osvetljujejo številne doslej zapostavljene aspekte koalicijskih politik. Eden od teh je narava obveznosti med koalicijskimi strankami (bolj ali manj tesna povezanost). Bolj rahlo je koalicija povezana, manj centralizirane strukture vladanja ima in manj stroga je koalicijska disciplina. Trinajst obravnavanih držav bomo analizirali s stopnjo koalicijske discipline, ki se kaže v volilnem pravilu, zakonodaji, ostalih parlamentarnih aktivnostih ter dogovarjanju o politikah.

Volilno pravilo

Koalicijske pogodbe imajo lahko bolj ali manj trdno določen čas veljavnosti. Zelo redko pa veljajo več časa, kot traja en mandat zakonodajnega telesa. Pomemben vir nejasnosti je dejstvo, da je v večini parlamentarnih demokracij dolžina zakonodajalčevega mandata nejasna, saj je parlament lahko tudi razpuščen (Strom in Swidle 1998). Parlamentarni mandat se ponavadi ne more podaljšati čez ustavno določene okvirje, kar pomeni, da lahko posamezne koalicijske stranke s tem področjem v koalicijskih pogodbah tudi manipulirajo. Da bi strankam preprečili možnost destabilizacije koalicije, vsebujejo nekatere pogodbe t.i. "volilno pravilo", ki strankam v primeru razpada koalicije nalaga takojšnje splošne volitve. Takšno pravilo preprečuje koalicijskim strankam manipulacijo ter tako omejuje njihovo pogajalsko moč. Volilno pravilo se lahko uveljavi le v tistih državah, v katerih ustava sploh dopušča možnost predčasnega razpusta parlamenta. Zato so tovrstna pravila vprašljiva v Nemčiji in na Švedskem ter neizvedljiva na Norveškem.

V Franciji imajo vse koalicijske pogodbe vključeno volilno pravilo. Sledi Avstrija z 82% vseh pogodb, ki vsebujejo omenjeno pravilo ter Nizozemska z 50%. Volilno pravilo se najpogosteje uporablja v minimalnih zmagovitih koalicijah in najmanj v presežnih večinskih koalicijah, torej v skladu z našimi pričakovanji (Hipoteza 4).

Koalicijska disciplina

Koalicijske pogodbe se razlikujejo tudi po tem, koliko strankarske discipline zahtevajo. Koalicije, v katerih se stranke zavežejo h koalicijski disciplini znotraj zakonodajnega procesa, morajo biti tesneje povezane v primerjavi z koalicijami, ki dopuščajo razne izjeme (ali pa sploh ne zahtevajo discipline). Zakonodajno disciplino smo merili z štiristo-penjsko ordinalno shemo, v kateri 1 pomeni "vedno disciplina", 2 "disciplina pri vseh politikah z izjemo izrecno izvetih", 3 "nobene discipline razen pri izrecno navedenih politikah" ter 4 "nobene discipline". (glej Tabela 4)

Države z izrazito visoko stopnjo koalicijske discipline znotraj zakonodajnega procesa so Danska, Norveška, Nemčija in Avstrija. Koalicije, na katere se nanaša ta ugotovitev, variirajo od v glavnem nesocialističnih v obeh skandinavskih državah, centrističnih v Nemčiji ter velike koalicije v Avstriji. Tesna povezanost skandinavskih koalicij je nenako "nasprotno-spoznavna", saj gre v glavnem za primere majhne ideološke različnosti. Drug ekstrem sta Finska in Francija s posebno nizko stopnjo koalicijske discipline v zakonodajnem procesu. Zanimivo je, da imata obe navedeni državi močne predsednike in tudi komunistične stranke, ki občasno pridejo v vlado. V primeru manjšinskih vlad je striktnost zakonodajne discipline bolj verjetna kot v primeru večinskih vlad. Manj presenetljivo pa je spoznanje, da presežne večinske koalicije manj pogosto zahtevajo večjo disciplino v zakonodajnem procesu. (glej tabela 5)

Tabela 6 raziskuje zakonodajno disciplino z vidika časovne dobe vladanja vladnega kabineta (merjeno kot maksimalno potencialno vladanje koalicije pred volitvami). Naša pričakovanja so v predpostavki, da daljše časovno obdobje pomeni obsežnejše koalicijske sporazume (Hipoteza 2). Neposrednega testa te zveze pa nismo opravili. *Tabela 6* kaže, da vlade z najnižjo pričakovano življenjsko dobo kažejo tendenco k nižjim stopnjam koalicijske discipline. Najnižji kategoriji discipline sta zapolnjeni z vladami, ki imajo maksimalno življenjsko dobo dve leti. Tako lahko opazimo tendenco odrekanja transakcijskim stoškom, v kolikor se pričakuje, da koalicije ne bodo trajale zelo dolgo.⁶

⁶ Seveda koalicijski pogajalci lahko (ali pa tudi ne) pričakujejo zmago koalicije na prihajajočih volitvah. Ta pričakovanje je izredno težko kakorkoli zajeti. Naš design temelji na predpostavki, da vsake splošne volitve povzročijo potrebo po novih pogajanjih (pa tudi če stara koalicija ponovno zmagaja).

Druge parlamentarne aktivnosti

S pomočjo istih analitičnih metod smo ugotavljali tudi stopnjo koalicijske discipliniranosti pri drugih parlamentarnih aktivnostih (na primer poslanskih vprašanjih in imenovanjih). Koalicijske pogodbe regulirajo proces vladanja s pomočjo bolj ali manj specifičnih institucionalnih rešitev. Ena od zadev, ki jo lahko take pogodbe obravnavajo, so imenovanja. Nekatere koalicijske pogodbe dovoljujejo posamezni koalicijski stranki popoln nadzor nad izbiro ministra, medtem ko druge glede tega predvidevajo soglasje ostalih partnerjev. Podobno lahko koalicijske pogodbe določajo smernice pri imenovanju drugih zaposlenih v vladi. Kot že pri zakonodajni disciplini tudi pri tej vrsti discipline prednjačijo Avstrija, Nemčija in Danska, medtem ko so države Beneluxa na drugi polovici spektra. Manjšinske vlade kažejo precej višjo stopnjo pričakovane discipline kot tiste z večinskim statusom. Kot smo tudi pričakovali, imajo presežne večinske koalicije najnižjo stopnjo tovrstne discipline.

Policy programi

Glede regulacije policy programov so koalicijske pogodbe bolj ali manj popolne. Koalicije, ki temeljijo na obsežnih policy programih, bi naj bile tesneje povezane ter bolj disciplinirane. Vendar pa v tej točki najdemo pomembne izjeme.⁷ Policy programi so bili analizirani s pomočjo štiristopenjske ordinalne sheme, kjer je 3 pomenilo “obsežen program”, 2 “policy program z določenimi izjemami”, 1 “program, v katerem so obvezna le izbrana področja” ter 0 “ni splošne policy pogodbe”. V treh državah smo naleteli na obsežne policy programe (Danska, Luksemburg, Portugalska). V Franciji pa kar dve tretjini pogodb ni vsebovalo nobenih policy programov. Tudi v Avstriji, na Irskem ter na Nizozemskem smo zabeležili najmanj po dve koaliciji, ki zapadeta v slednji ekstrem. (glej Tabela 7)

Kot lahko razberemo v *Tabeli 8*, ni opaziti večjih razlik med večinskimi in manjšinskimi vladami, čeprav je v presežnih večinskih koalicijah (kot predvideva Hipoteza 4) najmanjša verjetnost obsežnejših tipov policy programov. *Tabela 9* analizira učinek števila koalicijskih strank na obseg koalicijskih pogodb. V Hipotezi 1 smo predpostavili, da je

⁷ Če koalicijsko disciplino zagotavljajo druga sredstva, ponavadi ni potrebe po nedvoumnem policy programu, ki bi koalicijo tesneje povezal. Velike koalicije v Avstriji v 40ih in 60ih letih so bile tesno povezane, vendar so temeljile skorajda izključno na proceduralnih pravilih in ne na obsežnih policy programih. Visoka stopnja obveznosti k zakonodajni enotnosti, kombinirana z močnim volilnim pravilom, je zadoščala in nastala je lahko cela vrsta kompaktnih koalicij (Muller 1994).

obseg takšnih pogodb obratnosorazmeren s številom koalicijskih strank. *Tabela 9*to hipotezo le rahlo podpira. Sicer resda drži, da je v dvostrankarskih koalicijah verjetnost minimalnega policy sporazuma najmanjša (prvi dve kategoriji), vendar ni jasne tendence pri koalicijah z tremi ali več strankami.

ZAKLJUČEK

V našem poznavanju vladnih koalicij ostaja še veliko lukenj. Literatura je dolgo trpela eno tradicionalnih Hollywoodskih usmeritev : veliko več pozornosti je bilo namenjene identifikaciji pravih povezav ter procesu dvorjenja, kot pa pravim procesom življenja (političnega ali drugega) ter reševanju skupnih problemov. Največja ambicija tega prispevka je bila iti dlje kot doslej; ponovno vzpostaviti ravnotežje ter nadgraditi naše razumevanje koalicijskega vladanja.

Osredotočili smo se na kritične vsakodnevne koalicijske politike : vladanje v izvršilni in zakonodajni oblasti, sklepanje koalicijskih pogodb ter uveljavljanje institucionalnih mehanizmov, ki podpirajo takšne vsakodnevne koalicijske politike. Obravnavali smo načine in razloge za sklepanje koalicijskih pogodb. Koalicijske pogodbe in mehanizmi za njihovo implementacijo zajemajo cel spekter od zelo nepopolnih “dogovorov” do zelo natančnih pisanih dokumentov, ki vzpostavljajo zapleten in težaven niz pravil in mehanizmov za njihovo implementacijo.

Čeprav v tej analizi ne moremo dokončno pojasniti nobenega elementa koalicijskih pogodb, smo se trudili, da bi lahko pojasnili uporabo le-teh. Na splošno smemo trditi, da bodo koalicijske pogodbe tem bolj obsežne, čim manj bo sodelujočih strani in tem daljši bo čas koalicijske vladavine. Tesneje povezane centralizirane koalicije se manifestirajo v podrobnejših in natančnejših pogodbah kot tudi v bolj dovršenih mehanizmih njihovega izvajanja. Naši rezultati krepijo večino teh pričakovanj. Vendar pa je naša analiza le oprasknila površje tega mikavnega aspekta koalicijskih politik. Veliko raziškovalnega dela še ostaja, vendar upamo, da bodo ta in prihodnji prispevki prispevali k našemu razumevanju koalicijskih politik.

TABELA 1 : KOALICIJSKE POGODBE V ZAHODNI EVROPI, 1945 - 1996

Država	Predvolilna pogodba	Povolilna pogodba	Pogodba v predvolilnem času	Pred in dovolilna pogodba	Ni koalicijske pogodbe	Skupaj
Avstrija	0	14	0	0	3	17
Belgija	0	12	7	0	11	30
Danska	0	3	2	0	8	13
Finska	0	14	18	1	0	33
Francija	3	0	0	1	7	11
Nemčija	0	7	2	0	12	21
Irska	1	6	0	0	2	9
Italija	0	0	1	0	33	34
Luksemburg	0	14	0	0	0	14
Nizozemska	0	9	1	0	11	21
Norveška	0	2	0	5	0	7
Portugalska	4	1	1	0	0	6
Švedska	1	4	2	0	0	7
Skupaj	9	86	34	7	87	223

Opomba : številke predstavljajo število koalicijskih vlad

TABELA 2 : ŠTEVILO PISNIH KOALICIJSKIH POGODB V DESETLETJU

	1940-50	1950-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990s
Koalicijske vlade	22	43	35	39	50	33
Koalicijske vlade, ki imajo koalicijsko pogodbo	10	22	22	25	34	23
Odstotek	45	51	63	64	68	70

Opomba : številke predstavljajo koalicijske vlade, ki so v navedeni dekadi "zasedle" položaj

TABELA 3 : OBSEG IN VSEBINA KOALICIJSKIH POGODB

Država	Obseg pogodbe		Proceduralna pravila (v %)		Specifična proc. pravila (v %)		Delitev ministrstev (v %)		Delitev pristojnosti (v %)		Politike (policies) (v %)	
	povpr.	obseg	povpr	obseg	povpr	obseg	povpr	obseg	povpr	obseg	povpr	obseg
Avstrija	7260	700-23300	17,5	1-50	15,5	0-44	10,2	1-30	8,3	0-25	48,3	0-98
Belgija	14180	3200-43200	1,3	0-5	5,3	0-14	0,5	0-3	0,7	0-3	92,4	83-99
Danska	2920	900-4100	0	0	15,3	6-30	0	0	0	0	84,7	70-90
Francija	1740	530-2100	2,2	0-9	0	0	0	0	0	0	97,8	93-100
Nemčija	6200	600-16800	5,5	0-28	0,9	0-4	0	0	0	0	93,5	68-100
Nizozemska	12050	3100-28400	3,2	1-16	4,4	1-29	0,3	0-3	2,5	1-9	89,6	52-97
Norveška	11300	2900-31100	0	0	0,5	0-4	0	0	0	0	99,5	97-100
Portugalska	13750	2500-34300	24,7	10-39	4,9	1-14	1,5	0-5	0	0	77,1	60-100
Švedska	2440	1100-5200	0	0	2,6	0-8	0	0	0	0	97,4	92-100

Opombe :

- podatkov za Finsko, Irsko, Italijo in Luksemburg ni
- podatki za Dansko temeljijo na treh od petih koalicijskih pogodb

TABELA 4 : KOALICIJSKA DISCIPLINA V ZAKONODAJNEM TELESU

	Vedno koalicijska disciplina	Vse politike razen posebej izvzetih	Samo politike navedene posebej	Nobene koal. discipline	Skupaj
Avstrija	14	2	0	0	16
Belgija	2	28	0	0	30
Danska	13	0	0	0	13
Finska	0	16	17	0	33
Francija	0	9	0	2	11
Nemčija	20	1	0	0	21
Irsko	7	2	0	0	9
Italija	0	32	0	0	32
Luksemburg	0	15	0	15	30
Nizozemska	0	22	0	22	44
Norveška	7	0	0	0	7
Portugalska	?	?	?	?	6
Švedska	0	7	0	0	7

Opomba : številke predstavljajo število koalicijskih vlad.

TABELA 5 : KOALICIJSKA DISCIPLINA V ZAKONODAJNEM TELESU PO TIPIH VLAD

Tip vlade	Vedno koal. disciplina	Vse politike razen posebej izvzetih	Samo politke navedene posebej	Ni koalicijske discipline	Skupaj
Manjšinska	42,5%	45,0%	12,5%	-	40
Komaj večinska	27,9%	64,8%	7,3%	-	165
Presežna večinska	9,4%	78,1%	12,5 %	-	64

TABELA 6 : KOALICIJSKA DISCIPLINA V ZAKONODAJNEM TELESU PO MAKSIMALNEM POTENCIALNEM TRAJANJU VLADE

Tip vlade	Vedno koal. disciplina	Vse politike razen posebej izvzetih	Samo politke navedene posebej	Ni koalicijske discipline	Skupaj
Manj kot leto	15,8%	63,2%	15,8%	5,3%	19
1-2 leti	12,5%	66,7%	20,8%	0	24
2-3 leta	32,5%	60,0%	7,5%	0	40
3-4 leta	38,2%	54,4%	7,4%	0	68
4-5 let	27,7%	69,2%	1,5%	1,5%	65
Vse vlade	29,2%	62,0%	7,9%	0,9%	216

TABELA 7 : POLICY PROGRAMI PO DRŽAVAH

	Ni policy programov v pogodbi	Pogodba ureja le nekatere politike	Pogodba ureja vrsto politik	Kompleksni policy programi	Skupaj
Avstija	1	9	2	5	17
Belgija	0	6	5	13	24
Danska	0	0	0	13	13
Finska	0	14	6	13	33
Francija	7	0	4	0	11
Nemčija	0	9	8	4	21
Irska	2	1	6	0	9
Italija	0	20	12	0	32
Luksemburg	0	0	0	15	15
Nizozemska	1	8	3	7	19
Norveška	0	2	1	4	7
Portugalska	0	0	0	6	6
Švedska	0	0	3	4	7

Opomba : Številke predstavljajo število koalicijskih vlad.

TABELA 8 : POLICY PROGRAMI PO TIPIH VLAD

Tip vlade	Ni policy programov v pogodbi	Pogodba ureja le nekatere politike	Pogodba ureja vrsto politik	Kompleksni policy programi	Skupaj
Manjšinska	5,4%	32,4%	24,3%	37,8%	37
Komaj večinska	2,4%	33,7%	22,3	41,6%	166
Presežna večinska	4,5%	49,3%	17,9%	28,4%	67

TABELA 9 : POLICY PROGRAMI GLEDE NA ŠTEVILO STRANK V KOALICIJI

Število strank	Ni policy programov v pogodbi	Pogodba ureja le nekatere politike	Pogodba ureja vrsto politik	Kompleksni policy programi	Skupaj
2	4,5%	25,0%	33,0%	37,5%	88
3	6,1%	44,9%	16,3%	32,7%	49
4	3,9%	33,3%	19,6%	43,1%	51
5	9,5%	38,1%	14,3%	38,1%	21
Vse vlade	5,1%	32,2%	23,4%	39,3%	214

LITERATURA

Aghion, Philippe in Jean Tirole. 1997. "Formal and real authority in organizations." *Journal of political economy* 105 : 1-29.

Arrow, Kenneth J. 1951. *Social choice and individual values*. New York : Wiley.

Axelrod, Robert. 1984. *The evolution of cooperation*. New York : Basic Books.

Belloni, Frank P. in Dennis C. Beller, ur. 1978. *Faction Politics : Political parties and factionalism in comparative perspective*. Santa Barbara : Clio Press.

Cox, Gary W. 1987. *The efficient secret*. Cambridge : Cambridge University Press.

Elster, Jon. 1984. *Ulysses and the sirenes*. Cambridge : Cambridge University Press.

Epstein, David in Sharyn O'Hallahan. 1997. "Delegating powers : A transaction cost politics approach to policy making under separate powers." Typescript.

Frank, Robert H. 1988. *Passions within reason. The strategic roles of the emotions*. New York : W.W.Norton

Grillo, Michele. 1997. "Democracy, competition and the principle of isonomia : an economic analysis of the political exchange as an incomplete contract." V *Understanding democracy : Economic and political perspectives*, ur. Albert Breton. Cambridge : Cambridge University Press.

- Jervis, Robert. 1997. *System effects. Complexity in political and social life*. Princeton : Princeton University Press.
- Kiewiet, D.Roderick in Mathew D. McCubbins. 1991. *The logic of delegation*. Chicago : University of Chicago Press.
- King, Gary, James Alt, Nancy Burns in Michael Laver. 1990. "A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies." *American Journal of political science* 34 : 846-871.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press.
- Kreps, David M. 1990. "Corporate culture and economic theory." V *Perspectives on positive political economy*, ur. James E. Alt in Kenneth A. Shepsle. Cambridge : Cambridge University Press.
- Larsson, Torbjorn. 1993. "The role and position of ministers of finance." V *Governing together*, ur. Jean Blondel in Ferdinand Muller-Rommel. New York : St. Martins Press.
- Laver, Michael J. 1989. "Party competition and party system change." *Journal of theoretical politics* 1: 301-324.
- Laver, Michael in W. Ben Hunt. 1992. *Policy and party competition*. New York : Routledge.
- Laver, Michael in Norman Schofield. 1990. *Multiparty government : The politics of coalition in Europe*. Oxford : Oxford University Press.
- Laver, Michael in Kenneth A. Shepsle. 1990. "Coalitions and cabinet government." *American Political Science Review* 84 : 873-890.
- Laver, Michael in Kenneth Shepsle, ur. 1994. *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Laver, Michael in Kenneth Shepsle. 1996. *Making and breaking governments : cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies*. New Haven : Yale University Press.
- Lijphart, Arend, ur. 1992. *Parliamentary versus presidential government*. Oxford : Oxford University Press.
- Moe, Terry M. in Michael Caldwell. 1994. "The institutional foundations of democratic government : A comparison of presidential and parliamentary systems." *Journal of institutional and theoretical economics* 150/1 : 171-95.
- Muller, Wolfgang C. 1994. "Koalitionsabkommen in der Osterreichischen Politik." *Zeitschrift fur Parla-mentsfragen* 25 : 346-353.
- Muller, Wolfgang C., Wilfried Philipp in Peter Gerlich. 1993. "Prime ministers and cabinet decision-making processes." V *Governing together*, ur. Jean Blondel in Ferdinand Muller - Rommel. New York : St. Martins Press.
- Muller, Wolfgang C. In Kaare Strom, ur. 1997. *Koalitionsregierungen in WestEuropa*. Vienna : Signum.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge : Cambridge University Press.

- Persson, Torsten, Gerard Roland in Guido Tabellini. 1997. "Separation of powers and political accountability." Typescript.
- Riker, William H. 1962. *The theory of political coalitions*. New Haven : Yale University Press.
- Rose, Richard and Thomas T. Mackie. 1983. "Incumbency in government : Asset or Liability?" V *West European party systems : continuity and change*, ur. Hans Daalder in Peter Mair. London : Sage Publications.
- Sartori Giovanni. 1976. *Parties and party systems*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1986. "Institutional equilibrium and equilibrium institutions." V *Political science : The science of politics*, ur. Harbert F. Weisberg. New York : Agathon Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1996. "Political deals in institutions settings. V *The theory of institutional design*, ur. Robert E. Goodin. Cambridge : Cambridge University Press.
- Strom, Kaare. 1989. "Inter-party competition in advanced democracies." *Journal of theoretical politics* 1 : 277-300.
- Strom, Kaare. 1990a. *Minority government and majority rule*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Strom, Kaare. 1990b. "A behavioral theory of competitive political parties." *American journal of political science* 34 : 565-598.
- Strom, Kaare. 1992. "Democracy and political competition." *American behavioral scientist* 35 : 375-396.
- Strom, Kaare in Stephen M. Swindle. 1998. "The strategic use of parliamentary dissolution powers." Typescript.
- Warwick, Paul V. 1994. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Weingast Barry R. In William Marshall. 1998. "The industrial organization of congress." *Journal of political economy* 91 : 765-800.

PARLAMENTARNO - VLADNI ODNOSI: KDO NADZIRA KOGA?

Madžarski politični sistem temelji na močni in uravnoteženi vladavini parlamenta in predsednika vlade. Ustava (7:29) zagotavlja učinkovito nadzorno vlogo parlamenta, omogoča pa prav tako stabilno delovanje vlade. Uravnotežen odnos med najmočnejšima vejama oblasti je pogosto pripeljal do zastoja v parlamentarnem zakonodajnem delu, zato je bilo potrebno za rešitev problema nujno vključiti ustavno sodišče. Kar dvajset ključnih tem zakonodaje je bilo t. i. tem dvotretjinske večine, torej takšnih, za katere je bilo potrebnih 2/3 glasov, da so dobile zeleno luč v parlamentu (5:202). Da bi se povečala neodvisnost parlamenta, predsednik vlade z ustavo ni dobil ustavne pravice za razpustitev parlamenta. Na vladni strani pa sistem konstruktivne nezaupnice, kot ga imata zapisani nemška in španska zakonodaja, in številna pooblastila ter odgovornosti predsednika vlade, zagotavljajo močno vlogo vlade v parlamentarnem sistemu (9: 279, 12). Vedeti tudi moramo, da je madžarski polproporcionalni volilni sistem pomembno orodje pri zagotavljanju parlamentarne večine za vlado (4: 209-216). Politični analitiki se strinjajo z naslednjimi osnovnimi značilnostmi madžarskega ustavnega sistema:

1. Gre za *radikalni sistem vladavine prava* (recht Staat), v katerem sta pravo in politika tesno prepletena. Madžarsko ustavno sodišče, pa tudi varuh človekovih pravic, sta še posebej aktivna akterja političnega sistema.

2. Ločitev vlade in parlamenta je po svoji naravi *dualna*. Medsebojna odvisnost vlade in parlamenta je obojestransko omejena. V primerjavi z evropskimi demokratičnimi sistemi je avtonomija posameznih vej oblasti močnejša (npr. vodilni izvršilne veje oblasti nima pravice razpustiti parlamenta, po drugi strani pa je delo vlade omejeno s parlamentom) (6, drugi del).

3. Parlament in parlamentarna opozicija imata *široke pravice veta* glede odločitev vlade in vladne večine v parlamentu (2/3 večina za sprejem zakonov, manjšinske pravice v odborih, ipd.).

4. Vlada je omejena tudi s strani avtonomnih lokalnih vlad, s strani funkcionalne samouprave (kot so npr. sredstva socialnega zavarovanja) in tudi s procesom tripartitnega

* Dr. László Vass je profesor na Oddelku za politične vede Univerze za ekonomske vede v Budimpešti, Madžarska

soglasja interesov. Omejitev za vlado pa lahko pomeni tudi dejstvo, da je z lahkoto mogoče izvesti referendum.

Po dveh parlamentarnih mandatih in po oblikovanju četrte koalicijske vlade so vse bolj vidne ključne značilnosti madžarske parlamentarne vladavine. V tem članku so na kratko predstavljene nekatere izkušnje razvoja mehanizmov in organiziranosti parlamentarno-vladnih odnosov ter aktivnosti vlade povezane s parlamentom v zadnjih nekaj letih.

Organizacijska struktura vlade in vladno-parlamentarni odnosi

Vlado v parlamentu zastopajo ministri. V madžarskem vladnem sistemu lahko ministre na parlamentarnih zasedanjih nadomeščajo politični državni sekretarji (10:78). Vsak minister in vladna agencija imata namreč parlamentarne sekretarje, ki so odgovorni za stalno sodelovanje s poslanci. Ministrstva imajo posamezne enote, t.i. sekretariate za parlamentarne povezave, ki se ukvarjajo s parlamentarnimi zadevami. Na vrhu te mreže je urad predsednika vlade, ki usmerja in koordinira delo s parlamentom, delo tega urada pa je predvsem priprava osnutkov zakonov. Vodilno vlogo koordinacije v uradu predsednika vlade ima administrativni državni sekretar. Urad ima tudi samostojno enoto, t.i. sekretariat za parlamentarne zadeve, ki ima ključno vlogo pri pripravljanju osnutkov zakonov in pri povezovanju s parlamentarnim osebjem.

Osnovo parlamentarnega dela vlade predstavlja *zakonodajni program*. Gre za polletni načrt (3:47), ki ga pripravi vlada. Zakonodajno pravo nalaga vladi dolžnost, da pripravi in predstavi ta program predsedniku parlamenta. Za pripravo zakonodajnega programa sta na vladni strani odgovorna administrativni državni sekretar iz urada predsednika vlade in pravosodni minister. Dosedanje izkušnje z izvajanjem programa kažejo na neuspešno sodelovanje med vlado in parlamentom. Leta 1990 je vlada preprosto spregledala to svojo dolžnost in parlamentu zakonodajnega programa sploh ni predstavila. Leta 1992 je vlada na osnovi vladnega programa zakonodajni program sicer pripravila, ga tudi posredovala parlamentarnemu odboru, vendar pa je s strani ustavno-zakonodajnega odbora prejela kritiko, ker program naj ne bi vseboval jasnih in kratkoročnih prioritet zakonodajnega dela. Brez tako določenih prioritet "tovarna zakonov" ni mogla delovati učinkovito, vlada pa je nemalokrat program spremenila. Leta 1993 je vlada prioritete določila skupaj s predstavniki parlamentarnih poslanskih skupin. Oboji so se strinjali, da je nujna fleksibilnost v vladnem obnašanju ter stalno sodelovanje med poslanci in vladnimi uradniki. Tako je vlada od leta 1993 redno posredovala zakonodajni program predsedniku parlamenta. Le-ta je bil večkrat dopolnjen zaradi dveh razlogov: ker je morala vlada nekatere osnutke umakniti, ker niso bili dovolj dobro pripravljani,

pa tudi zato, ker se parlament zaradi preobremenjenosti ni mogel držati rokov, ki so bili predvideni v programu. Kakorkoli že, zakonodajni program kot nek skupni dokument vlade in parlamenta ima različen pomen za obe veji oblasti. Vladnim organom predstavlja pomemben načrt dela, medtem ko parlamentarnim organom pomeni le orientacijo za njihovo delo, orientacijo, ki sicer ni obvezujoča, kaže pa edino možno pot. Vlada lahko program tudi spreminja, kajti edina ovira pri tem je izguba političnega ugleda.

Priprava zakonskih osnutkov na vladni ravni

Proces priprave zakonskih osnutkov ima dve neločljivi dimenziji: strokovno in politično. Strokovni del priprave osnutkov vključuje dva elementa: pravni in funkcionalni element strokovnosti. Za vlado pomeni to neke vrste "bermudski trikotnik", kajti lahko zvodeni kakovost osnutkov, osnutki pa lahko izgubijo tudi politično podporo. Proces priprave osnutka poteka po teh korakih:

- Administrativni državni sekretar iz urada predsednika vlade in pravosodni minister na osnovi vladnega programa in predloga ministrstev predata zakonodajni program.
- Upošteva je zakonodajni program, odgovorna ministrstva pripravijo prve osnutke. Pri tem koraku mora vsako posamično ministrstvo, ki pripravlja osnutek, sodelovati s partnerji, ki so kakorkoli povezani z osnutkom zakona: s predstavniki parlamentarnih strank, s predstavniki strokovnih in socialnih interesnih združenj, z ostalimi ministrstvi. V praksi je minister ministrstva, ki pripravlja osnutek, odgovoren za politično soglasje glede osnutka, medtem ko administrativni aparat skrbi za strokovno raven osnutka. V okviru ministrstva pa je za pogajanja z nevladnimi organizacijami odgovoren predstavnik za odnose z javnostmi. Sekretariat za administrativne in pravne zadeve je odgovoren za zakonsko usklajenost predloga. Očitno je, da funkcionalni element prinaša procesu priprav osnutkov strokovno podlago.
- V primeru, da se pripravljajo bolj zahtevni osnutki, ima vlogo koordinatorja urad predsednika vlade.
- V vsakem primeru pa na koncu z vidika pravne sprejemljivosti pravosodni minister potrdi osnutek.
- Pred končno odobritvijo osnutka na vladni razpravi, se o osnutkih razpravlja in jih potrjuje na t.i. rednih ponedeljkovih srečanjih administrativnih državnih sekretarjev ministrstev, katerim predseduje administrativni državni sekretar urada predsednika vlade.

Politično najbolj občutljivi del predstavljajo pogovori s strankami. Ministri in politični državni sekretarji so politični ljudje ministrstev, zato igrajo v teh pogovorih odločilno

vlogo. Srečujejo se s politiki v parlamentarnih poslanskih skupinah, hkrati pa imajo neposreden dostop do vladnih strank v parlamentu. Ko gre za najpomembnejše zakone, vodilni administrativnih ministrskih aparatov prisostvujejo sestankom vladnih poslanskih skupin, z namenom da le-te v celoti seznanijo z vsebino predlaganega osnutka. Kljub temu, da imajo opozicijske stranke manjše možnosti sodelovati v tem procesu, pa imajo vseskozi preko dela v parlamentu vpogled v pripravo osnutka. Znano je, da je večina ministrstev oblikovala neformalne povezave z opozicijo, kajti tako so v parlamentu pri sprejemanju zakonskih predlogov lahko uspešnejši.

Kritika dela vlade v parlamentu se najpogosteje nanaša na naslednje teme:

- Zaradi politične pozicije, ki jo ima vlada v parlamentu preko vladnih poslancev, le-ta ni prisiljena delovati na zadostno visoki strokovni ravni. Prav tako koordinacija znotraj vlade ne deluje zadosti dobro.
- Pravosodno ministrstvo ne uspe nadzirati ostalih ministrstev pri pripravi osnutkov zakonov, prav tako pa ima konflikte prestižnega pomena pri koordinaciji z uradom predsednika vlade (urad predsednika vlade odobri dokončni osnutek zakona).
- Ministrstva ne sodelujejo v zadostni meri pri delu parlamentarnih odborov. Pogosto niso seznanjena in niso usposobljena glede parlamentarnega dnevnega reda.
- Kvaliteta osnutkov je nizka. Različni predlogi niso koherentni. Kljub temu, da vlada poudarja pomen predhodnih analiz glede vpliva zakonskih določb, jih ministrstva pogosto spregledajo. Zato zakonodajalcu niso sposobna zagotoviti popolnih informacij o pričakovanih učinkih zakona.
- Ministrstva ne komunicirajo v zadostni meri s parlamentarnim organom finančnega nadzora, tj. državnim računskim uradom, zato vlada ne more uporabljati izkušenj urada, parlament pa ne more popolnoma nadzirati državnega proračuna.

Analitiki menijo, da je močna vlada za Madžarsko koristna, če je njeno delovanje uravnoteženo z delom močnega parlamenta in če je taka vlada zadosti dobro organizirana in učinkovita. (10:48) Pri tem ne gre za določila ustave, temveč bolj za organiziranost vlade. Ključno vlogo pri tem igra urad predsednika vlade kot koordinator. Predlog, da se imenuje minister za vodjo urada predsednika vlade, se uresničuje. V tem oziru madžarski sistem sledi nemški praksi. Bolj kompetenten in močan je urad predsednika vlade, bolj lahko podpre vodilno mesto ministrskega predsednika v vladi.(1:28)

Poslanske skupine in poslanci vladnih strank

Parlamentarne poslanske skupine koalicijske vlade odločno podpirajo stališča vlade. Njihov položaj je nadvse privilegiran, ker imajo koristi od tega, da so parlamentarne sku-

pine, obenem pa istočasno na strani vlade. Če pogledamo sestavo madžarskega parlamenta, vidimo, da so *poslanske skupine bolj pomembne kot parlamentarni odbori* (5, pp. 308-327).

Poslanske skupine so resnični politični akterji parlamentarnega dela. Prvi dokaz je *močna strankarska disciplina* pri parlamentarnem glasovanju (6:1995-1998 prvi del v vsakem stolpcu). V vsakem posamičnem primeru glasuje več kot 90% poslancev po strankarski liniji. Splošno sprejeta metoda je, da dajejo vodje poslanskih skupin pred glasovanjem poslancem določeno znamenje (npr. da pokimajo), kateri gumb naj pritisnejo.

Namesto na plenarnih zasedanjih, *se odločitve sprejemajo na sestankih poslanskih skupin, ki so zaprtega tipa*. Prava politična debata se razvije le na sestankih le-teh. Poslanci na plenarnem zasedanju predstavijo izjavo poslanske skupine, kateri pripadajo, prav tako pa tudi debato, ki je potekala na odboru. Tistih nekaj poslancev, ki se ne strinja z večino, ponavadi na plenarnem zasedanju ne glasuje. Kakorkoli že, plenarno zasedanje nima večjega pomena. Vse je namreč dogovorjeno vnaprej, vse kar ostane je samo še ceremonial.

Vse vodilne parlamentarne uradnike (predsednika parlamenta in njegove pomočnike, predsednike odborov in druge) določajo poslanske skupine.

Parlamentarni odbor, ki sestavlja dnevni in vrstni red parlamentarnih sej ter določa časovne intervale govorov, sestavljajo vodje poslanskih skupin. Če je na razpolago kaj neuradnega časa, se vodstvo poslanske skupine odloči, kako ga bodo izkoristili.

Poslanske skupine oblikujejo svoje notranje delovne skupine, ki odsevajo funkcionalno strukturo vlade. Te skupine so še posebej pomembne za vladne poslanske skupine, ker ohranjajo stik z ustreznimi vladnimi organi. Vlada močno potrebuje podporo koalicijskih strank. Vprašanje zanjo namreč ni opozicija, temveč njena lastna strankarska podpora. V sistemu vladnih poslanskih skupin imajo le-te pogajalsko moč nasproti vlade in ne opozicija. Najpomembnejši test vladnih predlogov je predhodno glasovanje na sestankih poslanskih skupin. Če gre za posebej pomembne vladne predloge, se sestanka poslanske skupine osebno udeleži predsednik vlade in poskuša poslance prepričati, kako pomembna je njihova podpora. Vladne poslanske skupine podprejo vnaprej tudi zakonodajni program. Dejstvo je, da imajo interesne skupine, ki so zastopane v vladnih poslanskih skupinah ali so razvile kakršnekoli vezi do njih, možnost jasno izraziti svoje interese.

Politična enotnost vlade in njenih strankarskih poslanskih skupin je ključ do uspešnega vladanja, t.j. dela "glasovalnega stroja". To daje velik vpliv poslanskih skupinam, ki niso zgolj *garancija za stabilno vlado*, ampak tudi njena *omejitev z vidika demokratičnosti*.

Delo tovarne zakonov

Madžarski parlament je bolj "tovarna, ki sprejema zakone" kot pa prostor, kjer se odvijajo pomembne diskusije. Vlada je ključni akter zakonodajnega procesa v madžarskem političnem sistemu (glej prilogo). Ne le, da odloča o zakonodajnem programu, temveč je tudi bolj verjetno, da so njeni zakonski osnutki sprejeti kot pa druge iniciative. Več kot 80 odstotkov osnutkov, ki so se znašli pred parlamentom, je posredovala vlada. Iz tega sledi, da s tovarno zakonov resnično upravlja vlada sama.

Proizvodnja tovarne zakonov kaže sledeče smernice. V zadnjem desetletju je število sprejetih zakonov stalno naraščalo. Število vladnih in ministrskih uredb je prav tako naraslo, čeprav v bolj zmerni meri kot zakoni. Iluzija o madžarski politični javnosti je propadla, ker ta ideja po spremembi sistema ni bila sprejeta. Vsi so pričakovali ukinitve prevelike državne regulacije. Če pogledamo vsebino zakonodaje, vidimo, da se počasi večja število zakonov, ki urejajo nove odnose, in se počasi manjša število zakonov, ki spreminjajo stare odnose. Število ministrskih uredb je brez dvoma manjše kot pred letom 1990. Vse to kaže na dejstvo, da demokratična parlamentarna vlada raje izbira višjo raven zakonodaje.

Model madžarskega parlamenta predstavlja bolj model delovnega parlamenta kot model parlamenta, kjer se razpravlja. Prevelika natrpanost madžarske Narodne skupščine z zakonodajnimi zadevami je visoka tudi v primerjavi s tujino (v leti 1990-1994 je bilo v 378 delovnih dnevih 21500 glasovanj).

Organizacija vladne koalicije v parlamentu je ključnega pomena za učinkovitost parlamentarnega dela. Izboljšanje koordinacije med vlado in njenimi poslanskimi skupinami lahko prepreči fenomen, da večino amandmajev k osnutkom predlagajo v presojo poslanci vladnih strank. Včasih celo poslanci z vladne strani sami predlagajo interpelacije in postavljajo vprašanja predsedniku vlade, kar pa je očitno nasprotovanje učinkovitemu delu parlamentarne večine.

REFERENCE

1. A közigazgatás reformjának programja (Program za reformo javne uprave). Government Decree No. 1100/1996 (X.2.)
2. A Miniszterelnöki Hivatal Évkönyvei 1995, 1996, 1997. (Letopis urada predsednika vlade). Közlöny és Lapkiadó Vállalat. Budapest, 1996, 1997, 1998.
3. A törvényalkotó Országgyűlés. (Zakonodajna narodna skupščina). Center for Parliamentary Management. Budapest, 1994.
4. Democratization and Europeization in Hungary: The First Parliament 1990-1994. A Ágh, S. Kurtán (ur.). Hungarian Center for Democracy Studies. Budapest, 1995.

5. Körössényi, András: A magyar politikai rendszer. (Madžarski politični sistem). Osiris, Budapest, 1995.
6. Magyarország Politikai Evkönyvei 1995, 1996, 1997, 1998 (Madžarski politični letopis). Kurtán, P. Sándor, L. Vass (ur.). Hungarian Center for Democratic Studies Foundation. Budapest, 1995, 1996, 1997, 1998.
7. Országgyűlési Kézikönyv. (Priročnik narodne skupščine). Center for Parliamentary Management. Budapest, 1992.
8. Parliaments and Organised Interests: The Second Steps. Attila Ágh, Gabriella Ilonszki (ur.). Hungarian Center for Democracy Studies. Budapest, 1996.
9. Question Marks: The Hungarian Government 1994-1995. Korridor Books, Center for Political Research. Budapest, 1995.
10. Sárközy, Tamás: Javaslat a piacgazdaságot szolgáló modern kormányzás felépítésére (Predlog za moderno vladanje, ki služi tržnemu gospodarstvu). KJK - MTA, Budapest, 1994.
11. The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps. Attila Ágh (ur.). Hungarian Center for Democracy Studies. Budapest, 1994.
12. Vass, László: Government-Parliament Relations or Wrestling in Mud: The Case of Hungary. In: Working papers on Comparative Legislative Studies III: The New Democratic Parliaments - The First Years. Lawrence D. Longley and Drago Zajc (ur.) (Appleton, WI: Research of Legislative Specialist, 1997).

DODATEK

I. Spremembe v številu izdanih pravnih regulativ v zadnjem desetletju

Število pravnih regulativ, izdanih med 1988-1997

Leto	Zakoni	Zakonske uredbe	Vladne uredbe	Ministrske uredbe	Skupaj
1988	26	29	118	300	473
1989	58	23	157	270	508
1990	104	0	232	280	616
1991	93	0	188	250	531
1992	89	0	177	275	541
1993	116	0	185	307	608
1994	105	0	185	307	608
1995	125	0	179	341	645
1996	131	0	242	384	757
1997	159	0	288	598	1045
Skupaj	1006	52	1956	3356	6370

Število razveljavljenih pravnih regulativ, izdanih med 1988-1997

Leto	Zakoni	Zakonske uredbe	Vladne uredbe	Ministrske uredbe	Skupaj
1988	0	10	21	109	140
1989	7	20	103	519	649
1990	11	27	251	820	1109
1991	018	42	181	227	468
1992	20	19	100	276	415
1993	23	28	200	211	462
1994	22	11	61	204	298
1995	30	17	190	402	639
1996	27	21	110	228	386
1997	45	22	172	388	627
Skupaj	203	217	1389	3384	5193

Število trenutnih pravnih regulativ, izdanih med 1988-1997

Leto	Zakoni	Zakonske uredbe	Vladne uredbe	Ministrske uredbe	Skupaj
1988	206	772	1179	3316	5473
1989	257	775	1233	3067	5332
1990	350	748	1214	2527	4839
1991	425	706	1221	2550	4902
1992	494	687	1298	2549	5028
1993	587	659	1283	2645	5174
1994	670	648	1412	2792	5522
1995	765	631	1401	2731	5528
1996	869	610	1533	2887	5899
1997	983	588	1649	3097	6317
Povprečje	560	682	1342	2816	5401

Razdelitev pravnih predpisov, ki sta jih izdala parlament ali vlada med leti 1988-1997

Leto	Zakoni in zakonske uredbe		Vladne in ministrske uredbe	
	število	odstotki	število	odstotki
1988	55	12	418	88
1989	81	16	527	84
1990	104	17	512	83
1991	93	18	438	82
1992	89	16	452	84
1993	116	19	492	81
1994	105	16	541	84
1995	125	19	520	81
1996	131	17	626	83
1997	159	15	886	85
Skupaj	1006	17	5312	83

Delež vladnih uredb nasproti ministrskim uredbam med leti 1984-1997

Leto	odstotki
1984	24
1985	27
1986	22
1987	29
1988	39
1989	58
1990	83
1991	75
1992	64
1993	60
1994	54
1995	52
1996	63
1997	48

Razdelitev parlamentarnih in vladnih predpisov, ki so bili razveljavljeni med leti 1988-1997

Leto	Zakoni in zakonske uredbe		Vladne in ministrske uredbe	
	število	odstotki	število	odstotki
1988	10	7	130	93
1989	27	4	622	96
1990	38	3	1071	97
1991	60	13	408	87
1992	39	9	376	91
1993	51	11	411	89
1994	33	11	265	89
1995	47	7	592	93
1996	48	12	338	88
1997	67	11	560	89
Skupaj	420	8	4773	92

Razdelitev trenutnih pravnih predpisov, izdanih med leti 1988-1997

Leto	Zakoni in zakonske uredbe		Vladne in ministrske uredbe	
	število	odstotki	število	odstotki
1988	978	18	4495	82
1989	1032	19	4300	81
1990	1098	23	3741	77
1991	1131	23	3771	77
1992	1181	23	3847	77
1993	1246	24	3928	76
1994	1318	24	4204	76
1995	1396	25	4132	75
1996	1479	25	4420	75
1997	1571	25	4746	75
Skupaj	1243	23	4158	77

Razdelitev letno sprejetih zakonov med leti 1995-1997 po vsebini (mednarodni sporazumi in proračunska zakonodaja ni vključena)

Leto	Skupaj	Novi predpisi		Amandmani ali razveljavljeni stari predpisi	
		število	odstotek	število	odstotek
1995	88	32	65	56	64
1996	86	35	41	51	59
1997	116	46	40	70	60
Skupaj	290	113	39	117	61

II. Dejavnost Urada predsednika vlade v zvezi s parlamentarno zakonodajo med 1995-1997¹

Število predlogov zakonov in parlamentarnih resolucij, ki jih je predložila vlada med 1995-1997

Leto	Zakon		Resolucija	
	skupaj	nesprejetih	skupaj	nesprejetih
1995	121	22	67	14
1996	111	15	49	6
1997	141	20	49	15

Število interpelacij in poslanskih vprašanj predsedniku vlade med leti 1995-1997

Leto	Interpelacija	Vprašanje
1995	43	114
1996	38	163
1997	61	142

¹ Vir: Letopis Urada predsednika vlade 1995, 1996, 1997. Government Publishing Company, Budapest, 1995, 1996, 1997.