

REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI ZBOR



# **RAZVOJ SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA**

**Kolokvij ob 10. obletnici  
parlamentarizma v Sloveniji  
Zbornik referatov,  
koreferatov in razprav**

**Oktober 2000**



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI ZBOR



# RAZVOJ SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA

**Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji**  
**Zbornik referatov, koreferatov in razprav**

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

328 (497.4)

RAZVOJ slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici  
parlamentarizma v Sloveniji: zbornik referatov, koreferatov in razprav / (zbrala  
in uredila: Tatjana Krašovec). - Ljubljana:

Državni zbor Republike Slovenije, 2000. - (Zbirka Poslanske  
pisarne/Državni zbor Republike Slovenije)

ISBN 961-90245-7-5

1. Krašovec, Tatjana

108438272

RAZVOJ SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA (Kolokvij ob 10. obletnici parlamentari-  
zma v Sloveniji) Zbornik referatov, koreferatov in razprav sodi v zbirko Poslanske pi-  
sarne, ki jo izdaja Oddelek Državnega zbora Republike Slovenije za informiranje.

Urednik zbirke: Janez Pezelj

Gradivo za zbornik zbrala in uredila: Tatjana Krašovec, Raziskovalni sektor

Naslov izdajatelja: Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, Šubičeva 4

Telefon: +386 1 478 94 00

Produkcija: Odelek Državnega zbora Republike Slovenije za informiranje

Oblikovanje in priprava za tisk: Multigraf, d.o.o.

Tisk: Tiskarna Državnega zbora RS

Naklada: 400 izvodov

ISBN 961-90245-7-5

Besedila so originalna in le delno lektorirana.

# Kazalo

Predgovor	5
<b>Janez Podobnik</b>	
Nagovor predsednika Državnega zbora Republike Slovenije	8
TUJI GOST	
<b>Attila Agh</b>	
Parlamenti v vzhodni in srednji Evropi - deset let kasneje	11
PRAVNE IN POLITIČNE PODLAGE, OKOLIŠČINE IN POMEN PRVIH DEMOKRATIČNIH VOLITEV (prvi vsebinski sklop)	
Uvodni referat	
<b>Božo Repe</b>	
Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev	26
Koreferat	
<b>Miran Potrč</b>	
Ob deseti obletnici prvih demokratičnih volitev	70
Razprava k prvemu vsebinskemu sklopu – povzetki	84
SLOVENSKI PARLAMENTARIZEM V LETIH 1990-2000 (drugi vsebinski sklop)	
Uvodni referat	
<b>dr. Drago Zajc</b>	
Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta	93
Koreferati	
<b>Ciril Ribičič</b>	
Tajnost glasovanja v Državnem zboru	115

<b>Matevž Krivic</b>	
Tri nujne spremembe ustave pred volitvami	127
<b>Matevž Krivic</b>	
Doslej neizpodbijane teze o vezanosti zakonodajalca na izid referenduma in na odločbe ustavnega sodišča	139
<b>Ivan Kristan</b>	
Parlament in ustavno sodišče	149
<b>Peter Tancig</b>	
Parlamenti in presoje znanstvenih in tehnoloških rešitev	152
<b>Albin Igličar</b>	
Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka	166
<b>Tatjana Krašovec</b>	
Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije	174
<b>Franci Grad</b>	
Parlamentarna avtonomija	200
Razprava k drugemu vsebinskemu sklopu – povzetki	205

# PREDGOVOR

Letos je minilo deset let od prvih demokratičnih volitev po drugi svetovni vojni v Sloveniji in deset let od konstituiranja demokratično izvoljene skupščine. Tem dogodkom so institucije slovenske države in slovenska javnost namenile precej pozornosti in jih tudi ustrezno obeležile. Pomemben delež je prispeval tudi Državni zbor Republike Slovenije z osrednjo vlogo na svečani akademiji v Cankarjevem domu, na katero so bili povabljeni tudi delegati vseh treh zborov prve demokratično izvoljene skupščine. Državni zbor je izdal tudi kronologijo dogodkov, pomembnih za obnovo parlamentarizma na Slovenskem od leta 1987 do danes, ki nosi naslov “(Re)parlamentarizacija v Sloveniji” in pripravil kolokvij “Razvoj slovenskega parlamentarizma”. Svoj delež pa zaokrožuje z objavo pričujočega zbornika referatov, koreferatov in razprav na kolokviju.

Kolokvij je potekal 9. maja 2000 v prostorih Državnega zbora Republike Slovenije prav na deseto obletnico konstitutivne seje demokratično izvoljene Skupščine Republike Slovenije. Devetega maja 1990 so se namreč na skupni seji sestali vsi trije skupščinski zbori in za prvega predsednika Skupščine Republike Slovenije izvolili dr. Franceta Bučarja.

Državni zbor je želel s kolokvijem na delovni način obeležiti obletnico začetka novega obdobja v razvoju parlamentarizma na Slovenskem.

Kolokvij je bil razdeljen na dva vsebinska sklopa z uvodnima referatoma in koreferati ter s povabljenim posebnim gostom iz tujine. K sodelovanju so bili povabljeni strokovnjaki s področja zgodovinske, pravne, politološke, komunikološke znanosti, kakor tudi predstavniki poslanskih skupin. Strokovna javnost se je pozitivno odzvala na povabilo za sodelovanje, ki ga je predsednik Državnega zbora, Janez Podobnik, naslovil na institucije in posameznike, ki se ukvarjajo z različnimi vidiki parlamentarizma in v velikem številu tudi sodelovala na kolokviju. O tem se je mogoče prepričati iz prispevkov na kolokviju. Kolokvija so se udeležili tudi

poslanci. Del poslancev je aktivno sodeloval s koreferati in s prispevki v razpravi.

Predsednik državnega zbora je na kolokvij povabil tudi predsednika prve demokratično izvoljene skupščine, dr. Franceta Bučarja, predsednika prvega sklica Državnega zbora, mag. Hermana Rigelnika in Jožefa Školča, predsednika Skupščine RS, ki je sprejela amandmaje in zakondažo, na podlagi katere je bilo mogoče izpeljati demokratične volitve, Mirana Potrča, ter posebnega gosta iz tujine, profesorja Attila Agha iz Budimpešte, ki spremlja proces reparlamentarizacije v Srednji in Vzhodni Evropi.

Številni sodelujoči so izrazili željo, da naj bi Državni zbor redno organiziral strokovna srečanja o različnih problemih parlamentarnega delovanja.

Zbornik sledi temeljni zasnovi kolokvija. Po pozdravnem nagovoru predsednika državnega zbora, Janeza Podobnika, je objavljen prispevek profesorja Attila Agha z naslovom "Parlamenti držav Srednje in Vzhodne Evrope deset let pozneje", v katerem podaja primerjalni pregled procesov demokratizacije in konsolidacije v srednje in vzhodnoevropskih državah in hkrati opozarja na nove funkcije, ki se pred nacionalne parlamente postavljajo zaradi procesov vključevanja v evropske integracije.

Prvi vsebinski sklop kolokvija zajema prikaz zgodovinskih, pravnih in političnih okoliščin ter dogodkov, ki so pripeljali do spremembe sistema in do demokratizacije v Sloveniji in ima naslov: "Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev". Uvodni referat k prvi temi je prispeval dr. Božo Repe z Oddelka za zgodovino Filozofske fakultete, koreferat pa Miran Potrč z naslovom "Ob deseti obletnici prvih demokratičnih volitev".

Drugi vsebinski sklop prikazuje rezultate (re)parlamentarizacije na Slovenskem in nosi naslov: "Slovenski parlamentarizem v letih 1990 - 2000". Uvodni referat k drugi temi je imel dr. Drago Zajc s Fakultete za družbene vede, s koreferati pa so nastopili dr. Ciril Ribičič na temo "Tajnost glasovanja v Državnem zboru", mag. Matevž Krivic z dvema koreferatoma: "Dve nujni spremembi ustave pred volitvami" in "Doslej neizpodbijane teze o



vezanosti zakonodajalca na izid referendumu in na odločbe ustavnega sodišča”, dr.Ivan Kristan na temo “Parlament in ustavno sodišče”, dr.Peter Tancig: “Parlamenti in presoje znanstvenih in tehnoloških rešitev”, dr.Albin Igličar: “Poslovniški okviri zakonodajnega postopka z vidika pravne narave poslovnika”, Tatjana Krašovec: “Programiranje dela v Državnem zboru” in dr.Franci Grad s koreferatom: "Parlamentarna avtonomija".

Za vsakim vsebinskemu sklopom sledijo povzetki sodelujočih v razpravi.

Kolokvij je po prepričanju sodelujočih in po odmevih v javnostih izpolnil pričakovanja, zato je mogoče pričakovati, da bo tudi zbornik deležen enake pozornosti in odmevov. Raznolikost obravnavanih vsebin, ki pa so, vsaka na določen način, povezane s pojavom in obstojem parlamentarizma v Sloveniji, zagotavlja, da bodo zbornik brali tako tisti, ki se s parlamentom ukvarjajo strokovno, kot tudi tisti, ki jih te vsebine zanimajo ljubiteljsko. Prepričani smo, da bo zlasti mlajšim generacijam, ki zaradi svoje mladosti niso bili aktivni udeleženci dogodkov ob nastajanju demokratičnih institucij nove samostojne Slovenije, zbornik lahko velikokrat v pomoč, tako pri študiju kot tudi zgolj pri oblikovanju mnenja do dogodkov nedavne “zgodovine”. Zapisano ne zbeži zlahka iz spomina.

Državni zbor Republike Slovenije se zahvaljuje vsem sodelujočim na kolokviu, saj brez njihove pripravljenosti sodelovati in brez njihove aktivne vloge na samem kolokviu ta ne bi bil vsebinsko tako bogat in tudi ne bi imel dovolj velikega odmeva. Pričakujemo, da se bodo tudi v prihodnje odzvali vabilom iz Državnega zbora RS in s svojim strokovnim znanjem prispevali k obogatitvi vedenja o parlamentu, problemih in razvojnih možnostih parlamentarizma.

Urednica

**Janez Podobnik\***

# **Nagovor predsednika Državnega zbora Republike Slovenije**

Spoštovane gospe in gospodje!

Vesel sem, da smo si danes kljub intenzivnemu in dinamičnemu obdobju, v katerem živimo, vzeli čas za poglobljen vsebinski razmislek ob 10. obletnici prvih demokratičnih volitev v Sloveniji. Okrogla obletnica je dobra priložnost, da vsaj za trenutek poskušamo izstopiti iz dnevno političnih okvirov in obveznosti in se ozremo nazaj, trezno, zrelo, z zadostno mero samokritičnosti, pa tudi priznavanjem doseženih uspehov. Naša država pa tudi družba na vseh svojih ravneh potrebujeta več takih priložnosti. Vesel sem, da smo danes tukaj zbrani udeleženci z različnih področij, v različnih vlogah, pa tudi različnih usmeritev. Bistvo nacionalnega parlamenta je po mojem globokem prepričanju prav to, da ponudi prostor, v katerem se lahko izčistijo argumenti v poglobljeno diskusijo, ponudijo različni pogledi, izkušnje in stališča. Samo tako lahko na koncu izberemo najboljšo rešitev. Slovenija nima neomejenih človeških potencialov. Za uspešno utrditev demokratične družbe navznoter in v mednarodnem prostoru pa danes enako kot pred desetimi leti ali morda še bolj zaradi globalno zahtevnega trenutka tega časa, potrebuje čim bolj tehtno in racionalno uporabo vseh svojih razpoložljivih človeških in tudi naravnih potencialov.

Prav nacionalni parlament - tudi v skladu s slovensko ustavo - je tista središčna točka v prostoru vsake nacije, kjer naj bi se ta mobilizacija nacionalne energije dogodila, kjer naj bi se strokovni in človeški potenciali vseh nacij srečevali in v intenzivnem dialogu in poglobljenem razmisleku zastavljali smer v nadaljevanju nacionalne poti in razvoja. Nacionalni

---

\* **Janez Podobnik, dr. medicine, predsednik Državnega zbora Republike Slovenije**

parlament v skladu z našo ustavo verificira vse glavne usmeritev nacionalne politike ter v nadaljevanju bdi tudi nad njenim doslednim izvajanjem. S tem seveda v nacionalnem vedno bolj pa tudi v mednarodnem prostoru, prevzema pomembno odgovornost za stvarjanje duha v naciji in državi - tako glede njene ekonomske, politične in družbene biti. Od kakovosti delovanja parlamenta je torej eksistencialno odvisen razvoj države.

Upal pa bi si tvegati še drznejšo trditev. Evropska stabilnost pa tudi uspešnost procesa evropskega združevanja - torej bodoče blaginje, stabilnosti in varnosti evropskih državljanov, cilja, zaradi katerega se proces povezovanja nepovratno že odvija, ne nazadnje pa tudi kakovost evropske in nacionalne notranje demokratičnosti kot prostora za svobodni razvoj vseh državljanek in državljanov, je danes že v veliki meri odvisna od aktivnejše vloge in medsebojnega povezovanja nacionalnih parlamentov. To je bila ponovna ugotovitev predsednikov 41 parlamentov držav članic Sveta Evrope, ki sem se jo udeležil v preteklih dneh.

Parlament je namreč tista institucija, ki ima zaradi verifikacije zastopstva preko neposrednih volitev, najvišjo nacionalno legitimiteto. Po svoji naravi predstavlja presek vseh prevladajočih večinskih usmeritev v nacionalnem prostoru. Slovenska ustava pa je za sestavo slovenskega parlamenta ob tem naredila še vse pohvale in ponosa vreden korak več - saj slovenski parlament vključuje tudi stalno dvočlansko zastopstvo manjšin na osnovi etnične pripadnosti.

Osebno sem se posebno zavzemal tudi zato, da parlament predstavlja tudi tisto nacionalno institucijo, kjer naj prihaja do zlahkega stika z organizacijami civilne družbe različnih ravni. Vsak parlament namreč svojo zakonodajno ustavno vlogo in odgovornost lahko izvaja predvsem tako, da so sprejete rešitve maksimalno kvalitetne, da so pravočasne in da so učinkovite. Upoštevati pa mora tudi pomemben vidik svojega delovanja. Zakonodajalec svoje delo dobro opravlja predvsem tedaj, kadar je sprejeta zakonska regulativa državljanom razumljiva, ko je jasna in ko je smiselna. Brez tega ni uspešnega prenašanja sprejete zakonodaje v življenje. Uveljavljanje pravne države pa je stališče državljana preveč odtujeno, na raven zbirokratiziranih mehanizmov države. In to je nevarnost, o kateri je

potrebno na vseh ravneh razmišljati enako pozorno in odprto. Smisel zakonodaje je namreč varovanje človeškega dostojanstva in svobode vsakega posameznika, ob sočasnem zagotavljanju enakih izhodiščnih pogojev vsem, hkrati pa utrjevanje tistih pogojev, ki odpirajo možnost za razvoj skupnosti v blaginji, miru in dovolj vnaprej predvidljivih in vsem razumljivih pogojih za vse, ki v njej živijo.

Zato sem se v tem mandatu tudi osebno zelo zavzemal za čim večjo transparentnost parlamentarnega delovanja in dela. Gre za pomemben vidik obveščanja javnosti, z odpiranjem neposrednega dostopa in vpogleda do parlamentarnega dela skozi celoten proces odločanja kot tudi za posebni dostop, ki zajema delo z mediji.

Del teh prizadevanj je pravzaprav tudi današnji kolokvij, posvečen razmisleku o parlamentarizmu ob priložnosti 10 obletnice prvih demokratičnih volitev v Sloveniji. Vsem udeleženkam in udeležencem želim ustvarjalno in dinamično izmenjavo dragocenih misli, izkušenj in stališč. Z veseljem si bomo prisluhnili. Hvala lepa.

Ljubljana, 10. maj 2000

# TUJI GOST

**Attila Agh\***

## **Parlamenti v vzhodni in srednji Evropi - deset let kasneje**

Demokratizacija držav Vzhodne in Srednje Evrope in njihovo vključevanje v EU se pogosto obravnavata ločeno. Literatura o vključevanju v Evropsko unijo (nadalje EU) navaja skoraj izključno gospodarske vidike, medtem ko politične ("politična uskladitev") v veliki meri zanemarija. V referatu ne obravnavam le gospodarskih razsežnosti vključevanja v EU, temveč tudi politične kriterije za ocenjevanje sposobnosti pristopa držav Vzhodne in Srednje Evrope, in sicer predvsem tiste, ki zadevajo ali jih postavlja parlament. V procesu demokratizacije v Vzhodni in Srednji Evropi je na splošno gledano prišlo do zasuka od minimalistično-procedurnega na maksimalistično-vsebinsko razumevanje demokracije. Nedvomno je v Vzhodni in Srednji Evropi obstajala demokratična ureditev, kar se tiče formalnih kriterijev demokracije, vendar so se pojavile številne nove težave v zvezi s slabimi rezultati novega demokratičnega sistema (vključno s parlamenti) tudi znotraj procesa evropeizacije. Glede tega v svojem referatu analiziram tri vprašanja: (1) notranja sposobnost - kako se parlamenti v vzhodno- in srednjeevropskih državah spopadajo z zadevami EU; (2) sposobnost združevanja - kako iz nasprotujočih si interesov oblikujejo nacionalni interes za pristop k EU; (3) zunanja sposobnost - kako lahko pridobijo podporo prebivalstva za uspešne referendume. V zaključku se referat osredotoča na nekatere naloge parlamentov vzhodno- in srednjeevropskih držav v prihodnjih letih.

---

\* Dr. Attila Agh je vodja Host Institute of John Marshall Chair of Political Science, Department of Political Science, Budapest University of Economic Sciences

## **UVOD**

### **PREDPRISTOPNO OBDOBJE IN ZGODNJA KONSOLIDACIJA**

Kljub manjšim razočaranjem je bila demokratizacija v državah Vzhodne in Srednje Evrope prvo desetletje zelo uspešna, predvsem po zaslugi njihovih parlamentov. Le-ti so dajali zgled in igrali vlogo matičnih ustanov. Pravzaprav so bili parlamenti osnova za nastanek drugih ustanov, ki so nastajale v skladu s parlamentarnimi principi. Kot v južni Evropi so bili tudi parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope osrednje prizorišče politike, medtem ko so bile stranke njeni glavni akterji. Parlamenti so dejansko najbolje povezovali povprečne državljane z "visoko" politiko preko funkcij zastopanja, komunikacije, socializacije in legitimizacije.

V vrsti nedavno izdanih knjig in referatov sem se trudil opozoriti na to, da: (1) so države Vzhodne in Srednje Evrope nedavno prešle na stopnjo demokratične konsolidacije, vendar šele po podstopnji zgodnje konsolidacije; (2) je predpristopno obdobje evropeizacije moralo sovpadati z zgodnjo konsolidacijo ter da sta ta vzporedna procesa zastavila skupne naloge in povzročila nove težave na področju demokratizacije in vključevanja v EU (glej: Agh, 1998a in 1998b). Za novo situacijo bi lahko rekli, da se je pozornost z demokratizacije preusmerila k politični modernizaciji ali pa jo opisali kot novo obdobje, v katerem se je demokratizacija "zaključila" kot koherentna struktura konsenzualne demokracije (Rose et al, 1998: 154). Teza, ki jo postavljam, je, da bi lahko parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope demokratizacijo in vključevanje obvladali lažje in hitreje v obdobju demokratične tranzicije in pridruževanja, toda v tej povsem novi situaciji konsolidacije in pridruževanja jim večinoma primanjkuje institucionalnih in kulturnih sposobnosti, ki jih morajo na novo ustvariti. Zunanji in notranji predpogoji evropeizacije so se spremenili tako, da niso več prepoznavni, parlamenti pa morajo temu ustrezno prilagoditi svojo strukturo.

Njihov glavni partner, Evropski parlament, je tudi postal pomembno središče moči znotraj EU (glej Dowding, 2000: 133). To je povzročilo "parlamentarizacijo" evropskega združevanja. Evropski parlament v zgodnjih

devetdesetih ni sodeloval pri vprašanju širitve, ker je vso pozornost posvečal maastrichtskemu procesu, zato pa je bil precej bolj prisoten pri razpravah o širitvi v svojem sklicu med leti 1994 in 1999, in še toliko bolj v sedanjem sklicu. Do tega je prišlo deloma zaradi novih pristojnosti, ki izhajajo iz Pogodbe o Evropski uniji, in deloma zaradi "participativne revolucije" v državah članicah, ki je mobilizirala državljane in organizirala interese. Evropski parlament pridobiva pomen kot središče moči, zato bodo stiki med njim in nacionalnimi parlamenti držav kandidatk iz Vzhodne in Srednje Evrope postali tesnejši in pomembnejši za celoten postopek širitve.

Parlamentarizacija EU in iz tega nastala potreba po evropeizaciji parlamentov Vzhodne in Srednje Evrope sta v osnovi spremenili nalogo parlamentov držav kandidatk. Ta izziv stopnjujejo trije notranji razlogi, ki obenem silijo parlamente držav Vzhodne in Srednje Evrope k spremembam. Prvič, čeprav so osnovne prilagoditve demokratizacije s ciljem doseganja prostega trga zakonodaje oziroma spremembe pravnega reda bolj ali manj zaključene, se parlamenti še vedno soočajo z obsežno zakonodajno nalogo - podrobnimi predlogi zakonov za pravno in politično uskladitev ali tako imenovano "evro-zakonodajo". Ta njihova zakonodajna naloga je zdaj veliko bolj obširna, kot je bila v primeru držav, ki so se zadnje priključile EU (Avstrija, Finska in Švedska). Drugič, parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope imajo odločilno vlogo pri formuliranju nacionalnih interesov glede pogajanj o EU, ker združujejo interese socialnih skupin. Ta naloga se je izkazala za težjo od pričakovane, ker so vlade skoraj povsem monopolizirale zastopanje nacionalnih interesov, njihovo združevanje pa mora rešiti težave, ki jih povzročajo vedno ostrejši konflikti med socialnimi skupinami in naraščajoča masa "žrtev" vključevanja. Tretjič, o procesu in rezultatih predpristopnih pogajanj morajo obveščati širšo javnost.

Parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope so v edinstvenem položaju za izvajanje omenjene funkcije obveščanja, ker so kot politični forumi zelo na očeh javnosti, obenem pa jim zaradi slabih rezultatov javnost malo zaupa.

Zato je prišlo do velikega paradoksa, ko so se parlamenti soočili s temi zahtevami. Dokler so pozornost posvečali predvsem notranji demokrati- zaciji (do srede devetdesetih), so bili glavna prizorišča in orodja demokra- tizacije in instutionalizacije. Kljub relativno nizki produktivnosti pri spre- jemanju zakonodaje in ostalim zgoraj omenjenim težavam so parlamenti bolj ali manj še naprej igrali zelo pozitivno vlogo vse do poznih devetde- setih let. Paradoksalno pa je, da parlamenti dandanes ne le spodbujajo evropeizacijo v smislu politične uskladitve in jo omogočajo, temveč v do- ločeni meri predstavljajo tudi ozko grlo. Na kratko, njihova sposobnost, da bi igrali trenutno vlogo pri “zunanjem” političnem usklajevanju je pre- cej manjša kot pri prejšnji vlogi, ko so spodbujali “notranjo” demokratiza- cijo. Običajne politično-pravne analize sposobnosti pristopa držav Vzhodne in Srednje Evrope postavljajo v središče uspešnost vlad in javnih uprav, vendar je tovrsten pristop oziroma vizija vključevanja v EU eliti- stična. Glavne politične težave v državah Vzhodne in Srednje Evrope, ki so povezane z “vključevanjem ljudi v evropske integracijske procese”, so (1) evro-zakonodaja, (2) združevanje nacionalnega interesa in (3) komunicira- nje z javnostjo. Primeri držav, ki so se zadnje vključile v EU, so dokazali, da je edini način za rešitev teh težav parlamentarizacija pridruževanja EU.

## **UZAKONJANJE “UNIVERZUMA POLITIK ” EU - NOV ZAČETEK**

Očitno je, da je treba pred sistemskimi spremembami izvesti splošen pregled obstoječe zakonodaje. Analitiki so v zgodnjih devetdesetih misli- li, da bo nekaj let “intenzivnih” dovolj za oblikovanje tovrstne zakonoda- je. Zdaj pa smo spoznali, da bo za zadnji parlamentarni cikel ponovno značilen in tudi potreben hiter tempo sprejemanja zakonodaje kljub kon- traproduktivnim učinkom. V vseh državah Vzhodne in Srednje Evrope so dali prednost kakovosti zakonodaje pred sprejemanjem po “tekočem tra- ku”. Ta zakonodaja je bila obenem oblikovana tako, da je pripomogla pri premoščanju institucionalnega in kulturnega zaostanka. Tudi to morda izraža splošni trend v parlamentih Vzhodne in Srednje Evrope.



Da bi odigrali svojo vlogo v procesu evropeizacije, se morajo parlamenti tudi sami "evropeizirati". Po eni strani so klasičen primer "institucionalne" evropeizacije, po drugi pa predstavljajo "funkcionalno" pomanjkanje evro-sposobnosti. Paradoksalno pa je, da parlamenti v času, ko bi lahko od vlad prevzeli vodilno vlogo v procesu evropskih integracij, delujejo ne le na splošno slabo, temveč so še posebej neučinkoviti prav pri obvladovanju celega univerzuma politik EU. Vsi parlamenti v državah Vzhodne in Srednje Evrope so ustanovili neke vrste odbore za evropske zadeve, ki so partnerski odborom v Evropskem parlamentu, s katerim skupaj tvorijo parlamentarne pridružitvene odbore (PPO). Slednji in odbori za evropske zadeve so vložili precej truda v evropske integracije. Kljub temu so predstavljali odbori za evropske zadeve najšibkejši člen nacionalnih parlamentov in so ponavadi bili najmanj pomembni in vplivni. Ti odbori so pravo nasprotje močnih "velikih odborov" držav, ki so se zadnje priključile EU. Dandanes parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope očitno še niso kos izzivu evropeizacije, zaradi česar prihaja do institucionalnega pritiska, da naj se sami evropeizirajo in politično modernizirajo (Longley in Agh, 1997).

Pridružitev in pristop k EU lahko razumemo kot dve zaporedni obdobji splošne evropeizacije in evropeizacije posamezne države. V pridružitvenem obdobju je demokratizacija na splošno veljala za izziv, v pristopnem pa je glavna naloga postala prevzemanje konkretnih pravil "politik EU" (posebej pogodb oziroma sporazumov, ki so nekakšna ustava) in njihov prenos v domače okolje. Prehod s splošne evropeizacije na evropeizacijo posameznih držav oziroma prevzemanje zahodnega sistema je parlamentom Vzhodne in Srednje Evrope povzročil hude probleme, težavam novonastale situacije pa še sedaj niso dorasli. V novem kontekstu evropeizacije parlamentov Vzhodne in Srednje Evrope se je ponovno pojavilo vprašanje institucionalnega in kulturnega zaostanka. O nalogah, s katerimi bi lahko odpravili pomanjkanje oz. institucionalni zaostanek, govorim kot o potrebi po (1) ustanovitvi vplivnega "Velikega odbora", ki bo usklajeval pridruževanje, (2) ustanovitvi pododborov za EU znotraj parlamentarnih odborov, ki bi nudili primerno strokovno znanje za krojenje

politike, (3) oblikovanju široke baze strokovnjakov oziroma “epistemične skupnosti”, ki bi v proces vključila strokovnjake in končno (4) krepitvi funkcije koordinatorja, ki jo imajo sedanji odbori za evropske zadeve (znotraj parlamentov in parlamentarnih pridružitvenih odborov) med evropskimi parlamenti ter parlamenti držav Vzhodne in Srednje Evrope (glej Agh, 1999). Predsednik največje madžarske opozicijske stranke, Socialistične stranke, je zahteval, da madžarski parlament nadzoruje in koordinira pristopni proces preko Velikega odbora, ki bi združeval vse stranke, toda vlada na ta izziv ni niti odgovorila (Magyar Hirlap, 18. januar 2000).

Vključitev strokovnjakov in širitev njihove samostojne baze za parlamente Vzhodne in Srednje Evrope že nakazujeta glavno smer odpravljanja kulturnega zaostanka. To je vsekakor težje, kot premagati institucionalni zaostanek. Paradoks “priložnost-sposobnost” se tu pojavi kot protislovje med “evro-usmerjenostjo” in “evro-sposobnostjo” poslancev. V primeru Madžarske uživa vključevanje v EU prevladujočo podporo poslancev - leta 1998 jih je 97 % odobraval članstvo Madžarske v EU. Velika večina poslancev, 82 %, je članstvo v EU podpiralo predvsem zaradi gospodarskih razlogov. Skupno gledano je evropska identiteta poslancev na precej visoki stopnji - 6,12 na lestvici od 1 do 7 (Simon, 1999: 14-17). Evro-usmerjenost madžarskih poslancev se je že izoblikovala, toda pri pridobivanju evro-sposobnosti, tj. razumevanja in obvladovanja, pa zaostajajo. Prva omejitev je očitna. Gre za jezikovno oviro, ki jo spremlja premalo ustreznega znanja o delovanju ustanov EU. Glavna težava pa je v tem, da se poslanci slabo znajdejo v trenutnih evropskih zadevah ter v nasprotju med evro-usmerjenostjo na splošno in popačenjem le-te pri konkretnih vprašanjih. Zaradi lastne identitete je pri levičarskih poslancih na prvem mestu podpora Madžarske pri pridruževanju k EU, medtem ko jo desničarski poslanci postavljajo šele na četrto mesto, pred njo pa podporo Madžarom, ki živijo v sosednjih državah (Simon, 1999: 13). Ta anketa kaže, da v drugem sklicu parlamenta madžarski poslanci niso imeli dovolj evro-sposobnosti.

Namesto ozke politične perspektive se morajo parlamenti Vzhodne in Srednje Evrope ravnati po širše in globlje zastavljeni politični perspektivi kot neke vrste “revoluciji politik”, ki je osrednje vprašanje njihove politične modernizacije (Patzelt, 1995: 381-382). Revolucija politik je dobro izhodišče za učinkovito krojenje politike s strani parlamentov in še posebej njihovih odborov. Pri delovanju parlamentov glede krojenja politike moramo najprej izpostaviti učinkovitost oziroma sposobnost, da se osredotočijo na in rešijo poglobljena vprašanja, ki jim ponavadi rečemo temeljni zakoni sistemskih sprememb. Notranji mehanizem delovanja parlamentov je učinkovit pri pravilni izrabi sredstev in časa, ki je na voljo za razpravo, s ciljem sprejetja ustrezne zakonodaje, zaradi česar se ta vidik ponavadi pojavlja tudi kot reforma poslovnika. Nove demokratične strukture ter na novo (re)organizirane ali ustanovljene institucije so še vedno bore malo sposobne prenašati evro-politike na domača tla in jih izvajati. Na splošno povedano, novi demokratični parlamenti še vedno niso dovolj politično uspešni in kljub precejšnjim izboljšavam v zadnjih letih, po učinkovitosti ter zmogljivosti še ne izpolnjujejo zahtev EU. Še hujše težave pa so opazne pri politični učinkovitosti, se pravi pri vključevanju socialnih akterjev in širše javnosti v integracijske procese s strani parlamentov Vzhodne in Srednje Evrope.

## **ZDRUŽEVANJE NACIONALNIH INTERESOV: ODNOS MED PARLAMENTOM IN DRUŽBO**

Evropeizacija parlamentov Vzhodne in Srednje Evrope v smislu razvijanja sposobnosti za združevanje nacionalnih interesov še vedno ostaja ena pomembnejših nalog za naslednje desetletje. To preprosto ni več le proces učenja za poslance, gre za odpiranje parlamenta k družbenim subjektom in civilni družbi kot celoti. V tem pogledu so parlamenti šele v začetni fazi procesa krojenja politik po vzoru Evropske unije. V razvitem sistemu krojenja politik je potrebno oblikovati zanko za pridobivanje povratnih informacij ne samo med EU in parlamenti Vzhodne in Srednje Evrope,

ampak tudi znotraj države med “parlamentom in družbo”, kar je še pomembnejše (glej Herzog et al, 1993) iz naslednjih razlogov:

(i) V parlamentih je prišlo do “funkcionalne spremembe” in sicer je iz ene klasične funkcije nastalo več novih. To je povezano z novim kompleksnejšim pomenom zastopanja (npr. družbeno zastopanje in zastopanje politik), ki je tudi preoblikovalo prejšnje mehanizme zastopanja interesov. Za parlamente Vzhodne in Srednje Evrope je ta sprememba mnogo pomembnejša in zahtevnejša.

(ii) Pri zastopanju interesov, usklajevanju, koordinaciji in postopkih preoblikovanja parlamenti delujejo kot “klirinške hiše” in njihova funkcija v smislu družbene odzivnosti postane še bolj odločilna. Za parlamente Vzhodne in Srednje Evrope ta funkcija predstavlja nujno nalogo združevanja nasprotujočih si interesov v nacionalni interes za predpristopna pogajanja z EU.

(iii) Klasična “funkcija poučevanja”, ki jo imajo parlamenti, se je spremenila v sposobnost in obenem dolžnost razvijanja strateških perspektiv in alternativ, medtem ko se vlade veliko bolj ukvarjajo z reševanjem kratkoročnih vprašanj. Najobsežnejša naloga, pred katero so postavljeni parlamenti Vzhodne in Srednje Evrope, je razvoj strateških perspektiv za evropeizacijo.

Pojem zastopanja je v parlamentih Vzhodne in Srednje Evrope še vedno razumljen v ozkem smislu in se giblje med korporativno-konsenzualnim dogovarjanjem na eni strani in večinsko-vladnim odločanjem na drugi.

S tem, ko širijo pojem zastopanja v vsej njegovi kompleksnosti in dopolnjujejo konsenzualno dogovarjanje, lahko parlamenti Vzhodne in Srednje Evrope prevzemajo nase nalogo usklajevanja pri vključevanju v EU, ki so jo prej izvajale vlade. Parlamentarni odbori lahko delujejo kot zanesljivi in pošteni posredniki med parlamenti kot predstavniki dolgoročnih nacionalnih in organiziranih interesov, ki jih podpirajo določene skupine prebivalstva, in tista telesa, ki na koncu strnejo proces združevanja interesov. Na proces konsolidacije lahko gledamo kot na uskladitev med institucionalnimi in kulturnimi pristopi in obenem kot na premagovanje tako institucionalnega kot kulturnega primanjkljaja v parlamentih Vzhodne in

Srednje Evrope. Demokratična politična kultura je bila institucionalizirana v združenjih civilne družbe kot so npr. mestne skupnosti in nasprotno, organizacije civilne družbe temeljijo na zavezanosti državljanov demokratičnim vrednotam. Tako naraščanje števila institucij v politiki in povečevanje števila organizacij v civilni družbi potekata vzporedno s profesionalizacijo poslancev in utekanjem demokratičnih vzorcev obnašanja med prebivalci.

V mnogih analizah je civilna družba težko opredeljiv pojem, vendar ga je potrebno narediti bolj stvarnega za operativno teorijo konsolidacije v tem delu Evrope. Parlamentarizacija v tem pogledu ne pomeni samo ustvarjanja teh institucij po parlamentarnem modelu, ampak tudi njihovo povezovanje s parlamentom preko različnih posrednikov ali "modulov", kot najvišje državne organizacije (npr. socialno-ekonomski svet, zvezna oz. državna zbornica in nacionalni organi nevladnih organizacij). Parlamentarizacijo se lahko razširi in jo je tudi treba razširiti na civilno družbo v ožjem smislu, saj ob prehajanju na mikro-politiko kontrast med institucijo in kulturo vse bolj izginja, kar omogoča njuno interakcijo in sintezo. V civilni družbi je mnogo "institucij", kot npr. prostovoljna društva in organizacije s strukturami odločanja in postopki ("ustavami") podobnimi kot v parlamentu, zato lahko govorimo o parlamentarizaciji društev civilne družbe. Obenem pa polna ostvaritev državljske kulture in močna civilna družba vodita v popolno sprejetje parlamentarnih norm in parlamentarnega etosa. Gre torej za potrebo po prevzemanju vzorcev obnašanja, ki so podobni parlamentarnemu modelu.

Prehod iz demokratične tranzicije v konsolidacijo je bil povezan tudi s prehodom iz "vertikalne" na "horizontalno demokracijo". Makro-politika namreč ureja samo vertikalne odnose med volivci in izvoljenimi ter vodenimi in voditelji, medtem ko mezo- in mikro-politika zadevata horizontalne odnose med državljsani ali "horizontalno odgovornost" poslancev in organizacij (Merkel, 1999: 4). Ta kontrast je zelo pomemben, če želimo zapopasti celoten pomen konsolidacije, kjer se pojavljajo horizontalni odnosi, ko je demokracija dokončno vzpostavljena. Proces konsolidacije na splošno, še zlasti pa njegovi dve stopnji, lahko opišemo v okviru tega

koncepta. Kot prvo lahko opazimo, da vodilne nacionalne organizacije mezo-politike nastanejo v zgodnjem obdobju konsolidacije. Razvijejo se pretežno “od zgoraj navzdol”, ob tem pa je močan tudi velik pritisk od spodaj. Celotna mreža organizacij civilne družbe v družbi kot celoti pa se oblikuje šele v zrelem obdobju konsolidacije. Kot drugo se obe stopnji razlikujeta tudi v tem, da v zgodnji fazi konsolidacije pride do asimetričnega razvoja v civilni družbi, saj so predvsem zmagovalci v sistemski spremembi, tj. novi srednji razred, aktivni pri oblikovanju organizacij civilne družbe in vodilnih organizacij. Poraženci so običajno politično “tiho” in so organizacijsko v slabšem položaju. Tako večina nevladnih organizacij zastopa interese novega srednjega sloja v družbenem prostoru, ki ga je država izpraznila, s tem da si npr. sam vzpostavlja funkcije v vzgoji in izobraževanju, zdravstvu itd. Po drugi strani pa se zapostavljeni družbeni razredi še vedno ne morejo organizirati, zato so njihovi interesi zastopani le preko nevladnih organizacij, ki jih podpirajo aktivisti v socialni politiki iz srednjega razreda. Zrela konsolidacija bo pripeljala do obdobja večjega ravnotežja med društvi in organizacijami civilne družbe, kar pomeni, da bo izboljšano politično udejstvovanje spremljalo intenzivnejše družbeno udejstvovanje tudi s strani relativnih poražencev.

Mezo-politični ali družbeni akterji – tako sindikati kot delodajalske organizacije (Madžarska konfederacija delodajalcev za mednarodno sodelovanje - Hungarian Employers Confederation for International Co-operation, HECIC), so svoje stike z evro-organizacijami organizirali v obliki članstva v ETUC in UNICE. Madžarska vlada je junija 1999 ustanovila tudi Evropski integracijski svet, kot svetovalno telo za socialne partnerje. Tudi HECIC je bila povabljen, da sodeluje na srečanjih uradnih strokovnih odborov. Vendar pa imajo vsi ti družbeni akterji le svetovalno vlogo, zato nista niti madžarska vlada niti madžarski parlament upoštevala njihovih pogledov ali jih uskladila na uradni ravni. Čeprav so večkrat izrazili željo po sodelovanju v predpristopnih pogajanjih z EU, jih vlada vanje ni bila pripravljena vključiti. Posledica tega je, da vlada še vedno ohranja svoj skoraj popolni monopol nad združevanjem in zastopanjem nacionalnih interesov in lahko postane ozko grlo pri pogajanjih z EU in pri mobilizaciji

madžarskega prebivalstva za pristopni referendum. Če že ne usklajevanje organiziranih interesov, pa je vsekakor usklajevanje različnih področij politike postalo prednostna naloga EU (Ebbinghaus in Hassel, 2000: 45). Države kandidatke so pri procesu strukturne prilagoditve EU tej nalogi pripisale še večji pomen. Zaradi te nujne zahteve se je za parlamente Vzhodne in Srednje Evrope porodila naloga združevanja interesov in njihovega posredovanja, še bolj kot kdajkoli prej pa tudi zagotavljanja uskladitve različnih področnih politik v procesu pridruževanja.

## **OBVEŠČANJE O VKLJUČEVANJU V EU: PRIPRAVA NA REFERENDUM**

V parlamentih Vzhodne in Srednje Evrope obstaja paradoks: so zelo na očeh javnosti, ta pa jim ne zaupa. Vendar pa tovrstna velika izpostavljenost ne predstavlja samo bremena, ki kaže na vse slabosti in protislovja novih demokratičnih sistemov v parlamentih. Le-ta lahko postane tudi velik potencial pri parlamentarizaciji, kar pomeni, da omogoča oblikovanje komunikacijskega oz. obveščevalnega modela za primer pridružitve EU. Velika izpostavljenost je zelo koristna pri oblikovanju skupnega jezika v javni razpravi o naslednji stopnji evropeizacije. Pri "političnem trženju" priključitve k EU, ki predstavlja pripravo na državni referendum, so parlamenti v boljšem položaju kot vlade. Funkcija zastopanja, ki jo opravlja parlament, vključno z zastopanjem in združevanjem interesov, mora biti zasnovana kot komunikacijski oz. obveščevalni model. V modernih parlamentih je funkcija obveščanja osrednjega pomena, tako med zakonodajalci in splošno javnostjo kot tudi med elitnimi skupinami (Wessels, 1993). Le-ta ustvarja skupen jezik za politično razpravo in rešuje probleme "kulturnega zaostanka" med voditelji in vodenimi. Komunikacijski oz. obveščevalni model nas uvaja v novo obdobje razumevanja parlamentov Vzhodne in Srednje Evrope na splošno, še zlasti pa "političnega trženja" vstopa v EU. Parlamentarno delo se začne s predparlamentarno fazo vsakodnevnih razprav državljanov. Odzivnost na družbene zahteve je lahko

eden najpomembnejših kriterijev za ocenjevanje parlamentov, saj je to glavni dejavnik, ki vpliva na oblikovanje javnega mnenja o parlamentih. Podpora javnosti, ki je osnova uspešnega delovanja parlamenta, se pogosto obravnava v sklopu političnega udejstvovanja in učinkovitosti. Slednja postane pomembna na postparlamentarni stopnji pri procesu izvajanja kot razlika med rezultati in končnim družbenim izidom. Tu stopi na sceno udejstvovanje organiziranih interesov in sodelovanje širše javnosti na pripravljalnih stopnjah, pri razpravljanju in izvajanju zakonskih aktov, predvsem pa pri evro-zakonodaji in združevanju nacionalnega interesa.

V zgodnjih devetdesetih so na Madžarskem ljudje zelo podpirali članstvo v EU. Leta 1991 so javnomnenjske raziskave Evrobarometra začele vključevati Srednjo in Vzhodno Evropo. Od takrat smo na tem področju bili priča rednih in primerjalnih raziskav. Podatki Evrobarometra kažejo, da je na Madžarskem, pa tudi v drugih državah Vzhodne in Srednje Evrope, do 1996 opazna nagnjenost k "evro-naveličanosti in "naveličanosti s tranzicijo". Odstotki pozitivnih, nevtralnih in negativnih odgovorov ter odgovorov "ne vem" so se na Madžarskem gibali od 45,2 - 22,5 - 4,3 - 28,0 odstotkov leta 1991 do 33,6 - 31,7 - 11,0 - 23,7 odstotkov leta 1996 (Kurtán et al., eds., *Political Yearbook of Hungary 1997*: 586, 590).

Leta 1997 pa je prišlo v javnem mnenju o EU na Madžarskem do velike spremembe, ki je pomenila konec negativnega trenda in prinesla pravi preobrat pri podpori pridružitve k EU, pa tudi zanimanja za evropske zadeve. Leta 1997 so bili pri odgovoru na zgornje vprašanje Madžari EU precej bolj pozitivno usmerjeni kot prej, in sicer 48,1 % jih je odgovorilo pozitivno - 35,8 % nevtralno - 6,0 % negativno - 10,1 % pa "ne vem". Ta preobrat lahko pojasnimo z dejstvom, da se je priključitev nekoliko približala in da je bilo dobro predstavljeno poročilo Evropske komisije o napredku Madžarske (Agenda Hungary) tako pozitivno, da lahko smatramo Madžarsko za najboljše ocenjeno državo kandidatko (glej Grabbe in Hughes, 1998: 54). Pri tem pomembnem preobratu sta morda svojo vlogo igrala tudi domače gospodarstvo in politični dogodki. Novonastali previdni optimizem Madžarov je morda odražal učinke neprekinjene gospodarske rasti po letu 1996, ki je povprečno znašala 5% , prav tako kot realni dohodek.



Kljub temu javnomnenjski podatki o EU kažejo, da je potrebno vključiti družbene akterje in posameznim državljanom posredovati ustrezne informacije o EU, če želimo zmanjšati njihove - regionalne in lokalne - skrbi. Čeprav je v zadnji javnomnenjski anketi leta 1999 (Magyar Nemzet, Budapest daily, 25. november 1999) 63 % prebivalstva podprlo mnenje, da je pridružitve k EU za Madžarsko ugodno (na Poljskem in Češkem je tako mnenje izrazilo le 46 oziroma 35 %) in 20 % temu mnenju nasprotovalo, 17 % pa je odgovorilo z "ne vem", je večina Madžarov še vedno mnenja, da za njih same ni ugodna. V anketi leta 1998 je 68 % menilo, da je pridružitve k EU koristna za državo, 45 %, da je koristna za regijo in le 38 %, da je koristna za njih same. Posledica tega je, da sta trenutno premajhna aktivnost oziroma neaktivnost akterjev politike za evro-zadeve in relativno pomanjkanje artikuliranih interesov bolj škodljiva za pridružitveni proces kot kakršnokoli nasprotovanje, ki so ga sposobni izraziti organizirani interesi. Brez dvoma morajo biti akterji politike precej bolj intenzivno vključeni v proces evropeizacije, zato je neizogibna nadaljnja institucionalizacija mezo-politike, vloga obveščanja madžarskega parlamenta pa je bistvenega pomena, da širšo javnost pripravi na referendum o pridružitvi k EU.

## **ZAKLJUČEK**

### **ELITISTIČNI PRISTOP PROTI PARTICIPACIJSKEMU**

Države kandidatke Vzhodne in Srednje Evrope so imele do zdaj elitistični pristop k vključevanju v EU, ki je poudarjal gospodarski vidik vključevanja v nasprotju s socialno političnim, vlado pa obravnaval kot edinega partnerja pri pogajanjih z ustanovami EU. Tovrstni elitistični pristop je eden izmed glavnih razlogov za evro-utrujenost v državah Vzhodne in Srednje Evrope, čeprav je na Madžarskem še najmanj prisotna. Zato obstaja potreba po "parlamentarizaciji" vključevanja v EU kot "vključitvi prebivalstva v vključevanje v EU". Parlamentarizacija bi se morala začeti in končati z odnosom med parlamentom in družbo. Vendar obstajata dva

stebrā demokratične zakonitosti. Prvi je proceduralni, drugi pa usmerjen k uspešnemu delovanju. Medtem ko bi lahko za prvi steber rekli, da je posledica konsolidacije demokratičnih ustanov v državah Vzhodne in Srednje Evrope, je drugi še vedno problematičen.

Ljudje lahko demokratično ureditev sprejmejo le, če dobro deluje, še vedno pa obstaja "kriza uspešnosti". Ključno pri uspešnosti-zakonitosti je, da mora imeti širša javnost na voljo načine in sredstva za vršenje pritiska na parlamente, mediji pa morajo delovati kot orodja. Srž zadeve je v tem, da so se do zdaj demokratični parlamenti počasi, oziroma se sploh niso, odzivali na zahteve ljudstva pri obravnavanju vprašanj, ki jim javnost namenja pozornost v zvezi z vključevanjem v EU. Vlade pa se na potrebe javnosti odzivajo še počasneje, če sploh. Te makro-ustanove so v veliki meri nedostopne, podobno kot bolezen. V novih demokracijah je politika oddaljen svet, ki je širši javnosti nedosegljiv. Reforma parlamentov v novih demokracijah se mora zato začeti in končati z reformo odzivnosti, po kateri naj bi bili parlamenti bolj dovzetni za zahteve javnosti, kar je predpogoj za parlamentarizacijo vključevanja v EU.

## **LITERATURA IN VIRI**

Agh, Attila (1998a) *The Politics of Central Europe*, London: Sage

Agh, Attila (1998b) *Emerging Democracies in East Central Europe and the Balkans*, Cheltenham: Edward Elgar

Agh, Attila (1999) "Europeanization of policy-making in East Central Europe: the Hungarian approach to EU accession", *Journal of European Public Policy* Vol. 6, No. 5

Agh, Attila (ed.) (1994) *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budimpešta: Hungarian Centre for Democracy Studies

Agh, Attila and Sándor Kurtán (eds.) (1995) *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament, 1990-1994*, Budimpešta: Hungarian Centre for Democracy Studies

Agh, Attila and Gabriella Ilonszki (eds.) (1996) *Parliaments and Organized Interests in Central Europe: The Second Steps*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Dowding, Keith (2000) "Institutional Research on the European Union", *European Union Politics*, Vol. 1, No. 1

Ebbinghaus, Bernhard and Anke Hassel (2000) „Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1

Herzog, Dietrich, Hilke Rebenstorf und Bernhard Wessels (eds.) (1993) *Parlament und Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag

Grabbe, H. and Hughes, K. (1998) *Enlarging the EU Eastwards*, London: The Royal Institute of International Affairs

Kurtán, Sándor, Sándor Péter and László Vass (eds.) (volumes 1988-2000) *Political Yearbook of Hungary*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies

Longley, Lawrence and Attila Agh (eds.) (1997) *The Changing Roles of Parliamentary Committees*, Appleton, Wis.: Research Committee of Legislative Specialists

Merkel, Wolfgang (1998) “The Consolidation of Post-Autocratic Democracies: A Multi-level Model”, *Democratization*, Vol. 5, No. 3

Patzelt, Werner (1995), “Vergleichende Parlamentforschung als Schlüssel zum Systemvergleich”, in Winfried Steffani and Uwe Thaysen (eds), *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, (special issue of *Zeitschrift für Parlamentsfragen*), Opladen: Westdeutscher Verlag

Plasser, Fritz, Peter Ulram and Harald Waldrauch (1998) *Democratic Consolidation in East-Central Europe*, Basingstoke: Macmillan

Simon, János (1999) “The Hungarian political class in comparative perspective”, paper presented at the Fifth Conference of Central European Political Science Associations, Bratislava, 21. - 23. januar 1999

Wessels, Bernhard (1993) “Politische Representation als Prozess gesellschaftlich-parlamentarischer Kommunikation”, in Herzog et al. (eds.)

# **PRAVNE IN POLITIČNE PODLAGE, OKOLIŠČINE IN POMEN PRVIH DEMOKRATIČNIH VOLITEV**

## **(prvi vsebinski sklop)**

### **Uvodni referat**

**Božo Repe\***

## **Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev**

### **UVOD**

Namen posveta "Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev", ki ga je organiziral Državni zbor Republike Slovenije, je predvsem obravnava obdobja parlamentarnega življenja v Sloveniji po letu 1990. Vendar ima kolokvij tudi podnaslov »Razvoj slovenskega parlamentarizma«. Ker sem na tem posvetu edini zgodovinar, se čutim dolžnega, da vsaj v enem delu prispevka, kolikor je to pač mogoče, predstavim dosedanje raziskovalne izsledke svoje stroke. Zato bom najprej orisal razvoj slovenskega parlamentarizma nasploh, saj ima ta precej daljšo zgodovinsko tradicijo, kot se morda zdi nepoučenim. Kar nekaj zgodovinarjev je, ki so o posameznih obdobjih slovenskega parlamentarizma napisali zelo tehtna dela. To med drugim velja za akademika Vasilija Melika, ki je že leta 1965 v knjigi Volitve na Slovenskem 1861 – 1918

---

\* dr. Božo Repe, profesor na Oddelku za zgodovino Filozofske fakultete v Ljubljani

sistematično in pregledno opisal, kako smo Slovenci volili v habsburški monarhiji. To velja za višjega znanstvenega sodelavca z Inštituta za novejšo zgodovino, dr. Jurija Perovška, ki je v knjigi Slovenska osamosvojitve v letu 1918 prikazal kratkotrajno politično osamosvojitve slovenskega naroda ob razpadu Avstro-Ogrske monarhije (čeprav tedaj Slovenci svojega parlamenta nismo dobili, pač pa prvo vlado v svoji zgodovini). To velja za kolega dr. Toneta Ferenca, ki se je ukvarjal z ljudsko oblastjo med vojno in v tem kontekstu tudi z volitvami v tem času. To velja za kolega prof. dr. Dušana Nečaka, ki je v knjigi Volitve na Koroškem nazorno prikazal, kako so volili naši rojaki v povojni Avstriji. To velja za prof. dr. Mirka Stiplovška, ki je v obsežni monografiji z naslovom Slovenski parlamentarizem 1927 – 1929 prikazal slovenski parlamentarizem v dvajsetih letih, v širšem smislu pa med obema vojnoma. Omeniti pa moram vsaj še dva kolega, ki se prav tako ukvarjata s parlamentarizmom in volitvami, to sta prof. dr. Janez Cvirn in doc. dr. Bojan Balkovec.

Slovenci imamo v primerjavi z razvitejšimi narodi resda skromno parlamentarno tradicijo, nismo pa popolnoma brez nje. Njena temeljna značilnost je, da ni potekala kontinuirano in da v času Avstro-Ogrske in Kraljevine Jugoslavije parlamentarni sistem ni bil napisan po volji Slovencev oz. malih narodov, pač pa vladajočih Nemcev in Srbov, vojne razmere in obdobje komunizma pa sta sploh prinesla svojo specifikko. V zgodovini slovenskega parlamentarizma do leta 1990 imamo torej tri obdobja, v katerih so prišli do izraza posamezni elementi parlamentarne demokracije, nikoli pa ni bilo celovite parlamentarne dejavnosti. Skladno s to ugotovitvijo lahko govorimo tudi o treh različnih ravneh: o lokalni parlamentarni samoupravi v času Avstro-Ogrske monarhije in Kraljevine SHS, torej med leti 1861 in 1918, ter med leti 1927 in 1929 (pri čemer so Slovenci – ne zgolj v navedenem obdobju - imeli svoje predstavnike tudi v avstrijskem državnem zboru oz. jugoslovanski skupščini; potem o federalnem (socialističnem) parlamentarizmu med leti 1945 in 1990, ki ima svoje korenine v vojnem času; in samostojnem državnem parlamentu od leta 1990 oz. 1991 dalje. Morda ni odveč poudariti, da tolikšne samostojnosti, kot jo trenutno uživa državni zbor, poslanci niso imeli v nobenem prejšnjem obdobju in

je tudi ne bodo imeli, ko bomo postali člani ES. Z drugimi besedami: znova se bodo vrstile dileme, ki so jih preživljali parlamentarci v avstrijskem in obeh jugoslovanskih parlamentih: kako uskladiti lastni lokalni oz. nacionalni interes z interesom državnih povezav, v katere bo Slovenija vključena. Kako uskladiti »lokalni« strankarski interes z interesom mednarodnih strankarskih povezav, v katere se bo verjetno vključila večina slovenskih strank. Kako najti kompromis med voljo ljudi, ki so poslance izvolili, in med strankarskimi zahtevami. In ne nazadnje – kako uskladiti lastno vest s tistim, kar od poslanca pričakujejo v stranki, v njegovem parlamentu in v tistem nadrejenem – včasih dunajskem in beograjskem, v prihodnosti pa strasburškem. Prepričan sem, da bodo sedanji in bodoči parlamentarci precej bolj prizanesljivo in z več razumevanja gledali na odločitve slovenskih parlamentarcev v različnih zgodovinskih obdobjih, ko se boste tudi sami soočali s tovrstnimi dilemami, ki se danes kažejo še v zelo omejeni obliki.

## **SLOVENCİ IN PARLAMENTARIZEM V AVSTRO-OGRSKI MONARHIJI**

“Prve volitve v modernem smislu besede je prinesla Slovencem buržoazna revolucija 1848. Zvrstile so se volitve v frankfurtski in dunajski parlament, včasne deželne zbornice na Štajerskem, Koroškem in Kranjskem ter v tržaški mestni svet. Toda to prvo parlamentarno življenje je trajalo le malo časa: državni zbor je bil razgnan, ko se je ravno pripravljalo na izglasovanje ustave, reakcija je zmagala nad revolucijo in sledila je desetletna doba novega absolutizma.”<sup>1</sup> S temi besedami je začetek slovenskega parlamentarizma opisal dr. Vasilij Melik. Strankarskih bojev v današnjem pomenu besede tedaj še ni bilo, v državnem zboru na Dunaju pa je bilo med dvajsetimi poslanci s slovenskega etničnega ozemlja devet zavednih Slovencev, po letu 1879 pa med trinajst in šestnajst. Največ (8-9) je bilo

---

<sup>1</sup> Vasilij Melik: Volitve na Slovenskem 1861 – 1918, Slovenska matica, Ljubljana 1965. str.5

izvoljenih na Kranjskem, 3-4 na Štajerskem, 1-2 na Koroškem, eden pa občasno v Trstu. V celoti je imel državni zbor med leti 1873 in 1879 353 poslancev, med leti 1879 in 1907 pa 425 poslancev. Po letu 1907 (reformi parlamentarnega sistema) je bilo v zboru 24 poslancev od 516, kar je pomenilo 4,64%, to je bil približno delež slovenskega prebivalstva v monarhiji. Reforma je tudi okrepila slovensko zastopstvo v deželnih zborih. V ogrskem delu monarhije (Prekmurje) Slovenci niso nastopali organizirano, prav tako ne v Beneški Sloveniji, ki je bila od leta 1866 pod Italijo.<sup>2</sup>

Novo dobo parlamentarizma v Avstro-Ogrski zgodovinarji povezujejo s t.i. oktobrsko diplomo, ki jo je cesar Franc Jožef izdal 20. oktobra 1960. Vzpostavila naj bi avtonomijo dežel (in hkrati tudi enotnost monarhije). Za tedanje kronovine so bili predvideni deželni zbori, državni svet pa naj bi odločal o skupnih zadevah. Oktobrska diploma v praksi ni zaživela, s februarским patentom (centralistično ustavo), ki je bil sprejet 26. februarja 1861, pa je bil parlament sestavljen iz dveh zbornic: gosposke, katere članje je imenoval cesar (ali so bili dedni), in iz poslanske, v katero so do državnozbornske volilne reforme, ki je uvedla direktne volitve v državni zbor (1873), pošiljali poslance deželni zbori. Februarški patent je bil za nekaj let preložen, tako da so te spremembe zaživele šele sredi šestdesetih let. Obe zbornici sta tvorili državni zbor; ožji državni zbor pa je veljal za avstrijsko polovico. Volilno pravico so imeli državljani, ki so plačevali neposredne davke. "Volilna pravica ni bila niti splošna niti enaka, posamezne dežele in posamezne narodnosti so bile neenako zastopane, predvsem pa sta bila favorizirana nemško veleposestvo in nemška buržoazija."<sup>3</sup> Volilci so bili razdeljeni v volilne razrede, t.i. kurije, kot so mestna, kmečka (mestna kurija je bila v odnosu do kmečke favorizirana, saj je volila eno četrtno poslancev, volilci kmečke kurije pa le dve petini, čeprav je na deželi živelo več kot 80 odstotkov vsega prebivalstva). Kar tretjino mest v deželnih zborih pa so zasedli veleposestniki in trgovsko-obrtna zbornica in nevoljeni člani, t.i. virilisti, kot so npr. škofi, rektorji univerz in

---

<sup>2</sup> Enciklopedija Slovenije, 14 zvezek, geslo volitve.

<sup>3</sup> Prav tam

podobno.<sup>4</sup> Na splošno je bila volilna pravica privilegij zelo majhnega dela prebivalstva, za deželne volitve jo je dobilo le približno 7% prebivalstva.<sup>5</sup>

Deželno in in državno-zborski volilni sistem je privilegiral premožnejše sloje, kar je v praksi zagotavljalo prevlado nemških interesov v državi, v posameznih deželah pa premoč t.i. zgodovinskih narodov”, v slovenskem primeru torej “Italijanov nad Slovenci in Hrvati v avstrijsko-ilirskem primorju; politična večina Nemcev nad Slovenci na Koroškem in Štajerskem je bila mnogo večja, kot bi izhajala iz številčne premoči nemškega življa v obeh deželah. Volilna pravica in njena moč sta bili odvisni od premoženjskega stanja glasovalca. Avstrijski volilni sistem je bil že za tiste čase zastarel, vsake spremembe pa težavne, saj so jemale privilegije posameznim slojem in vodilnim narodom. Državnozbornice poslance so do 1873 volili v deželnih zborih, pozneje pa neposredno volivci.<sup>6</sup> Ženske so imele posredno volilno pravico pri občinskih volitvah; če so plačevale davke, so z njihovim poblastilom lahko zanje glasovali moški. Zaradi nejasno formuliranih deželnozbornic volilnih redov pa so ženske - kot ugotavlja dr. Janez Cvirn - v praksi volile tudi v veleposestniški kuriji.<sup>7</sup>

V slovenskih pokrajinah smo torej imeli občinske volitve, volitve v t.i. okrajne zastope (značilne predvsem za Štajersko), deželnozbornice in državnozbornice volitve. Občinsko volilno pravico so imeli po zakonih iz leta 1849 in 1862 in po deželnih zakonih davkoplačevalci in izobraženci. Davkoplačevalci so bili razvrščeni po višini davka v tri razrede. Prve občinske volitve so bile leta 1850, druge pa leta 1861. Deželna in nekatera večja mesta (Maribor, Celje, Ptuj, Trst) so imela svoj volilni sistem. Občinske volitve so se na Kranjskem delno demokratizirale v začetku dvajsetega stoletja tako, da so volilno pravico dobili tudi moški, ki niso plačevali davkov, volilno pravico pa so dobile tudi učiteljice. Take volitve so bile le

---

<sup>4</sup> Prav tam str. 6.

<sup>5</sup> Prav tam str.7.

<sup>6</sup> Ilustrirana zgodovina Slovencev, Mladinska knjiga, Ljubljana 1999 str. 241.

<sup>7</sup> Ko so v razpravah v kranjskem in štajerskem deželnem zboru v zvezi s spremembo deželnozbornice volilnega reda, ki ga je bilo treba uskladiti z državnozbornic (volilna reforma leta 1882 je davčni cenzus zmanjšala od deset na pet goldinarjev) nekateri poslanci zahtevali, da se deželnozbornic volilni red dopolni s formulacijo, da imajo volilno pravico samo moški, je večina temu nasprotovala.



v Ljubljani in sicer leta 1911, takrat je bil tudi prvič uporabljen proporcionalni sistem, na volitvah pa je največ odbornikov (23) dobila liberalna (Narodno napredna stranka), Slovenska ljudska stranka 14, nemška stranka 7, socialdemokratska stranka pa le enega..

Državni zbor (prav tako deželni zbori) je bil voljen za šest let, vendar je bil lahko prej razpuščen. Poslanci niso smeli sprejemati »instrukcij« od nikogar, volilci pa jih niso mogli odpoklicati. Po odstopu ali smrti poslanca so sledile nadomestne volitve. Sem in tja je kakšen poslanec odstopil in nato znova nastopil na nadomestnih volitvah ter s tem pokazal, da še uživa zaupanje volilcev. Za izvolitev je bilo treba dobiti nad polovico volilnih glasov, glasovanje pa je bilo do leta 1873 javno, nato pa tajno, vendar le deloma - kmečka kurija je npr. obdržala javno glasovanje. Glasovnice so volilci dobili na dom in so jih na dan volitev samo oddali ob točno določeni uri. Po nekaterih deželah so zaradi volilne abstinence uvedli globe.

Slovenska politika se je razcepila ob t.i. decembrski ustavi, ki jo je državni zbor na Dunaju sprejel 21. decembra 1867 in ki je z nekaterimi popravki veljala do leta 1918.<sup>8</sup> Del javnih osebnosti je pristajal na ustavo, ker je dajala več nacionalne enakopravnosti v okviru dežel, drugi del pa se je - po češkem vzoru - v odnosu do državnega zbora držal abstinenčne politike. Kolegi, ki se ukvarjajo z zgodovino 19. stoletja, sodijo, da to ni bilo koristno, saj se je (tedaj pač nemško) liberalna parlamentarna večina tako samo krepila.<sup>9</sup> Tako kot drugod po Evropi so tudi pri Slovencih torej nastali trije tradicionalni politični tabori (najmočnejši je bil katoliški, sledil je liberalni, najšibkejši pa je bil delavski oz. socialdemokratski).

Poslanci so se občasno tudi stepli in to zares in ne - tako kot v novodobnih »mehkih« slovenskih variantah - zgolj s časopisom. Zaradi češko-nemških sporov o enakopravnosti obeh jezikov jo je npr. skupil slovenski poslanec Fran Šuklje, ki ga je 24. novembra 1897 v parlamentu

---

<sup>8</sup> Ustavo je sestavljalo 6 temeljnih državnih zakonov (o skupnih zadevah monarhije, o državnem zastopstvu, o sodniški oblasti, o ustanovitvi državnega sodišča, splošnih pravicah državljanov, o izvajanju vladne in izvršilne oblasti). Ustava je v 19. členu razglasila enakopravnost vseh narodov, pravico do varovanja jezika, enakopravnost deželnih jezikov v uradih, šolah in javnem življenju.

<sup>9</sup> Ilustrirana zgodovina Slovencev, Mladinska knjiga, Ljubljana 1999, str. 247.

napadel nemški nacionalist Herman Wolff. Wolffov napad je sprožil splošen pretep v parlamentu, le ta je bil »odtlej vse do razpada monarhije v nenehni krizi in le v redkih trenutkih lucidnosti opravilno sposoben.«<sup>10</sup>. Uvedba splošne volilne pravice za vse moške prebivalce Cislajtanije (to je avstrijskega dela avstro-ogrske) leta 1907, ki je prinesla splošno volilno pravico za moške prebivalce, je (tudi z umetnim ustvarjanjem volilnih okrajev) ohranila bistvene poteze "Schmerlingove volilne geometrije", ki je favorizirala "zgodovinske" proti "nezgodovinskim" narodom. Prevlada Nemcev v Cislajtaniji ni bila ogrožena, čeprav so tvorili manj kot polovico prebivalcev.

Slovenski politiki so se v času Avstro-Ogrske v parlamentarnem življenju dodobra izurili: tako na deželnozborski kot državni ravni. Nekateri so postali prekaljeni voditelji poslanskih klubov (npr. dr. Ivan Šušteršič), izmojstrili pa so se tudi v raznih vrstah obstrukcij. V proračunskem odseku dunajskega parlamenta je imel npr. Josip Gostinčar obstrukcijski govor, ki je trajal kar 14 ur (novodobni slovenski parlamentarci imajo tukaj torej še kar nekaj rezerve). Prav po pavlihovsko so se v tovrstni dejavnosti izkazali tudi tedanji najuglednejši slovenski politiki. Ko je vlada konec marca 1906 kranjskemu deželnemu zboru predložila predlog nove deželnozborske volilne reforme, ki je bil pisan po meri Slovenske ljudske stranke in nemških veleposetnikov, je poslanski klub liberalcev – to je Narodno napredne stranke, izvedel hrupno obstrukcijo. Kot je zapisal dr. Janez Cvirn, se je že navsezgodaj zjutraj, 4. aprila 1906, v kranjskem deželnem zboru "… začela komedija, ob kateri so Grosove banane iz prejšnjega slovenskega parlamenta nedolžna domislica."

Stenografski zapisnik takole popisuje del dogajanja: "Galerija razgraja in ploska, hrup preide v tumult, poslanci iz središča posežejo po pripravah za hrupno obstrukcijo: Pirc ima majhne činele, dr. Ferjančič, dr. Majaron in Božič kravje zvonce, dr. Tavčar piščalko, Hribar motorcikle -piščalko, Franc Arko ragljo, Stupančič trobento, in začne se med smehom na levi (tam je sedela SLS, op.B.R.) in ploskanjem, "Živio"- klici in razgrajanjem in

---

<sup>10</sup> Prav tam, str.276.

smehom na galeriji strahovit, po raznih inštrumentih povzročeni ropot in vrišč, ki se odslej skoro neprenehoma nadaljuje.«<sup>11</sup>

## DRŽAVA SHS

Ob razpadu Avstro-Ogrske smo Slovenci doživeli kratkotrajno (enome-sečno) in svojevrstno nacionalno državnost v Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki je imela svoj sedež in svoje predstavniško telo, imenovano Narodno vijeće, v Zagrebu. Predsednik Narodnega vijeća je bil slovenski politik, dr. Anton Korošec, Narodno vijeće pa je slovenski narodni vladi v Ljubljani »prepustilo svojo vrhovno oblast za slovensko ozemlje«, ta pa je »v Sloveniji povsem samostojno vodila vse politično, vojaško, družbeno in gospodarsko življenje.«<sup>12</sup> Narodna vlada je razpustila kranjski deželni zbor kot zadnji organ nekdanje deželne avtonomije, naslednjega logičnega koraka, vzpostavitve lastnega parlamenta pa v burnem in kratkem enome-sečnem življenju državnice avstroogrskih južnih Slovanov Slovenci nismo uspeli doseči. Bile so precej vroče razprave, da bi vlogo parlamenta prevzel Narodni svet za Slovenijo in Istro, ki je bil ustanovljen 16. in 17. avgusta 1918. Vendar razmejitve med Narodnim svetom (kot morebitnim parlamentom) in Narodno vlado (kot izvršna oblastjo) ni bila dorečena, precej jasno pa je bila ta razmejitev vzpostavljena do Narodnega vijeća v Zagrebu. Čeprav so se predstavniki Narodnega sveta in Narodne vlade (v precejšnjem delu je šlo za iste ljudi) načeloma dogovorili, da bi se Narodni svet preoblikoval v parlament oz. pokrajinski zbor, ki bi mu bila Narodna vlada odgovorna, do tega ni prišlo. Zlasti liberalci so ugovarjali temu, da bi bil med Narodno vlado in Narodnim vijećem v Zagrebu (odnos je imel

---

<sup>11</sup> Dr. Janez Cvirn: Najbolj smešna je politika, Satira Multi, Celje 1995, str.82.

<sup>12</sup> Jurij Perovšek: Slovenska osamosvojitve v letu 1918, Modrijan, Ljubljana 1998. O Državi SHS glej tudi: Branko Božič, Janko Pleterski: Delavsko gibanje in ZKJ, Maribor 1984; Janko Prunk: Narodni programi v slovenski politični misli, Ljubljana 1986 (tudi druga dela istega avtorja), Bojan Balkovec :Prva slovenska vlada 1918 – 1921, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 1992, Janez J. Švajncer : Slovenska vojska 1918-1919, Ljubljana 1990. Sejne zapisnike Narodne vlade Slovencev, Hrvatov in Srbov v Ljubljani in deželnih vlad za Slovenijo 1918-1921 je v dveh knjigah – leta 1998 in 1999- izdal Arhiv republike Slovenije pod uredništvom Petra Ribnikarja.

sicer precej konfederativnih prvin) še nekak parlament ali deželni zbor v Ljubljani, tako da so vsi dogovori ostali na papirju.<sup>13</sup> Tisto, kar je pri dejavnosti Narodne vlade pomembno poudariti, je sodelovanje vseh treh tedanjih političnih taborov oz. strank (čeprav je več kot polovico resorjev zasedala SLS). Takrat je po obdobju slogaštva prvič v sodobni slovenski zgodovini nacionalni interes prevladal nad strankarskim.

## **KRALJEVINA SHS (KRALJEVINA JUGOSLAVIJA)**

Po združitvi v Kraljevino Srbov Hrvatov in Slovencev so si slovenski politiki prizadevali, da bi bilo na jugoslovanski ravni vzpostavljeno Začasno narodno predstavništvo in da bi ostali do tedaj vzpostavljeni avtonomni administrativni organi. Regent Aleksander se je s tem načeloma strinjal, v praksi pa je prišlo do postopne likvidacije avtonomnih organov oblasti. Zlasti po prizadevanjih SLS je deželna vlada za Slovenijo delovala še precej avtonomno, njena akcija v povezavi z Jugoslovansko socialno - demokratsko stranko za oblikovanje slovenskega pokrajinskega zbora pa je Beograd preprečil.

Za strankarsko življenje v kraljevini sta bila (do leta 1929) značilna pluralizem in razcepljenost, kar je po eni strani izražalo njeno pisano nacionalno, socialno in versko sestavo, po drugi pa nedozorelost političnega življenja. Večina strank je bila nacionalnih, le dve sta imeli jugoslovanski značaj. V grobem so se stranke delile na dva tabora: centralistični, ki je svoje programe snoval na nacionalnem unitarizmu, in federalistični, ki ni imel enotne ideologije. Parlamentarizem je v Jugoslaviji doživel svoj konec 20. junija 1928, ko je poslanec NRS Puniša Račić s streli iz pištole v skupščini ubil dva poslanca, predstavnika HSS, Pavla Radiča, Dura Basaričeka, ranil pa Ivana Pernarja, Ivana Grando in Stjepana Radiča, ki je za posledicami rane umrl, še prej pa za uboj obtožil predsednika vlade,

---

<sup>13</sup> Miroslav Stiplovšek: Slovenski parlamentarizem 1927 – 1929, Znanstveni inštitut Filozofske fakultete v Ljubljani, Ljubljana 2000, str. 18 – 23.

ministrski svet in ministra za notranje zadeve, dr. Antona Korošca. Račič je dan prej zahteval preimenovanje kraljevine v Veliko Srbijo. Proglašeno je bilo izredno stanje, poslanci kmečko demokratske koalicije so zapustili skupščino, vrstile so se zahteve po svobodnih volitvah in novi ustavi, vlada pa je za umiritev razmer uporabila sredstva državnega terorja. Vlado je za nekaj mesecev prevzel dr. Anton Korošec. Decembra je vlada odstopila, vendar je SLS nato še sodelovala v novi vladi do leta 1930. Sledila je diktatura kralja Aleksandra, ki je izhajala iz integralnega nacionalnega jugoslovanstva. Kralj je osebno prevzel oblast, razveljavil je ustavo, ukinil parlament in imenoval vlado. Na osnovi poostrelega zakona o zaščiti države so začeli preganjati nasprotnike režima, mnogi politiki so emigrirali. Centralizem in unitarizem sta segla na vsa področja. Med leti 1931-1933 so meščanske stranke svoje zahteve javno formulirale v t.i. »punktacijah«. Obsojale so diktaturo, zahtevale parlamentarizem, poudarjale princip narodne suverenosti, vendar so izražale zelo različne poglede na ureditev države, vključno z raznimi predlogi za federativno ureditev. Oktroirana (vsiljena) ustava iz 3. septembra 1931, ki je kralju dajala večino pooblastil, in skupščinske volitve z javnim glasovanjem in edino vladno stranko 8. novembra 1931, režimu nista dala legitimnosti. Po atentatu na kralja Aleksandra oktobra 1934 se ni uresničilo pričakovanje, da bo Jugoslavija razpadla. V času namestništva 1934-1941 so bile meščanske stranke znova dovoljene. V Jugoslaviji se je znova zaostriло hrvaško-srbsko vprašanje. Rešil naj bi ga sporazum Cvetkovič-Maček, sprejet 26. avgusta 1939. HSS je z njim stopila v vlado, opozicijski blok je razpadel. Z združitvijo Savske in Primorske banovine ter s pridružitvijo delov Bosne in Hercegovine je nastala Banovina Hrvatska. Ta naj bi prevzela gospodarske zadeve, socialo, zdravstvo, pravosodje in notranjo upravo, imela naj bi svoj sabor, ki bi zakonodajno oblast delil s kraljem. To naj bi bil v prihodnje tudi recept za Dravsko banovino (Slovenijo), medtem ko naj bi se vsa druga območja združila v veliki srbski banovini. Dejansko torej ni šlo za začetek federalizacije, kot so to skušali kasneje prikazovati, temveč za sporazum o delitvi oblasti.

Volitve v kraljevini so bile leta 1920, 1923, 1925 in 1927, po uvedbi diktature leta 1929 pa (zrežirane in javne) leta 1931, 1935 in 1938. Na zadnjih demokratičnih volitvah leta 1927 so imeli od priznanih narodov v jugoslovanskem parlamentu največ poslancev Srbi (183 ali 58,1%), nato Hrvati (82 ali 26%), Slovenci so jih imeli 25 (7, 9%), sledile so priznane manjšine (Nemci s šestimi, Albanci s štirimi, Madžari s tremi, Turki z dvema poslancema).

V slovenskem prostoru je bilo razmerje med tabori naslednje:

Na zadnjih državnozborskih volitvah v Avstriji leta 1911 je SLS dobila 58,2% glasov, liberalne stranke 23, 3%, socialisti nekaj manj kot 10%, podobno tudi nemške liberalne stranke. Na volitvah v konstituantu leta 1920 je SLS dobila 36,1%, liberalni stranki 28,8%, socialdemokrati in komunisti pa 29,6%. Na volitvah leta 1923 je SLS znova preseгла 60%, liberalni stranki sta dobili 14,4% in delavske stranke 10,6%. Volitve leta 1925: SLS 60,3%, liberalni stranki 14,4% in delavske 6,7%. Volitve leta 1927: SLS 59, 9%, liberalni 21,1% in delavske 10,12%. Na javnem glasovanju leta 1931 je edina dovoljena državna lista (na njej so bili tudi slovenski liberalci) dobila 52,11% glasov, leta 1935 Jugoslovanska nacionalna stranka 83,27% (ob manj kot 50% udeležbi na volitvah). Leta 1938 je Jugoslovanska radikalna zajednica, v kateri je bila tudi SLS v Dravski banovini, dobila 78,6% glasov, združena opozicija pa 20,9%. Nestabilnost razmer se kaže tudi v številu vlad: med leti 1918 in 1942 se jih je zamenjalo kar 39.

## **PRIZADEVANJA ZA AVTONOMIZEM NA SLOVENSKEM V ČASU KRALJEVINE JUGOSLAVIJE**

V obdobju med vojnama je v udejanjenju slovenskega parlamentarizma in z njim povezanega avtonomizma pomembno delovanje izvoljenih skupščin ljubljanske in mariborske oblasti od začetka leta 1927 do kraljeve diktature leta 1929. Oblastni skupščini sta bili najvišja organa oblastnih samouprav, s katerima je vidovdanska ustava skromno omilila centralizem. Imele so pristojnost, da pod nadzorom osrednjih oblasti, opravljajo

nekatero pomembno gospodarsko-socialno in kulturno-prosvetno dejavnost v tedaj največjih upravnih enotah – oblasteh. To možnost je sklenila SLS kot vladna stranka izrabiti za čim večjo razširitev kompetenc slovenskih oblastnih samouprav ter hkrati za uveljavitev svoje oblastne dominacije v Sloveniji.

Sestava slovenskih oblastnih skupščin je zrcalila tedanje razmerje moči političnih strank: v obeh je imela absolutno večino SLS, posledica proporcionalnega volilnega sistema pa je bilo v njih poslansko zastopstvo kar dvanajstih političnih strank in skupin. “Glede pluralistične strankarske sestave sta torej oblastni skupščini celo neke vrste predhodnici slovenskega parlamenta, izvoljenega leta 1990... Pri čemer naj dodamo še podobnost števila poslancev (v slovenskih volilnih okrajih je bilo izvoljenih 106 oblastnih poslancev). V proračunskih razpravah in pri izvajanju uredbodajno-zakondajnih nalog ter drugih zadev je v oblastnih skupščinah prišel do izraza pluralizem strankarskih stališč, pri čemer pa je treba poudariti, da je – kot ugotavlja dr. Mirko Stiplovšek - glede temeljnih vprašanj, pomembnih za razvoj celotne Slovenije, prišlo do visoke stopnje enotnosti.”<sup>14</sup>

Slovenski oblastni skupščini sta si, kompetenčno sicer omejeno, prizadevali v svojem delovanju čim bolj posnemati beograjsko narodno skupščino, ljubljanska oblastna skupščina pa je posebej poudarjala tudi svojo vlogo nadaljevalke tradicije kranjskega deželnega zbora. V njih so oblikovali poslanske klube, skupščinske odbore za posamezna področja, o sejah so vodili stenografske in uradne zapisnike. S poslovnikom, ob katerem je prišlo do hudega spora med pozicijo in opozicijo, pa so po zgledu dunajskega državnega zbora, kranjskega deželnega zbora in narodne skupščine določili parlamentarne oblike delovanja obeh oblastnih skupščin. Pri tem je večina izglasovala tudi določilo o prostem prehodu na dnevi red, kar je v praksi pomenilo, da so razpravo o neprijetnih temah lahko zaključili tako, da je po izglasovanju takšnega sklepa dobil besedo le še en predstavnik opozicije. Takšno določilo pa so nato uporabljali zlasti tedaj, ko so razprave dobile politične razsežnosti in so se medstrankarski

---

<sup>14</sup> Prav tam

spopadi skrajno zaostri, čeprav bi se s politično problematiko oblastne skupščine ne smele ukvarjati.

Obe slovenski oblastni skupščini in njuna izvršilna organa – oblastna odbora – so uspešno in v pretežni meri samostojno reševali vse zakonsko določene zadeve. SLS je kot vladna stranka uspela, da so se pristojnosti slovenskih oblastnih samouprav v primerjavi z vsemi drugimi enaintridesetimi v državi, najbolj razširile. V hrvaškem časopisju so za obe slovenski skupščini celo pisali, da sta “država v državi.” Dejstvo je, kot je v svojem protestu beograjski vladi poudaril vodilni hrvaški politik Stjepan Radić, da se je oblastna samouprava v državi izvajala asimetrično. Za Slovenijo naj poudarimo zlasti, da sta si oblastni skupščini s tesnim sodelovanjem pri reševanju zadev vseslovenskega pomena, prizadevali premostiti razdelitev na dve oblasti, pri čemer pa zaradi hudih notranjepolitičnih nasprotij nista uspeli doseči vladnega dovoljenja, da bi s skupnimi sejami funkcionirali kot enoten slovenski parlament. V Sloveniji se je položaj vseh dejavnosti in ustanov, ki sta jih prevzeli samoupravi, v primerjavi z dotedanjim centralističnim upravljanjem v gmotnem in organizacijsko-pravnem pogledu v kratkem času občutno izboljšal, njuno delovanje pa je tudi pokazalo, da je ob reševanju vseslovenskih zadev na nacionalni ravni koristno tudi delovanje regionalnih skupnosti. Z ukinitvijo oblastnih samouprav, 6. januarja 1929, se je boj za avtonomijo Slovenije vrnil na začetek.

V tridesetih letih je bila edina oblika neke vrste okrnjenega parlamentarizma banski svet dravske banovine. Njegove svetnike je imenoval minister za notranje zadeve, banski svet pa je imel zgolj posvetovalne pristojnosti v zvezi z oblikovanjem banovinskega proračuna. Toda ta edini predstavniški organ, preko katerega so lahko zastopniki okrajev in mest izražali svoje predloge in stališča glede ekonomske – socialne in kulturno-prosvetne problematike v Sloveniji, je po letu 1935 v praksi povečeval svoje pristojnosti. Njegova avtonomistična prizadevanja so dosegla višek konec tridesetih let z zahtevo za oblikovanje banovine Slovenije s širokimi zakonodajnimi in izvršilnimi pravicami. Imela naj bi tudi izvoljeno parlamentarno telo – banovinski zbor. Tega pomembnega cilja pa Slovenci v Kraljevini Jugoslaviji nismo uspeli doseči.



## VOLITVE MED VOJNO

»Čeprav v vojnem času navadno ni volitev«, kot ugotavlja dr. Tone Ferenc, pa je »vodstvo narodnoosvobodilnega gibanja, da bi dokazovalo njegovo demokratičnost, prirejalo volitve, na katerih je uveljavljalo splošno in enako volilno pravico, tudi za ženske in vojake, razen za nasprotnike, v nekaterih primerih tudi tajnost glasovanja.«<sup>15</sup> Prve volitve so bile po odloku Izvršnega odbora Osvobodilne fronte izvedene na osvobojenem ozemlju Dolenjske in Notranjske spomladi in jeseni leta 1942, volilci pa so volili narodnoosvobodilne odbore in odposlance za zbor odposlancev narodnoosvobodilnih odborov, ki pa potem (zaradi italijanske ofenzive) ni bil izveden. Jeseni 1943 so na delih slovenskega ozemlja (Dolenjska, Notranjska, Primorska, deloma Gorenjska) volili odposlance za zbor odposlancev slovenskega naroda v Kočevju. Marca 1944 so po odlokih 1. zasedanja SNOS povsod (izjemi sta bili zaradi neugodnih razmer Koroška in Prekmurje) volili krajevne narodnoosvobodilne odbore (v celoti več kot 867).<sup>16</sup>

Politične in oblastne funkcije so torej najprej izvajali odbori OF, na osvobojenem ozemlju pa se je oblastna in politična funkcija ločila, tako da so upravljanje prevzeli voljeni narodnoosvobodilni odbori. Na vrhu se je vrhovni plenum OF poleti 1941 preimenoval v slovenski narodnoosvobodilni odbor (SNOO), ki so ga predstavljali predstavniki vseh skupin, vključenih v OF. Njegovo vodstvo, deset članski IO OF oz. predsedstvo SNOO, je bilo oktobra 1943 potrjeno na zboru odposlancev slovenskega naroda v Kočevju. Tam je bil tudi izvoljen nov 120-članski odbor SNOO, ki je postal vrhovni predstaviški in zakonodajni organ slovenskega naroda v osvobodilnem boju. Za sam kočevski zbor je bilo predvideno, da »naj bi bil zbor demokratično izvoljenih predstavnikov prebivalstva in partizanske vojske, ki naj bi se sestel le enkrat, in to bolj z deklarativnim kot

---

<sup>15</sup> Enciklopedija Slovenije, zvezek 14, geslo volitve.

<sup>16</sup> Več o tem glej: Tone Ferenc: Ljudska oblast na Slovenskem 1941-19451, 2, 3, Mladika (Borec) 1985, 1987 in 1991).

konstitutivnim namenom, ter izvolil organ, ki se bo izoblikoval v slovenski parlament, ter delegacijo za AVNOJ.”<sup>17</sup>. Zbor se je izrekel za sožitje slovenskega naroda z drugimi jugoslovanskimi narodi v federativni Jugoslaviji. Na svojem 1. zasedanju 19. februarja 1944 v Črnomlju se je SNOO preimenoval v Slovenski narodoosvobodilni svet (SNOS) in kot slovenski parlament deloval do svojega drugega zasedanja in razpustitve 9. in 10. septembra 1946 v Ljubljani (do izvolitve ustavodajne skupščine Ljudske republike Slovenije, 18. novembra 1946, je nato v njegovem imenu deloval prezidij SNOS).

Izvršno telo, ki je izdajalo odloke, je bilo predsedstvo SNOS. Imelo je svoje odseke, danes bi rekli ministrstva, najprej osem in nato (ob prilagoditvi ustreznim organov NKOJ) sedemnajst. Slovensko osvobodilno gibanje je obdržalo tako oblikovano sestavo oblasti in ni, tako kot drugod po Jugoslaviji, ustanovilo protifašističnega sveta. V Ajdovščini je bila 5. maja 1945 imenovana Narodna vlada Slovenije, ki jo je vodil sekretar CK KPS Boris Kidrič. Nastajali so razni odseki, komisije, referati, zavodi za razna upravna in druga področja. Osvobojeno ozemlje je imelo posebno vodstvo (najprej 1942 svet, nato 1943-1944 upravno komisijo), Primorska pa še 1943-1944 posebej svoj protifašistični svet. V letu 1944 se je začel proces centralizacije in unifikacije oblasti na celotnem jugoslovanskem ozemlju, oblast se je precej zbirokratizirala, samostojnost odločanja v slovenskem vrhu pa zmanjševala. Slovensko narodnoosvobodilno gibanje so začeli vključevati v integralni del nastajajoče nove jugoslovanske države.

Tudi protipartizanska oz. protirevolucionarna stran je skušala vzpostaviti svoje predstavniške organe oblasti. Decembra 1944 so meščanski politiki ustanovili oziroma ponovno oživili Narodni odbor, ki naj bi ob koncu vojne predstavljal oblast na slovenskem ozemlju. Narodni odbor je januarja 1945 skušal delovati kot slovenska vlada, za slovensko vojsko pa oklical domobrance in četnike. V posebni Narodni izjavi (ki so jo datirali z 29. oktobrom, dnevom nastanka Države SHS po 1. svetovni vojni) so zahtevali Zedinjeno Slovenijo v okviru federativne Jugoslavije pod dinastijo Karadjordjevičev.

---

<sup>17</sup> Slovenci skozi čas, Mihelač, Ljubljana 1999 str.387

Narodni odbor se je začel pripravljati za prevzem oblasti v Sloveniji, pripravil je elaborate o ustavni ureditvi, temeljih ekonomskega sistema ipd. Ustanovljeni so bili pokrajinski odbori. Izjava je bila objavljena šele 4. maja 1945, tik pred koncem vojne. Dan prej je bila v dvorani sokolskega društva na Taboru prva seja t.i. Slovenskega parlamenta, ki je oklical narodno državo Slovenije kot del kraljevine Jugoslavije. Parlament je bil dejansko oživljena Slovenska zaveza (politična organizacija meščanskega tabora, ki je nastala spomladi leta 1942), večino članov je narodni odbor imenoval kar sam, nekaj pa je bilo predvojnih poslancev. Na seji je bilo 39 od 45 vabljenih, med njimi tudi škof dr. Gregorij Rožman. Poskus vzpostavitve oblasti ni bil uspešen iz vrste zunanjepolitičnih in notranjepolitičnih razlogov, vodstvo pa je ob koncu vojne zbežalo.

## **SISTEM LJUDSKE DEMOKRACIJE IN RAZNI SKUPŠČINSKI SISTEMI PO DRUGI SVETOVNI VOJNI (1945-1990)**

Po drugi svetovni vojni je bil v Jugoslaviji uveden t.i. sistem ljudske demokracije. Sistem je bil specifičen: razločeval se je od klasičnih meščanskih demokracij, čeprav je - vsaj formalno - še ohranjal nekatere prvine klasične parlamentarne oblasti (strankarstvo je bilo - kar je morda manj znano - formalno dovoljeno do leta 1965, dejansko pa so s strankami obračunali že v štiridesetih letih). V praksi je dejansko že šlo za mešanico partijskega monizma in večstrankarstva. Vzroki za nastanek sistema ljudske demokracije imajo tako zunanjepolitične kot notranjepolitične razloge.

Prve povojne volitve nove ljudske oblasti na lokalni ravni v okrajne in okrožne narodnoosvobodilne odbore so bile v Sloveniji izvedene poleti (konec julija in v avgustu) 1945. Pomenile so neke vrste generalko za najpomembnejše volitve, to je volitve v ustavodajno skupščino Jugoslavije, ki so po vsej državi potekale 11. novembra 1945. Predhodno je bil odpravljen dualizem oblasti med kraljevo begunsko vlado in NKOJ. K temu so prispevali razni mednarodni dogovori in konference: dogovor med Titom in Churchillom iz avgusta 1944, delitev interesnih sfer med Stalinom in

Churchillom (dogovor »fifty-fifty iz oktobra 1944), dogovori med NKOJ in kraljevo jugoslovansko vlado (zlasti drugi sporazum Tito-Šubašić iz 1. novembra 1944 in dodatni sklepi, sprejeti na pobudo Velike Britanije decembra 1944), sklepi z jaltske konference iz februarja 1945. AVNOJ je bil – po načelu »nekompromitiranosti«, to je kriterija, da poslanci med vojno niso sodelovali z okupatorjem - razširjen s poslanci zadnje predvojne jugoslovanske skupščine iz leta 1938 (ta je bila sicer razpuščena oz. se v kriznih mesecih pred vojno sploh ni sestajala); s predstavniki posameznih strank (po predpostavljenem vplivu) in z nekaj predstavniki novonastalih federalnih enot, ki iz različnih razlogov niso dobile ustreznega predstavnitva na drugem zasedanju AVNOJA. Nacionalni kriterij pri vključevanju je bil še zlasti pomemben zato, ker je bil AVNOJ enodomen. Titu in njegovim privržencem je tako v AVNOJU kot v NKOJ uspelo ohraniti t.i. revolucionarno večino. AVNOJ je bil v celoti razširjen s 124 novimi poslanci (od tega 118 po predvojnem poslanskem oz. političnem kriteriju) in jih je na koncu štel 489, Tito pa je lahko računal na homogeno skupino najmanj 330 poslancev). Strankarska dejavnost je bila obnovljena izključno v Srbiji, pravico do dejavnosti pa je dobilo devet strank. Vendar je tudi tam del strank in skupin vstopil v Enotno ljudsko fronto Jugoslavije. Po drugih federalnih enotah so se ostanki nekdanjih strank in skupin večinoma pridružili Ljudski fronti. V Sloveniji opozicija svoje dejavnosti ni obnovila, s posameznimi redkimi poskusi pa so oblasti obračunale. Skupina nekdanjih poslancev klerikalne in liberalne stranke naj bi se po nekaterih podatkih jeseni 1945 zbrala na sestanku v Ljubljani ter se dogovarjala o izdajanju opozicijskega lista, povezovanju opozicije v Sloveniji in navezavi stikov z opozicijskima voditeljema v Beogradu Milanom Grolom in Josipom Šutejem. Stike naj bi vzpostavil predstavnik Nagodetove skupine, dr. Leon Kavčnik, ki se je z obema res sestal, vendar do širšega sodelovanja (tudi zaradi nasprotovanj med Grolom in Šutejem) ni prišlo. Z Nagodetovo skupino so oblasti obračunale na sodnem procesu dve leti kasneje. Kot je odkril kolega, dr. Aleš Gabrič, pa je obstajala tudi dokaj močna mladinska skupina, imenovana Zveza demokratične mladine, ki je delovala v letu 1945, sestavljali pa so jo še ne polnoletni dijaki,

organizirani v peterkah (v celoti je bilo šestdeset takih peterk). Bili so tako iz liberalnih kot krščanskih vrst in so izdajali list Zarja svobode. Skupina je delovala ilegalno in na volitvah prav tako ni sodelovala, Ozna pa jo je odkrila leta 1946.

Osvobodilna fronta je koalicijski značaj izgubila že marca 1943 s t.i. Dolomitsko izjavo, čeprav so npr. Edvarda Kocbeka v AVNOJU šteli za predstavnika krščanskih socialistov (v AVNOJ so bili sicer iz vrst izven OF od 29 predvojnih poslancev dodatno vključeni trije, vsi z nekdanje liste JRZ, to so dr. Juraj Koce, Franc Snoj in Ivan Štrcin, predviden je bil še Dušan Serbec, ki pa je postal kraljevi namestnik.)

Stališče vodstva komunistične partije je bilo, da se z opozicijo obračuna na neformalen način. V Srbiji tako, da se onemogoči delovanje strank, v drugih federalnih enotah pa tako, da se prepreči njihova ustanovitev in dejavnost (še posebej je to veljalo za HSS na Hrvaškem, kjer je en njen del, «partizanska HRSS» sodeloval z Ljudsko fronto, vodja dr. Vlatko Maček je emigriral, stranka pa je razpadla na razne manjše frakcije, ki niso imele večjega vpliva). Medtem ko je Ljudska fronta predvolilne aktivnosti opravljala nemoteno in s pomočjo najvplivnejših medijev, pa je bila že sicer šibka in razdrobljena opozicija v svoji dejavnosti omejevana (oviranje ali prepoved zborovanj, pomanjkanje tehničnih sredstev, papirja, zavračanje tiskanja časopisov in propagandnega gradiva s strani tiskarn oz. sindikatov, zastraševanje, podkupovanje z donosnimi službami v državnih organih ipd.). Tudi v vladi so, kolikor je bilo mogoče, blokirali delo ministrstev, ki so jih zasedali meščanski politiki, medtem ko je komunistična partija preko represivnih ministrstev in svojih članov na raznih položajih kontrolirala razmere.

Medtem ko je bila Ljudska fronta vsejugoslovanska organizacija, se opoziciji na jugoslovanski ravni ni uspelo povezati, bila je obremenjena s predvojnimi in medvojnimi spori in ni imela enotnih pogledov na rešitev nacionalnega vprašanja v Jugoslaviji. Pred tretjim zasedanjem AVNOJ je svojo dejavnost gradila na strategiji izzivanja krize. Želela je doseči večje angažiranje zahodnih zaveznikov v Jugoslaviji (volitve pod mednarodnim nadzorom, depolitizacija Jugoslovanske armade). Vprašanje

Jugoslavije je Churchill hotel spraviti na dnevni red potsdamske konference 19. julija 1945, vendar sta tako Truman kot Stalin to zavrnila, v Jugoslaviji pa je Šubašić zavrnil pritisk drugih opozicijskih voditeljev (zlasti Milana Grola in Juraja Šuteja), da bi odstopil kot podpredsednik vlade, s tem izzval krizo in dal povod za intervencijo velikih sil.

Na tretjem zasedanju AVNOJ, od 7. do 26. avgusta 1945 v Beogradu (10. avgusta se je preimenoval v Začasno ljudsko skupščino), si je opozicija prizadevala, da bi spremenila volilni zakon, ki je šel na roko pripadnikom narodnoosvobodilnega gibanja. Volilni zakon je prvič dajal volilno pravico ženskam (na osvobojenih ozemljih so volile že med vojno) in vojakom ter znižal starostno mejo volilnih upravičencev na 18. let (aktivnim udeležencem narodnoosvobodilnega boja pa dal volilno pravico, tudi če so bili mlajši). Obširno je opredeljeval tudi, kdo nima volilne pravice (osnovni kriterij je bila kolaboracija in sodelovanje v fašističnih in protipartizanskih organizacijah, deloma so bili zajeti tudi predvojni politiki). Ti kriteriji so se sprva razlagali zelo radikalno, tako da je v začetni fazi prihajalo do visokega črtanja volilnih upravičencev. Volilne spiske so nato na zahtevo političnih vodstev popravljali, tako da je na koncu odstotek črtanih v posameznih republikah znašal od manj kot pol do desetih odstotkov (kar naj bi bila zgornja meja) volilnih upravičencev. V celoti je ukrep po uradnih podatkih prizadejal 194 158 ljudi, to je približno 2,3% volilnih upravičencev, vendar podatki niso v celoti zanesljivi. V kontekst »čiščenja« volilne baze so šli namreč tudi številni procesi proti kolaboracionistom in nasprotnikom novega režima (vključno z najvišjimi voditelji), ki so jim na sodiščih med drugim odvzeli tudi državljanske pravice, večina vrnjenih pripadnikov kolaboracionističnih enot pa je bila usmrčena po izvensodni poti.

Del opozicije je med zasedanjem začasne narodne skupščine neuspešno nasprotoval tudi federalizaciji Jugoslavije, potrjevanju zakonov (v celoti 49 zakonov in 43 odlokov, tudi takih z revolucionarno vsebino), ki jih je med drugim in tretjim zasedanjem sprejel AVNOJ, agrarni reformi in drugim ukrepom Titove vlade.

Desetega septembra 1945 je opozicija skušala še enkrat doseči mednarodno intervencijo. Na konferenco zunanjih ministrov v Londonu je

naslovila apel z zahtevo, naj se v Jugoslaviji sestavi nova vlada, v kateri bi bili predstavniki vseh strank in ki bi potem izvedla volitve.

Ko tudi to ni uspelo, so opozicijski voditelji napovedali bojkot volitev, med avgustom in oktobrom pa je večina zapustila položaje v vladi in skupščini. Še pred volitvami je prišlo do zaostritve odnosov med državo in cerkvami, še posebej katoliško (pastirsko pismo jugoslovanskih škofov iz septembra 1945, ki je nasprotovala ukrepom novih oblasti, zlasti agrarni reformi, ločitvi cerkve od države in omejevanju verske svobode).

Na volitvah je tako sodelovala s svojo listo le Ljudska fronta, ki je nastala iz ljudskih front posameznih federalnih enot in iz raznih množičnih organizacij, ustanovitveni kongres pa je imela avgusta 1945 v Beogradu. Nosilec liste Ljudske fronte je bil Josip Broz- Tito (v Sloveniji pa za zbor narodov Josip Vidmar). Komunistična partija se kot stranka ni registrirala (čeprav bi se po zakonu morala) in formalno na volitvah ni sodelovala. Dejansko so bili njeni predstavniki (vključno z najvišjimi voditelji) na listi Ljudske fronte. Program Ljudske fronte je bil sprejemljiv za široke sloje, poudarjal je ozemeljsko celovitost, nacionalno enakopravnost, bratstvo in enotnost, obnovo, izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev, večjo socialno enakost. V programu ni bilo izrazitih revolucionarnih poudarkov, kakršne so nove oblasti že izvajale ali se na izvedbo potihem pripravljale. Pomemben vpliv na pretežno kmečke volilce pa je imela agrarna reforma, ki so jo začeli izvajati poleti 1945. Volilna propaganda je bila še posebej osredotočena na mladino in na ženske. Volitve so bile zaradi velike nepismenosti (pa tudi lažjega manipuliranja) izvedene z volilnimi kroglicami. Na volišču sta bili dve skrinjici: skrinjica Ljudske fronte in skrinjica brez liste (imenovana tudi črna skrinjica). Vsak volilec je v dlan stisnil volilno kroglico, potem pa jo je odvrnil v eno ali drugo skrinjico. Pri štetju je prihajalo do goljufij (presipavanja kroglic iz skrinjice brez liste v skrinjico Ljudske fronte, ponekod skrinjica brez liste ni bila oblazinjena, tako, da so člani volilnih komisij lahko slišali, kam je volilec vrnil kroglico, znani so primeri, da črne skrinjice sploh niso postavili. Jugoslavija je v času volitev imela (brez Cone B Julijske krajine) 13 934 038 prebivalstva, volilno pravico je imelo 8 383 435 volilcev, na volišča je prišlo 7 264 666 volilcev (86%

udeležba). Ljudska fronta je po podatkih, objavljenih v uradnem listu, dobila 6 725 047 ali 90,48% glasov za zvezni zbor (podatki, objavljeni v tisku navajajo nekaj višji odstotek, to je 92,55%). Skrinjica brez liste je dobila 838 239 glasov. Za zbor narodov je lista Ljudske fronte v povprečju dobila 88,69% glasov, skrinjica brez liste pa 11,31%. Najvišji odstotek glasov je Ljudska fronta za zvezni zbor dobila v Črni Gori, najnižjega v Sloveniji, kjer je 16,75% volilcev oddalo svoj glas za skrinjico brez liste. Pri glasovanju v zbor narodov je največ glasov v skrinjico brez liste prispevala Vojvodina (19,35%, čeprav tudi Slovenija s 17,7% ni veliko zaostajala. Slabi volilni rezultati za listo Ljudske fronte v Sloveniji so bili v nekaterih okrajih na Štajerskem ter na Dolenjskem (vendar ne pod 50%), poraz pa je doživela v Gornji Radgoni (ob 79% odstotni udeležbi 57,90% glasov za skrinjico brez liste za zvezni zbor in 57,70% za zbor narodov in v Dolnji Lendavi (ob 76% udeležbi je črna skrinjica dobila 54% oz. 56% glasov).

Novoizvoljena Ljudska skupščina FLRJ je bila dvodomna. V zvezni zbor so volili vsi volilni upravičenci, po en predstavnik na 50 000 prebivalcev; v zbor narodov pa je prišlo po trideset predstavnikov iz posameznih republik, dvajset iz avtonomne pokrajine Vojvodine in petnajst iz Kosovsko-metohijske oblasti. Med 524 poslanci obeh domov so bili 404 člani komunistične partije. Podoben trend se je nadaljeval tudi na republiških volitvah, ki so sledile v letu 1946, saj je bilo od 1062 poslancev v vseh republiških skupščinah le 170 nekomunistov. Na vodilna politična mesta po volitvah je prišlo okrog 10% žensk.

Ustavodajna skupščina je 29. novembra 1945 sprejela deklaracijo o proglatitvi republike. Monarhija je bila tudi formalno ukinjena, kralju s celo dinastijo pa odvzete dotedanje pravice (kar so upoštevale tudi tuje države). Začasna vlada Demokratične federativne Jugoslavije pod vodstvom Tita je 30. novembra 1945 dala ostavko, ki pa ni bila sprejeta. Vlada je nato delovala dalje kot vlada Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ). Januarja 1946 je bila brez enega samega glasu proti sprejeta nova jugoslovanska ustava.

V naslednjih mesecih so potekale volitve v republiške skupščine. Povsod se je uresničila kontinuiteta ljudske oblasti, nastale med vojno. V Sloveniji je volitve organiziral prezidij SNOS. Še pred tem je SNOS na svojem



drugem zasedanju, 9. in 10. septembra 1946, sprejel volilno zakonodajo in se nato razpusil. Volitve v 120 člansko ustavodajno skupščino so bile 27. oktobra 1946. Za večino mest (razen enajstih) sta se potegovala po dva kandidata. Nekateri najbolj vplivni funkcionarji so namreč kandidirali v več volilnih enotah in nato obdržali en mandat, drugje pa so njihovo mesto dobili namestniki. Na volitvah je s svojo listo nastopila le Osvobodilna fronta, ki se je na prvem povojnem kongresu v Ljubljani, 15. in 16. julija 1945, označila za »edinega političnega predstavnika za vso Slovenijo.« Vodstvo OF je v času kongresa ocenjevalo, da je v njenih vrstah okrog 80% volilcev. Na volitvah je sodelovalo 743 401 volilcev, kandidatna lista OF je dobila 712 703 glasov (95,87%), skrinjica brez liste pa 4, 13%. Vodstvo je poskrbelo, da tokrat ni bilo neprijetnih presenečenj tudi v tistih okrajih, kjer so imeli prej negativne oz. slabe rezultate.

Ustavodajna skupščina se je prvič sestala 18. novembra 1946, sredi decembra pa je v javno razpravo poslala osnutek ustave. Dopolnjen predlog ustave je bil skupščini predložen 14. januarja 1947, po tridnevni razpravi sprejet 16 januarja 1947.<sup>18</sup>

Med leti 1945 in 1990 v Sloveniji ni bilo klasičnega parlamentarnega življenja. Ustavne spremembe in z njimi povezane spremembe delovanja političnega sistema ter strukture skupščine so bile v povojnih desetletjih pogoste, vendar bistva enopartijskega sistema niso spreminjale. Temeljna značilnost povojnega skupščinskega razvoja je bil v tem, da se je vedno bolj oddaljevala od klasičnega predstavniškega sistema in vnašala vedno več elementov specifičnega korporativističnega samoupravnega sistema, kar se je med drugim odrazilo v uvajanju več zborov, ki naj bi zastopali interese posameznih poklicev oz. kategorij prebivalstva.

Vmesni sistem med klasično parlamentarno demokracijo in enostrankarskim sistemom se je odrazil tudi na volitvah 8. aprila leta 1950 (zvezne) in 27. marca 1951 (republiške). Volitve so potekale podobno kot prve povojne, to je z dvema skrinjicama: za Ljudsko fronto oz. v Sloveniji za OF, in za skrinjico brez liste, ni pa bilo več kroglic, pač pa volilini lističi. Na

---

<sup>18</sup> Uradni list FLRJ št. 92, 1945 in Uradni list LRS št. 10, 1946.

zveznih volitvah je za trideset poslancev v Svet narodov Ljudske skupščine FLRJ od 840 461 volilcev v Sloveniji za kandidatno listo OF glasovalo 778619 volilcev ali 94,27%, za skrinjico brez liste pa 61842 volilcev ali 7,36%. Podobni rezultati so bili tudi za zvezni svet (20 poslancev). Na teh volitvah je v vsaki volilni enoti nastopal le po en kandidat.<sup>19</sup>

Od leta 1953 dalje med zveznimi in republiškiimi volitvami ni bilo več časovnega zamika, ampak so potekale v istem letu. Ni bilo tudi več potrebe po prikrivanju socialistične narave družbene ureditve (formalno se je sicer večstrankarski sistem ohranil do leta 1965, ko je bila na podlagi ustave iz leta 1963 spremenjena zakonodaja o strankah in društvih). Volitve so bile predčasne zaradi sprejema ustavnega zakona, ki je že vpeljal pojem socializem. Sistem je bil spremenjen tako, da sta na zvezni ravni obstajala zvezni zbor in zbor proizvajalcev. Prejšnji zbor narodov, ki je vsaj formalno zagotavljal državnost republik, je bil inkorporiran v zvezni zbor in se je sestajal le občasno. Zvezne volitve so potekale 22. novembra (v Sloveniji so izvolili 23 poslancev za zvezni zbor in 17 poslancev za zbor proizvajalcev). Novost na zvezni ravni je bila uvedba funkcije predsednika države, ki ga je izvolila zvezna skupščina. Predsednik države (od 1972 hkrati tudi predsednik kolektivnega predsedstva) je postal Josip Broz – Tito, ki je to ostal do konca življenja (z ustavo iz leta 1974 je bilo tudi določeno, da bo ostal predsednik do smrti). Na republiških volitvah, 22. septembra 1953, je bilo izvoljenih 120 poslancev v republiškem zboru in 72 poslancev v zboru proizvajalcev.<sup>20</sup> Za zbor proizvajalcev so v prvi skupini volili svoje predstavnike delavci in uslužbenci v industriji, trgovini in obrti, rudarstvu, gozdarstvu, gradbeništvu, prevozništvu, poštni in telefonski službi, trgovini, gostinstvu in komunalni. V drugi skupini so bili kmetje, člani kmetijskih zadrug in člani njihovih družin ter delavci in uslužbenci kmetijskih posestev.

Kriterij je bil delež posamezne proizvajalne skupine v skupnem družbenem proizvodni, kot je bil določen v tekočem republiškem (za zvezne

---

<sup>19</sup> Uradni list FLRJ št. 26, 1950 in Uradni list LRS št. 13, 1951.

<sup>20</sup> Uradni list FLRJ št. 50, 1953 in Uradni list LRS št. 32, 1953.

volitve zveznem) družbenem planu. Razmerje v letu 1953 je bilo 82,1% za industrijo (59 poslancev) in 17,9% za kmetijstvo (13 poslancev). Volilni sistem je določal, da je po en poslanec izvoljen na 12 000 prebivalcev. Kandidate so predlagale kandidacijske komisije, lahko pa tudi skupina državljanov (najmanj 100 volilcev). Rahlo sled pluralizma (predlog skupine volilcev) so zabeležili le v treh volilnih enotah od 122.

Volitve leta 1958 (23. marec za zvezni zbor, 26. in 27. marec za zvezni zbor proizvajalcev, 23., 25. in 28. marca za republiški zbor in zbor proizvajalcev v Sloveniji) so potekale po enakem principu kot leta 1958. Za zvezni zbor je bilo izvoljenih 25 poslancev, za zbor proizvajalcev iz Slovenije 22. V Sloveniji je republiški zbor imel 129 poslancev, zbor proizvajalcev pa 76 (od tega kmetijska skupina 9). Na zborih volilcev so zabeležili le po eno kandidaturo za oba republiška zbora. Mandat je bil tako republiški kot zvezni skupščini podaljšan zaradi sprejemanja nove ustave.<sup>21</sup>

Z volitvami leta 1963 (3. junij 1963 zvezne in 13. junij republiške v republiški zbor ter 3. junija v druge zборе) je bilo tako na zvezni kot republiški ravni uvedenih po pet zborov: zvezni (v Sloveniji republiški) zbor, gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, organizacijsko-politični zbor in socialno-zdravstveni zbor (število poslancev v posamezne zборе se je nato v posameznih obdobjih spreminjalo). Poslance v vse zборе so volili v občinskih skupščinah. Za republiški zbor (120 poslancev) so potem v občinskih skupščinah izvoljene kandidate volili še volilci na neposrednih volitvah.<sup>22</sup> Za republiški zbor je bil v vsaki volilni enoti le po en kandidat, medtem ko so za druge zборе v treh volilnih enotah (od 120) za prosvetno-kulturni in socialno-zdravstveni zbor zbori volilcev predlagali tudi svoje kandidate.

Na enak način so potekale volitve leta 1967 (9. aprila zvezne in 13. aprila republiške). Volitve leta 1967 in nato že čez dve leti 1969 (13. aprila zvezne in 23. aprila republiške) so bile med leti 1945 in 1990 najbolj demokratične volitve, čeprav so bili seveda vsi kandidati privrženci socialistične

---

<sup>21</sup> Uradni list LRS št. 13 1962 in Uradni list LRS št. 18, 1963.

<sup>22</sup> Uradni list SRS št.19, 1963

družbene ureditve. Odločitev za zgolj dveletni mandat je izhajala iz stališča, da naj bi to peljalo k večji demokratičnosti, vendar se praksa v skupščinskih volitvah ni obdržala (za nekatera izvršilna telesa pa je bil kasneje uveden dvoletni ali celo enoletni mandat, dolžina mandatov pa je ob koncu sedemdesetih let postala resni predmet sporov med Titom in predstavniki nekaterih republik ter Slovenijo, ki je zagovarjala stališče, da so »dežurni« mandati nefunkcionalni). V vseh volilnih enotah je bilo za vse zборе še enkrat toliko kandidatov kot razpisanih mest, nove so predlagali tudi na zborih volilcev, kjer je potekalo pravo predvolilno tekmovanje med kandidati. Poslanci skupščine so se čutili zavezani predvsem volilcem in ne zvezi komunistov (katere člani so bili sicer vsi), zato je prišlo do hudega političnega konflikta med njimi in vladajočo strukturo. Ta konflikt se je izrazil v t.i. aferi 25 poslancev.

Afera se je se je formalno začela 28. maja 1971, ko je RK SZDL uradno objavila začetek razprave o kandidatih za dva člana novoustanovljenega predsedstva SFRJ. Oba kandidata (Mitja Ribičič, ki je bil takrat še predsednik ZIS, in Marko Bulc) nista bila edina evidentirana, poleg njiju so vodstva družbenopolitičnih organizacij (javnega evidentiranja ni bilo) predlagala še Ivana Dolničarja, Staneta Dolanca in Staneta Kavčiča, vendar je predsedstvo RK SZDL (po obvezni kadrovski "koordinaciji") objavilo imena samo dveh možnih kandidatov. Rok za javno razpravo je bil kratek, do 15. junija, kljub temu pa je pripombe dalo polovica občinskih konferenc ter precej republiških in mestnih političnih organizacij. Druge konference mnenj niso poslale, kar je v skladu z navodili pomenilo, da so soglasne s predlogom RK SZDL, toda tudi iz tistih občinskih konferenc SZDL, ki so reagirale, postopki večinoma niso bili speljani pravilno (s sklicem kandidacijskih konferenc in tajnim glasovanjem). Na kandidacijskih konferencah pa so bili predlagani še dodatni kandidati, med njimi tudi Edvard Kardelj, vendar so po razgovoru z njimi vsi odklonili kandidaturo. Oba kandidata je republiška konferenca SZDL 9. julija tudi soglasno izvolila.

Dan pred potrditvijo obeh kandidatur v SZDL (8. julija) je poslanec Tone Remc (v dogovoru s poslancema Ivanom Kreftom in Cenetom Matičičem)

predlagal ustavni amandma k republiški ustavi, po katerem lahko kandidate za zvezno predsedstvo predlaga tudi najmanj dvajset republiških poslancev, kar je bilo v skupščini tudi sprejeto (podoben člen je že vsebovala tudi zvezna ustava).

Omenjena skupina poslancev je to možnost hotela tudi izrabiti in so zato (v časovni stiski) začeli iskati kandidate. Generalni sekretar skupščine Jože Pacek, na katerega so se obrnili, da bi preko njega predlagali kandidaturo Edvardu Kardelju, jim je dejal, da je Kardelj ne bo mogel sprejeti, vendar neposrednega odgovora od njega niso dobili takoj, zaradi bolezni pa jih tudi ni mogel sprejeti. Nato so sklenili, da bodo že na republiški konferenci SZDL predlagali Kardeljevo kandidaturo (če bo ta pristal), če odgovora še ne bo, naj bi vprašali, kaj je z njegovo kandidaturo in kot možno kandidatko predlagati Maro Bešter (s tem, da bi Kardeljeva kandidatura ostala odprta). Tega predloga nato konferenca ni obravnavala (tudi zato, ker je Kardelj kandidaturo zavrnil že takrat, ko so ga predlagali na kandidacijskih konferencah), 12. julija pa je Kardelj ponovno sporočil, da tudi predloga skupine poslancev ne sprejema in dejansko ne namerava kandidirati, ker se misli posvetiti delu v predsedstvu ZKJ in se mu zdi, da je bolje, če kandidira kakšen mlajši politik (iste razloge je navedel že ob kandidaturi, ki mu jo je ponudila RK SZDL, dejansko pa je šlo za to, da bodoča funkcija predsedstva ni bila povsem jasna in se najvplivnejši politiki z izvolitvijo v predsedstvo niso hoteli preveč izpostaviti). Mara Bešter je iz zdravstvenih razlogov kandidaturo prav tako odklonila, poslanci pa so se 13. julija 1971 obrnili na Ernesta Petriča, ki pa si je vzel čas za premislek in posvetovanje s predsednikom IS Stanetom Kavčičem in predsednikom skupščine Sergejem Kraigherjem (s katerim se je dogovoril za naslednji dan). Predlagatelji so medtem zbrali 25 podpisov v podporo njegovi kandidaturi (od 29, kolikor so jih prosili za soglasje). Kraigher je Petričevo kandidaturo energično zavrnil, Petrič pa je pogojno soglasje oz. kandidaturo nato umaknil (Stane Kavčič je po telefonskem razgovoru s Petričem odločitev prepustil Petriču samemu). Akcija se je z umikom Petričeve kandidature končala in poslanci so svoj predlog umaknili. Na volitvah 21. julija 1971 sta bila oba uradna kandidata izvoljena brez zapletov

(po položaju pa je bil član zveznega predsedstva tudi Sergej Kraigher), po volitvah pa se je razplamtela ostra polemika, najprej v zaprtih partijskih krogih in poslanskih klubih, nato v SZDL in CK ZKS, pa tudi v javnosti. Na partijskih forumih so akcijo ostro obsodili, jo v že vpeljanem izrazoslovju povezovali z razrednimi sovražniki ipd. ("liberalci" – to je reformistično usmerjeni politiki v zvezi komunistov, so jo nasprotno zagovarjali in branili poslance, konflikt pa se je zlasti izrazil na 23. seji CK ZKS, 29. septembra 1971). Za udeležence tako na individualni ravni kot v odnosu do organizacij, ki so jo, vsaj v začetku, podprle oz. se do nje niso opredelile, tako kot so nasprotniki akcije pričakovali (univerzitetna konferenca, ZSMS, sindikati in mestna partijska organizacija), je imela hude posledice (vključno z izključitvami iz ZK, odstopi in težkimi eksistenčnimi težavami v naslednjih letih).

Pomen akcije je bil predvsem v tem, da je dregnila v najbolj občutljivo točko oblastnega monopola - kadrovske politike. Ob morebitnem uspehu bi se verjetno spremenila tedanja praksa, v kateri se je kadrovska politika koordinirala v krogu petih, šestih ljudi in bi vsaj del odločanja v kadrovskih zadevah prenesli v skupščino. V akciji so zadnjič dokaj složno nastopili "liberalci" v partijskih organih, zlasti na seji CK ZKS, ki je obravnavala afero 25 poslancev. Po akciji 25 poslancev je v vrhu "konservativne" struje dozorelo stališče, da je končni obračun z "liberalno" strujo, ki jo je predstavljal tedanji predsednik vlade Stane Kavčič, neizogiben.<sup>23</sup>

Zaradi sprejemanja ustavnih amandmajev in nato ustave (1974) so bili mandati skupščin podaljšani. Volitve so leta 1974 potekale po novem, delegatskem sistemu, ki je bil vrh samoupravnega korporativizma. Nov volilni sistem je izhajal iz prepričanja, da so se v "liberalističnih" časih volitve preveč približale klasičnemu (meščanskemu) parlamentarnemu sistemu. Glavno vlogo v novem sistemu in še posebej pri volitvah so imele občinske skupščine oz. njihovi zbori, ki so volili predstavnike za tri republiške zbore: zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor, na

---

<sup>23</sup> Božo Repe: «Liberalizem» v Sloveniji, Borec Ljubljana 1992, str.208-212, Slovenci skozi čas, Mihelač, Ljubljana 1999, str. 467-468.

zvezni ravni pa za zvezni zbor, ki ga je morala potrditi tudi republiška skupščina, ta pa je izvolila tudi delegacijo za zbor republik in pokrajin. Poseben status so imele t.i. skupščine skupnosti občin, ki so obstajale v Ljubljani, Kopru, Mariboru. Posamezne družbene skupine (kmetje in obrtniki, družbene dejavnosti, gospodarstvo) in krajevne skupnosti ter družbenopolitične organizacije so volile svoje delegacije v občinske skupščine, te pa potem naprej delegacije za republiško skupščino. Najpomembnejši je bil družbeno-politični zbor, v katerega je bilo na podlagi liste, ki jo je sprejela republiška kandidacijska konferenca, v občinskih zborih izvoljenih petdeset kandidatov. Delegatski sistem naj bi omogočil kar največjo politično angažiranost ljudi, dejansko pa je prikrival monopol zveze komunistov oziroma ozke skupine vodilnih politikov, ki je na vseh ravneh v svojih rokah držala kadrovske niti. To se izraža tudi skozi rezultate volitev, saj so bili delegati običajno izvoljeni s 100% večino.

Po tem sistemu so potem potekale volitve tudi leta 1978, 1982 in 1986.<sup>24</sup> Leta 1986 so bile zadnje volitve za zvezne organe, ker načrtovana sprememba ustave (zvezna ustava je bila z ustavnimi amandmaji deloma spremenjena leta 1988) in na tej podlagi napovedane nove volitve zaradi politične in ekonomske krize ter nato razpada države niso bile izvedene. Novost leta 1974 so bile tudi volitve republiških predsedstev. Člane so prav tako volile občinske skupščine, potrjevala pa jih je republiška skupščina. Kljub skrbnim kadrovskim filtrom je v drugi polovici osemdesetih let prav pri volitvah članov in predsednika predsedstva moč opaziti naraščajočo kritičnost in nezadovoljstvo s posameznimi politikami (leta 1986 je npr. proti dolgoletnemu predsedniku CK ZKS Francetu Popitu kot predsedniku predsedstva glasovalo 18, 5% (vključeni so tudi odsotni) vseh delegatov, medtem ko je bilo proti drugim članom predsedstva le 2, 2% delegatov. Prva izvolitev mimo načrtovanih kadrovskih kombinacij oblasti pa je bila leta 1989. Od prvotnih 75 kandidatov za člana zveznega predsedstva jih je kandidaturo sprejelo šest (predsednik gospodarske zbornice Marko Bulc, predsednik zveznega izvršnega sveta Dušan Šinigoj, univerzitetni

---

<sup>24</sup> Poročila volilnih komisij v uradni listih SFRJ in SRS v navedenih letih.

profesor Gojko Stanič, direktor Instituta Jozef Stefan Tomaž Kalin, novinar Vinko Vasle in dr. Janez Drnovšek (ki ga je predlagala ZSMS). Predvolilna kampanja je že potekala po običajnih kriterijih s programi posamičnih kandidatov, televizijskimi soočaji, nastopi pred volilci itd.. Na volitvah 2. aprila (organizirane so bile neposredno) pa je s 57% glasov zmagal dr. Janez Drnovšek proti sicer favoriziranemu "uradnemu" kandidatu Marku Bulcu. Skupščina ga je za člana predsedstva uradno razglasila 14. aprila 1989.<sup>25</sup>

V prvi polovici osemdesetih let osnovne postavke "titoizma" uradno niso bile postavljene pod vprašaj niti kar zadeva temelje političnega sistema in medrepubliške odnose.<sup>26</sup> Nespremenjen je ostal tudi položaj Zveze komunistov Jugoslavije, ki je po ustavi iz leta 1974 imela monopolno politično vlogo. Mednacionalno in politično ravnovesje v federaciji je bilo po Titovi smrti krhko. Centralistični pritisk se je večal, slovenska uradna politika pa ga je skušala obdržati tako, da je po korakih popuščala. Začeli so se sistematični poskusi, da bi spremenili jugoslovansko ustavno ureditev.<sup>27</sup>

Ustava iz leta 1974, ki je pomenila višek jugoslovanskega federalizma, je bila nekaj vmesnega med federacijo in konfederacijo, zvezno ustavo je nekako izenačevala z republiškimi in ji ni dajala absolutnega primata. Po drugi strani pa - čeprav je republikam dajala veliko pravic - ni v celoti izhajala iz načela izvirne suverenosti republik in Jugoslavije ni definirala kot zveze držav (konfederacije), pač pa še naprej kot zvezno državo (federacijo). Ustava je (tako kot sicer vse povojne ustave) zagotavljala

---

<sup>25</sup> Dr. Janez Drnovšek: *Moja resnica*, Mladinska knjiga 1996, str. 1-24.

<sup>26</sup> Dogajanje v osemdesetih letih povzemam po: Leopoldina Plut Pregelj, Aleš Gabrič and Božo Repe: *The replurization of Slovenia in the 1980s*, The Henry M Jackson School of International Studies, University of Washington, 2000; Božo Repe: *Slovinci v osemdesetih letih*, Delo, Sobotna priloga od 25. marca do 20. maja 2000; Božo Repe: *Slovinci in federacija v času od Titove smrti do plebiscita o neodvisnosti Slovenije* *Historia 4* (Mikužev zbornik) str. 229- 248, Oddelek za zgodovino FF v Ljubljani, 1999, Božo Repe: *Ustavna osamosvojitve Slovenije*, zbornik *Slovinci in Makedonci v Jugoslaviji*, Znanstveni inštitut FF v Ljubljani, Inštitut za nacionalno zgodovino Skopje, Ljubljana, Skopje 1999 str. 137 – 154.-

<sup>27</sup> Ustavni razvoj v socialistični Jugoslaviji je bil sicer izredno dinamičen: prva povojna ustava po sovjetskem vzoru je bila sprejeta leta 1946, v njenem okviru pa tudi prva slovenska ustava v vsej zgodovini sploh leta 1947; ustavni zakon leta 1953, ustava leta 1963, amandmaji nanjo leta 1967, 1968 in 1971, nova ustava leta 1974, ustavni amandmaji leta 1981 in 1988. Sledila je sprememba srbske ustave v začetku leta 1989 s čimer je bil pravni red v Jugoslaviji porušen, nato pa še spremembe na slovensko ustavo septembra 1989. Vsakokratna jugoslovanska ustava je bila izraz trenutnih razmer in v bistvu bolj politično- programski kot ustavni akt v klasičnem pomenu besede.).



pravico do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve. Ni pa definirala, kako naj bi pravico narodi oz. republike uresničile. Tudi sicer so si bila pravna mnenja o tej pravici različna: del pravnikov je menil, da je enkratna in neponovljiva (nekako tako kot devišтво) in da je bila z opredelitvijo za socialistično Jugoslavijo izčrpana, drugi del je zagovarjal njeno stalnost in neodtujljivost. Sistem, vzpostavljen na ustavi iz leta 1974, je lahko funkcioniral le, dokler so obstajali trije najmočnejši varovalni mehanizmi: enotna zveza komunistov, ki je delovala po načelu demokratičnega centralizma in s svojo vodilno vlogo to načelo tudi prenašala širše na družbo, enotna armada in Tito kot najvišja avtoriteta, poveljnik vojske, predsednik države in predsednik zveze komunistov.

Ker zagovorniki centralizma niso uspeli z ustavnimi spremembami, so na 12. kongresu ZKJ leta 1982 predlagali, naj bi, podobno kot gospodarsko področje (dolgoročni program ekonomske stabilizacije), analizirali tudi delovanje političnega sistema. Kljub naraščajoči krizi pa so šele leta 1983 v Zveznem svetu za vprašanja družbene ureditve začeli delati t.i. Kritično analizo funkcioniranja političnega sistema. Jeseni 1984 so bile sprejete osnovne usmeritve, do spomladi 1985 pa izdelani dokumenti, ki so šli v javno razpravo. Pisici kritične analize so vzrok za krizo videli v deformacijah sistema, ne pa v sistemu samem in zato je bila temeljna ugotovitev, da ni podlage za spreminjanje temeljev sistema, kakršen je zapisan v ustavi iz leta 1974. Takemu stališču je bila naklonjena tudi uradno organizirana javna razprava skozi SZDL, ki je v Sloveniji kritično analizo podprla in potrdila temeljno izhodišče. Neuradna razprava, ki se je odvijala skozi številne publikacije (po grobih ocenah je bilo o jugoslovanskem političnem sistemu v času razprave napisanih več kot petdeset knjig), časopisne polemike, strokovne članke, televizijske in radijske oddaje, na raznih okroglih mizah in posvetovanjih, je šla v dve osnovni smeri z različnimi predznaki. Po eni strani je bil zlasti na udaru jugoslovanski (kon)federalizem, v katerem so zagovorniki ponovne centralizacije Jugoslavije videli glavnega krivca za jugoslovansko krizo. Nasprotniki teh tez so se zavzemali za še večjo samostojnost republik. Druga smer je zlasti kritizirala utopičnost sistema in se po eni inačici zavzemala za vračanje na državni socializem, po

drugi pa za uvajanje klasičnega meščanskega sistema. Pred temi pritiski je popustilo tudi zvezno vodstvo, pri čemer je bil glavni argument, da ekonomskega sistema ni mogoče spremeniti brez spremembe ustave. Razprava o amandmajih, ki so bili sprejeti leta 1988, je v Sloveniji spodbudila nastanek in organiziranje ustavne opozicije, kar je bilo eno od ključnih dejanj v drugi polovici osemdesetih let.

Temeljne zahteve po uvedbi klasičnega meščanskega parlamentarizma so bile sredi osemdesetih let izražene v raznih strokovnih člankih in na posvetih, najbolj odmevno, kot je znano, je izšla v 57. številki Nove revije februarja 1987. Prispevki so bili sčasoma sprejeti kot osrednji slovenski nacionalni program, neke vrste slovenski odgovor na memorandum Srbske akademije znanosti in umetnosti. Osnovna misel, izražena v novorevijaških prispevkih, je bila, da se mora slovenski narod preoblikovati v nacijo, to je doseči svojo državnost z izvirno suverenostjo, ki ne bo podrejena jugoslovanski; obenem pa vpeljati nov pravni red, ki bo omogočil demokratično izražanje volje državljanov (zahteva po odvzemu "skrbništva" zvezi komunistov nad slovenskim narodom in zahteva po uvedbi političnega pluralizma).

Izid 57. številke Nove revije je bil jasen pokazatelj, da je pobudo pri oblikovanju slovenskega nacionalnega programa prevzela tedaj nastajajoča opozicija.

Zaradi povečanega vpliva javnosti, ki je opazno od 1987 dalje, se je krepi tudi vloga skupščine, kjer so delegati nastopali vedno bolj samostojno. Na vlado so bili iz javnosti pa tudi iz skupščine naslovljene številne zahteve po pojasnilih v zvezi s privilegiji (izjemnimi pokojninami, uporabo avtomobilov in kritjem stroškov nekdanjih vodilnih funkcionarjev), pojavljale so se zahteve, naj sekretar za notranje zadeve pojasni, komu policija prisluškuje in že v začetku leta 1988 tudi prve zahteve, da se v skupščini formira komisija, ki bo kontrolirala delovanje uprave državne varnosti, pa tudi, da se razčisti preprodaja orožja in bojnih sredstev Iranu in Iraku, ki so ga izvajale državne vojaške institucije. Vloga skupščine se je okrepila zlasti po procesu proti četverici in ustanovitvi Odbora za varstvo

človekovih pravic. Predstavnikom odbora so tudi dovolili nastop v skupščini.

Vprašanje politične ureditve in vprašanje položaja Slovenije v Jugoslaviji se je v letih 1987 in 1988 strnilo ob problemu ustavne ureditve. Ustava je postala glavno polje tekmovanja med socialističnimi oblastmi in delom kritično razpoložene strokovne javnosti. V Sloveniji je proti ustavnim amandmajem na zvezno ustavo nastopilo Društvo slovenskih pisateljev, ki je 18. marca organiziralo javno razpravo o predlogu ustavnih sprememb. Glavni govornik je bil dr. France Bučar, ki je tudi dal pobudo za razpravo. Pravni strokovnjaki iz opozicije so ocenili, da spremembe vodijo v večjo unitarnost. Na skupščino je bilo naslovljenih več zahtev, naj amandmajev ne podpre, najodmevnejši je imel naslov »Za demokracijo«, podpisala pa ga je Koordinacija novih družbenih gibanj. Slovenska skupščina je sprejem zveznih amandmajev kljub temu podprla, Društvo pisateljev in Sociološko društvo pa sta ustanovili svoji ustavni komisiji. Slovenski predstavniki v zveznih organih so si sicer prizadevali, da amandmaji ne bi bili sprejeti v paketu, ampak bi o njih glasovali posamično, vendar s tem niso uspeli, čeprav so dosegli nekaj popravkov. Oktobra 1988 je Zvezni zbor sprejel končni predlog dopolnil, potrdila pa ga je tudi slovenska skupščina (proti je glasoval predstavnik Društva slovenskih pisateljev Tone Pavček). Slovensko vodstvo je sprejem amandmajev prikazovalo kot svojo zmago in taki interpretaciji je bilo naklonjeno tudi javno mnenje, hkrati pa je bilo deležno hude kritike iz opozicije, še zlasti zaradi t.i. armadnega amandmaja, s katerim se je armada financirala mimo proračuna, to je iz posebnega davka od prometa proizvodov (do odstopanj od ustave iz leta 1974 v smeri večjih pooblastil centra je prišlo tudi na področju sodstva in zunanje politike ter še na nekaterih področjih, kar so priznavali tudi tedanji politiki). Sočasno z razpravami o amandmajih na zvezno ustavo, se je začelo postavljati tudi vprašanje spremembe slovenske ustave. Opozicija je organizirala poseben Zbor za ustavo (v njem so bili predstavniki sociološkega in pisateljskega društva, novonastalih zvez, raznih organizacij in ZSMS) in začela pripravljati svoj predlog slovenske ustave.

25. aprila 1988 so bile javnosti prvič predstavljene teze za ustavo republike Slovenije (objavljene v Časopisu za kritiko znanosti), popularno imenovane »sociološko-pisateljska ustava«, sledila pa je vrsta strokovnih član- kov na to temo v Novi reviji in drugih publikacijah. Osnovne ustavne zah- teve opozicije so bile konfederacija (Jugoslavija kot pogodbeni skup- nost), delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno in vpeljava klasičnih meščanskih svoboščin, čeprav so tudi na opozicijski strani ne- kateri pisatelji in pravniki še dopuščali možnost tudi nestranskarske demo- kracije in imeli do Jugoslavije manj rezerviran odnos. Ustavni predlogi opozicije so bili z oblastne strani zavračani, kljub temu pa so se razprave na raznih ravneh odvijale tako, da so v njih sodelovali tako predstavniki oblasti kot opozicije. Pravniki v oblastnih strukturah so se zavzemali za sočasen sprejem jugoslovanske in slovenske ustave (opozicija je zagovar- jala stališče, najprej slovenska ustava, nato dogovori s federacijo), ohran- janje samoupravljanja v moderirani obliki in deloma tudi skupščinskega sistema (dopuščali so tudi strankarski pluralizem v obliki »zvez«, ki pa naj bi bil podrejen nadstrankarskim oblikam povezovanja, to je »krovni« SZDL). Pristajali so na tržne zakonitosti in enakopravnost lastnin in na čr- tanje pridevnika »socialističen« iz imena republike. Njihov ideal je bil mo- del t.i. »asimetrične federacije«, ki naj bi omogočal republikam različen položaj oz. različno stopnjo prenašanja pristojnosti na federalne organe (kar pa so zvezne oblasti odločno zavračale).

Oblast je, ob spoznanju, da jo na ustavnem področju opozicija preHITE- va, začela pripravljati amandmaje k slovenski ustavi. Obenem je opozicij- ske predloge zavračala, vendar je to zavračanje izhajalo predvsem iz od- nosa do političnega sistema (nasprotovanje uvedbi večstrankarstva oz. vztrajanje pri nestranskarskem pluralizmu). Odnos do federacije se je po- stopoma približeval zahtevam opozicije.

Zveze, predhodnice kasnejših strank, ki so nastale v letu 1988 in 1989, so v politično življenje vstopile z zelo različnimi programi, nekatere so poudarjale predvsem vprašanje demokracije, druge so v ospredje postav- ljale vprašanje naroda in (ali) svojo politično podobo gradile na protiko- munizmu. Ob tej začetni razdelitvi slovenskega političnega prostora je

imela v opoziciji največji politični vpliv Slovenska demokratična zveza, ki je v svojih vrstah zbrala velik del opozicijskega intelektualnega potenciala.

Zaradi jugoslovanskih razmer sta opozicija in oblast začeli iskati skupni jezik. Politični konsenz, dosežen ob zborovanju v Cankarjevem domu februarja 1989 zaradi razmer na Kosovu, sta opozicija in oblast skušali formalizirati v Koordinacijskem odboru organizatorjev zbora v Cankarjevem domu, ki je začel pripravljati skupno deklaracijo. Sočasno s sestanki Koordinacijskega odbora so med februarjem in aprilom v SZDL potekale razprave o političnem pluralizmu, ki so se zaključile s sejo republiške konference 26. aprila. Po osnovnem predlogu naj bi bil v Sloveniji uveden nestrankarski pluralizem, kar je pomenilo, da političnih strank izven SZDL ne bi bilo. Predstavniki zvez in ZSMS so v razpravah zagovarjali večstrankarstvo. Oblasti so nasprotovale temu, da bi novoustanovljene organizacije in zveze dobile 51% mest v Republiški konferenci SZDL.

Delovna skupina Koordinacijskega odbora je medtem do konca marca pripravila deklaracijo, za katero so bila predlagana različna imena (Slovenska deklaracija 1989, Deklaracija o slovenski narodni volji 89, Deklaracija o slovenski politični volji 89). O predlogu oblastna in opozicijska stran nista našli konsenza, zato sta nastali dve ločeni listini: Majniška deklaracija in Temeljna listina. Temeljne zahteve deklaracije so bile: 1. hočemo živeti v suvereni državi slovenskega naroda; 2. kot suverena država bomo samostojno odločali o povezavah z južnoslovanskimi in drugimi narodi v okviru prenovljene Evrope; 3. slovenska država je lahko utemeljena le na spoštovanju človekovih pravic in svoboščin, demokraciji, ki vključuje politični pluralizem, družbeni ureditvi, ki bo zagotavljala duhovno in gmotno blaginjo v skladu z naravnimi danostmi in v skladu s človeškimi zmožnostmi državljanov Slovenije. Temeljna listina je bila zaradi številnih usklajevanj in kompromisov manj radikalna od Majniške deklaracije, rešitev je iskala v okviru jugoslovanske federacije, zaradi česar je bila v tedanjem pregretem političnem ozračju bistveno manj odmevna kot Majniška deklaracija. Kljub kritičnim ocenam pa je upravičila svojo funkcijo. Vzpostavila je preglednost političnih opcij znotraj oblastnih struktur

(t.i. družbenopolitičnih organizacij) in v odnosu do opozicije. Na tej osnovi so se pogledi opozicije in oblasti v nekaterih pomembnih točkah začeli približevati.

Podobna razhajanja med opozicijo in oblastjo, kot so bila pri razpravi o deklaraciji, so se kazala tudi pri ustavnih vprašanjih. Podučena z izkušnjo zveznih amandmajev leta 1988 in pod vplivom spremembe srbske ustave, ki so jo mimo zvezne ustave spremenili v Srbiji, 4. februarja 1989, ko so odvzeli pokrajinske pristojnosti Kosovu in Vojvodini (s tem je bilo ustavnega reda v Jugoslaviji tudi formalno konec), je slovenska oblast pripravila amandmaje na slovensko ustavo. Ti so v javno razpravo prišli med aprilom in junijem 1989. Na delo skupščinske ustavne komisije je posredno ali neposredno precej vplival Zbor za ustavo, ki je komisiji redno pošiljal svoja stališča, spodbujal pa tudi pritisk javnosti. Ustavni amandmaji so v vseh organih zveznega vodstva in tudi v vodstvu ZKJ naleteli na izredno ostro nasprotovanje, njihov sprejem so hoteli na vsak način preprečiti, znova so se pojavile grožnje z uvedbo izrednega stanja. Zvezni časopis Borba je delovno gradivo amandmajev v posebni prilogi objavil 7. avgusta in nanje se je nato v Jugoslaviji vsul plaz kritik. Kritizirani ali popolnoma zavračani so bili zlasti tisti amandmaji, ki govorijo o pravici do samoopredelitve, odcepitve in združitve in amandmaji o ekonomski suverenosti in pristojnosti federacije na ozemlju Slovenije. Proti amandmajem so se izrekli vsi federalni organi: zvezni svet za zaščito ustavne ureditve, Predsedstvo SFRJ (kljub temu, da je njegov predsednik dr. Janez Drnovšek, enako kot drugi slovenski politiki, ocenjeval, da predsedstvo »ni pristojno za strokovno razsojanje o ustavi«), ki je o amandmajih tudi pripravilo posebno informacijo; v času pred sprejetjem je bila predlagana seja zveznega zbora skupščine SFRJ, Predsedstvo SFRJ pa je od zveznega ustavnega sodišča zahtevalo, naj zavzame vnaprejšnje stališče, kar je bilo v nasprotju z zvezno ustavo (ustavno sodišče je lahko opozarjalo na neskladnost republiških ustav z zvezno po sprejetju, ni pa imelo moči, da jih razveljavi). Slovenskim oblastem je v polemikah s centrom šla precej na roko nedorečenost jugoslovanskega ustavnega sistema.

Najhujši pritisk je bil na ZKS. Zvezno partijsko vodstvo je za 26. september sklicalo seja CK ZKJ, z namenom, kot so hitro ugotovili v vodstvu ZKS, »da se sprejme stališče, ki bi slovenski centralni komite zavezovalo, da doseže odložitev sprejemanja amandmajev k slovenski ustavi. Zvezno partijsko vodstvo je pripravilo gradivo, v katerem je dokazovalo, da so ustavni amandmaji v nasprotju z ustavo SFRJ. Slovensko partijsko vodstvo se je zavarovalo tako, da je dan prej sklicalo izredno sejo CK ZKS, na njem dobilo potrditev za svoja stališča in z argumentom, da sklepov CK ZKS ne morejo spremeniti, tudi če bi želeli, vzdržalo popoldansko in celonočno, po televiziji neposredno prenašano sejo CK ZKJ. 27. septembra 1989 so bili amandmaji v slovenski skupščini sprejeti, na svečano razglasitev pa je neposredno iz ZDA, kjer je bil na obisku, prišel tudi predsednik Predsedstva SFRJ Janez Drnovšek.

Sprejeti amandmaji so ustavno omogočali prehod iz socialističnega v tržno gospodarstvo in iz enopartijskega sistema v večstrankarsko demokracijo (črtano je bilo tudi določilo o vodilni vlogi zveze komunistov), hkrati pa si se Slovenija v odnosu do federacije vzela tudi več pristojnosti (zlasti na gospodarskem področju), kot jih je določala zvezna ustava. Nekateri amandmaji so bili tudi posledica izkušenj z armadnimi pritiski in s procesom proti četverici (npr. določilo, da akti, ki so v nasprotju z določbami o ustavni pravici jezikov narodov in narodnosti, na področju SR Slovenije niso veljavni ali da izredno stanje lahko razglasi samo skupščina SRS). Hkrati je bil to tudi začetek spreminjanja starih državnih simbolov in vzpostavljanja novih, saj je bila za slovensko himno proglašena Prešernova Zdravljica (druga dva simbola, zastava in grb sta bila z velikimi težavami sprejeta šele tik pred razglasitvijo osamosvojitve).

Dialog med opozicijo in oblastjo se je potem, ko sta ločeno predstavili svoje poglede skozi Majniško deklaracijo in Temeljno listino, obnovil septembra 1989. Koordinacijski odbor zbora v Cankarjevem domu se je preimenoval v Okroglo mizo političnih subjektov na Slovenskem (običajno imenovano Smoletova okrogla miza). Sklep o tem je bil sprejet na 9. (zadnjem) sestanku Koordinacijskega odbora, 11. septembra 1989. Okrogla miza pa je bila ustanovljena na sestanku 22. in 23. septembra. Namen

okrogle mize je bil, naj bi se dogovorili za izvedbo večstrankarskih volitev, morda pa tudi – po poljskem vzoru – že vnaprej razdelili določeno število mest v parlamentu med opozicijo in oblastjo. Nekatere skupine, ki so prej delovale v koordinaciji, na Okrogli mizi niso sodelovale, ker so menile, da njihova dejavnost ni združljiva s političnim delovanjem. Že oktobra pa je okrogla miza razpadla, čeprav je SZDL sestanke z nekaterimi organizacijami v ožji sestavi nadaljevala še v novembru, vendar brez večjih političnih učinkov. Okrogla miza je razpravljala predvsem o amandmajih k slovenski ustavi, ki naj bi jih oblikovali skupaj, o volilni zakonodaji in zakonu o političnem združevanju. Opozicija – njena stališča je največkrat predstavil dr. Jože Pučnik - je bila prepričana, da jo hočejo oblasti s pomočjo okrogle mize izigravati, zato je del opozicije svoje poglede na volitve strnil v izjavi »Kakšne volitve hočemo«, dvom v dobronamernost oblasti pa so izrazil v besedilu »Zakaj na taki okrogli mizi ne želimo več sodelovati«.

Štirinajst dni po razpadu Okrogle mize so se kmečka, socialdemokratska, in demokratska zveza, kasneje pa tudi novoustanovljeni krščanski demokrati začeli pogajanja o ustanovitvi skupne predvolilne koalicije. Ta je bila po dolgotrajnih pogajanjih ustanovljena 27. novembra 1989. Demos (demokratska opozicija), kot se je koalicija poimenovala, je prvič javno nastopil 10. decembra 1989. Osnovni točki Demosovega volilnega programa sta bili suverena Slovenija in parlamentarna demokracija.

## **DEMOKRATIČNE VOLITVE LETA 1990, 1992 IN 1996**

V začetku leta 1990 se je slovenski predvolilni prostor dokončno oblikoval. Nekdanje zveze so se preoblikovale v klasične politične stranke, prav tako pa nekdanje družbenopolitične organizacije.

Volilna kampanja za prve demokratične volitve po vojni je, kljub neizkušeni s tovrstno dejavnostjo, potekala brez večjih incidentov.

Še v socialistični skupščini so bili leta 1989 sprejeti amandmaji k slovenski ustavi, ki so ponovno zagotavljali pravico do svobodnega političnega



združevanja (zakon je bil sprejet 27. decembra 1989, stranko pa je lahko ustanovilo le dvajset polnoletnih državljanov) ter neposredne in tajne volitve (amandma IX in XXXVI) in pravico do svobodnega in mirnega zborovanja (amandma XLV). Skupščina je s tem še pred spremembo političnega sistema omogočila vse pravne podlage za uvedbo parlamentarne demokracije (kar je bila posledica boja, najprej neformalne in potem organizirane opozicije v drugi polovici osemdesetih let). O volilni zakonodaji je najprej razpravljala t.i. "okrogla miza" v okviru SZDL, čeprav ta ni uspela, pa so pogovori precej vplivali na sprejem volilne zakonodaje (ki je bila prav tako sprejeta 27. decembra 1989 in je veljala skoraj pet let oziroma za dvakratne volitve). Volitve 8. aprila (prvi krog) in 22. aprila 1990 (drugi krog) so prinesle večino združeni opoziciji DEMOS-u, ki so ga sestavljale SKD, SKZ, SDS, ZS, SDZS, SOPS. Vmes so potekale tudi volitve delegacij za zbor združenega dela. Volilna kampanja je, kljub neizkušnosti s tovrstno dejavnostjo, potekala brez večjih incidentov. Skupščinski sistem je normativno temeljil še na ustavi iz leta 1974 in je bil le deloma "popravljen" s sprejetjem ustavnih amandmajev (delegati za zbor združenega dela so bili voljeni po večinskem, za zbor občin po dvokrožnem večinskem in za družbenopolitični zbor po proporcionalnem sistemu). Vsak od zborov je štel po 80 poslancev (skupaj 240). Za družbenopolitični zbor je bilo oblikovano 14 regionalnih volilnih enot in dve enoti za izvolitev delegatov narodnosti, za zbor občin 80 volilnih enot, za zbor združenega dela pa je bilo določenih 16 področij v 59 volilnih okoliših. Na volitvah je DEMOS skupaj dobil 126 glasov (večino v družbenopolitičnem zboru, od drugih strank pa kot posamična stranka največ Stranka demokratične preнове (bivša ZKS), to je 17, 28% glasov). V skupščino je posamično prišlo deset strank: Slovenska demokratična zveza - Narodna demokratska stranka (ta se je nato razcepila in del poslancev se je priključil novoustanovljeni Demokratski stranki, ki je tudi formirala svoj poslanski klub), Socialdemokratska stranka Slovenije, Slovenska kmečka zveza - Ljudska stranka, Zeleni Slovenije, Liberalna stranka, Slovenski krščanski demokrati, Stranka demokratične preнове, Liberalno demokratska stranka, Socialistična stranka Slovenije, poleg njih pa še predstavniki obeh

manjšin in nekaj neodvisnih kandidatov. Na volitvah je sicer sodelovalo skupaj petnajst strank in skupin, lista neodvisnih in lista posamičnih kandidatov (skupaj torej sedemnajst).<sup>28</sup>

Neposredno je bilo izvoljeno predsedstvo republike: za predsednika Milan Kučan (v drugem krogu, ko se je pomeril z vodjo opozicije dr. Jožetom Pučnikom), za člane pa dr. Matjaž Kmecl, Ivan Oman, dr. Dušan Plut in Ciril Zlobec. Konsitutivna seja nove skupščine je bila 5. maja 1990. Za predsednika je bil izvoljen dr. France Bučar, ki je kot predsednik parlamenta v nastopnem govoru izjavil, da se je »s konstituiranjem te skupščine...končala državljanska vojna, ki nas je lomila in hromila skoraj celega pol stoletja.« Julija sta s simbolno slovesnostjo v Kočevskem Rogu, na kraju kjer so bili po vojni pobiti domobranci, spravo potrdili tudi država in katoliška cerkev. Vendar je bil stisk roke med predsednikom Kučanom in nadškofom Šuštarjem res zgolj simboličen, silovita nasprotja pa potisnjena v ozadje zgolj za nekaj - res pa za Slovence usodnih – mesecev v času osamosvajanja.

Predsednik republike je mandat za sestavo nove vlade zaupal predsedniku slovenskih krščanskih demokratov Lojzetu Peterletu, ker so krščanski demokrati znotraj Demosa dobili največ glasov in so po internem dogovoru med strankami do tega imeli pravico. Nova 27 članska vlada, v kateri je bilo tudi nekaj ministrov iz opozicijskih strank, je bila izvoljena brez večjega nasprotovanja.

Zamenjava oblasti je sicer potekala brez večjih pretresov, ne pa tudi brez iskric. Šlo je pač za enkratno, še nikoli preigrano situacijo in interpretacije o pristojnostih so bile različne. Ni pa bilo nepomembno tudi vprašanje prestiža.

Sicer pa je v začetni fazi po zamenjavi oblasti med pozicijo in opozicijo vladalo precejšnje nezaupanje. Pri nekaterih vladnih strankah je šlo za prepričanje, da morajo "osamosvojitveni projekt" izpeljati same, saj naj bi opozicija (večinoma prejšnje družbenopolitične organizacije) osamosvojitvene procese zgolj zavirala. Vendar so bili različni pogledi tudi v

---

<sup>28</sup> Uradni list Republike Slovenije št. 17, april 1990 str. 1000 – 1012.

vladajoči koaliciji. Nove oblasti so se torej soočile z vprašanjem, kako splošno obljubo o vzpostavitvi lastne države tudi uresničiti. Za končno dosego tega cilja je bila seveda nujna osamosvojitve, torej izločitev (bodisi sporazumna “razdružitev” bodisi enostranska “odcepitev”) Slovenije iz Jugoslavije. V pravnem smislu je to pomenilo najprej prenos ustavnih pristojnosti z zvezne države na slovensko državo, potem pa tudi efektivni prevzem oblasti.

Opozicija se je predvsem bala, da osamosvojitvena politika ne bi izzvala centra k represivnim ukrepom, opazne pa je bilo tudi precej “jugonostalgije” in strahu pred revanšizmom. Zato so bile razmere v skupščini precej napete. Posamezne vladajoče stranke so hotele osamosvojitve pospešiti, zato je prišlo do predloga za sprejetje deklaracije o suverenosti republike Slovenije. Deklaracijo je parlament sprejel 2. julija 1990, bila pa je mešanica političnega in pravnega akta. Deklaracija je razglašala suverenost Slovenije, zahtevala od zveznih organov, da bodo v Sloveniji morali poslovati po njenih zakonih, Slovenija pa bo z ustavnim aktom določila, kateri zvezni zakoni v Sloveniji ne veljajo. Parlament naj bi sprejel novo ustavo v letu dni, slovenski delegati pa naj ne bi več sodelovali v zveznem parlamentu. Deklaracija je povzročila nejevoljo pri opozicijskih strankah (ki so jo sicer podprle, da se ne bi zamerile javnosti). Opozicija je vladajoči koaliciji zamerila, ker z deklaracijo ni bila seznanjena, pa tudi sicer je menila, da gre zgolj za še en manifestativen proglas, ki nima velike konkretne vrednosti. O deklaraciji se pripravljavci niso posvetovali niti s predsedstvom republike Slovenije (izvoljenem na neposrednih volitvah), ki je pred tem, 25. junija, pripravilo izhodišča za novo ustavo in jih posredovala parlamentu.

V razmerah stopnjujoče se politične polarizacije je nato pri delu vplivnih politikov in ideologov na obeh straneh začelo prevladovati spoznanje, da izpeljava osamosvojitve ne more biti zgolj projekt enega dela političnih sili ampak nacionalni projekt, da mora oblast - če želi dejansko doseči efektivno samostojnost - imeti za to podporo večine političnih sil in tudi prebivalstva. Zato je v ospredje znova prišlo vprašanje ustave, ki se je v parlamentu sprejemala z dvotretjinsko večino. Če bi za ustavo glasovala

večina poslancev v parlamentu, bi jo potem dali na referendum in ob pozitivnem izidu bi slovenski narod na ta način izrazil jasno voljo, da želi živeti v suvereni državi.

Osnutek nove slovenske ustave je pripravila skupina iz vrst Demosa oz. njegovega Zbora za ustavo še v opoziciji (marca 1990) in ga objavila mesec dni kasneje (aprila). Vendar za sprejetje ustave potem, ko je opozicija prišla na oblast, ni bilo velikega navdušenja (ustavo so nato v skupščini pripravljali predstavniki pozicije in opozicije skupaj). Sprejem nove ustave bi namreč pomenil drugačno strukturo državne ureditve, razpust parlamenta in razpis novih volitev, kar pa ljudem, ki so pravkar prišli na oblast, ni ustrezalo. Poleg tega pa se je vladajoča koalicija tudi znotraj sebe razhajala v mnogih ideoloških in drugih vprašanjih, ki pa bi jih ustava morala zajeti (vprašanje ločitve cerkve od države, vprašanje splava, in še vrsta drugih). Pri delu vladajočih politikov je tudi prevladovalo prepričanje, da se morajo najprej utrditi na oblasti in politično moč podkrepiti s pridobitvijo ekonomskih temeljev (s pomočjo privatizacije in denacionalizacije), šele nato pa naj bi na vrsto prišla "prava" osamosvojitve. Pomemben je bil tudi zunanjepolitični dejavnik: posamezne stranke so v času prehoda v večstrankarski sistem imele podporo tudi v tujini pri sorodnih strankah in te so jih svarile pred odcepitvijo.

Del intelektualcev (sicer piscev ustave) v Demosu je v takih razmerah spoznal, da ustava ne bo sprejeta do 23. decembra 1990, kot so v vrhu Demosa načrtovali in da utegne osamosvojitve zastati, če bo v pravnem smislu vezana samo na sprejem ustave ali celo zgolj zakonodaje. Zato je novembra 1990 oživil idejo o plebiscitu. Plebiscit kot možna pravna rešitev se je sicer pojavljal že v dogovarjanjih z oblastjo spomladi 1989, nato je bil zapisan v programu Demosa iz januarja 1990 pod naslovom Deklaracija o samoodločbi, omenjan pa tudi v načrtih Šinigojeve vlade tik pred koncem mandata. V skupščini so ga 4. oktobra 1990 predlagali opozicijski socialisti, vendar njihov predlog ni bil sprejet. Na posebnem sestanku poslancev večinske parlamentarne koalicije, 10. in 11. novembra 1990, so Demosovi pisci ustave predlagali, naj bi bil plebiscit 23. ali najkasneje 30. decembra 1990. Predlog za plebiscit je že v vladajoči koaliciji naletel na različne

odmeve, vendar je predlagateljem večino strankarskih voditeljev uspelo prepričati. Ugovarjali so zlasti desno usmerjeni nacionalisti, ki so se bali negativnega izida referendumu, saj so menili, da slovenski narod še ni dovolj zrel za tako odločitev. Zato naj bi osamosvojitve izpeljala vladajoča elita, brez preverjanja, ali ima za to večinsko podporo ali ne.

Predlog o plebiscitu je nato postal javen, vlada je pripravila osnutek zakona, vladajoča koalicija pa se je o izvedbi in vsebini plebiscita začela pogajati z opozicijo. Opozicijske stranke plebiscita sprva niso želele. Vladajoči koaliciji so očitali, da je odločitev sprejela sama in da je celo določila datum plebiscita, da torej "strankarski parlament" diktira pogoje "pravemu parlamentu." Kljub temu so se na sestanku predstavnikov parlamentarnih strank, 14. novembra 1990, ki ga je vodil Milan Kučan, načelno uspeli dogovoriti o izvedbi plebiscita. Sklenili so "politično premirje", ostala pa je odprta še vrsta konkretnih vprašanj. Polemike v zvezi s plebiscitnim zakonom in spremljajočimi dokumenti so nato v parlamentu trajale do zadnjega trenutka. Zakon o plebiscitu je bil sprejet z 203 glasov za, nobenim proti in s štirimi vzdržanimi. Plebiscit je – kot je znano - uspel (glasovanja se je udeležilo kar 93,2% volilnih upravičencev, za samostojnost pa je glasovalo 88,2% volilnih upravičencev). Stališče Evropske skupnosti, ZDA in drugih pomembnih držav do plebiscita je bilo negativno, zato se uradni predstavniki mednarodnih institucij in posameznih držav plebiscita niso udeležili. Sledilo je udejanjenje narodne volje, izražene na plebiscitu, ki je na koncu Slovenijo pripeljalo do neodvisnosti.

23. decembra 1991 je skupščina sprejela novo ustavo, 30. decembra je razpadel Demos, 22. aprila 1992 pa je po dveh predhodnih neuspešnih poskusih padla vlada Lojzeta Peterleta, novo koalicijsko vlado pa je prevzel predsednik LDS, Janez Drnovšek. Decembra 1992 so bile druge večstrankarske parlamentarne volitve in volitve za predsednika republike (že v prvem krogu je s 64% zmagal Milan Kučan). Pred tem so potekale polemične razprave o tem, ali naj bo volilni sistem večinski ali proporcionalen (sprejet je bil proporcionalni sistem z nekaj večinskimi korektivi, osmimi volilnimi enotami in znotraj vsake enajstimi volilnimi okraji). Na volitvah 6. decembra je sodelovalo 25 strankarskih list in 10 list

nestranskih kandidatov, na predsedniških volitvah pa osem kandidatov.<sup>29</sup> Po novi ustavi je bil parlament dvodomen (državni zbor z 90 poslanci in državni svet, ki ima 40 članov in je deloma voljen po elektorskem sistemu, predstavlja pa interese posameznih skupin državljanov in ima predvsem korektivno funkcijo). Državni zbor (90 članov) se je konsituiral 23. decembra 1992. Njegov prvi predsednik je bil dr. Herman Rigelnik, ki je odstopil leta 1994, zamenjal ga je Jožef Školč. V parlament je prišlo osem strank: LDS (22 sedežev ali 23,3%), SKD (15 sedežev ali 14,5%), ZL (14 sedežev ali 13,6%), SNS (12 sedežev ali 9,9%), SLS (10 sedežev ali 8,8%), DS (šest sedežev ali 5%), ZS (pet sedeževa ali 3,7%), SDSS (štiri sedeže ali 3,3%) ter dva predstavnika narodnosti, Marija Poszonec in Roberto Batelli. Predsednik vlade je postal dr. Drnovšek, nova koalicijska vlada (LDS, SKD in ZL, kasneje tudi SDSS) pa je bila izvoljena šele po enem mesecu in pol.

Na tretjih volitvah novembra 1996, ki so potekale po nepsremenjenem zakonu, je nastopilo 22 strankarskih list in nekaj neodvisnih kandidatov. Največ sedežev je dobila LDS (25), sledile so SLS (19), SDS (16), SKD (10), ZDSD (9), DESUS (5), SNS (4) in poslanca manjšin (2). Koalicijsko vlado so sestavili LDS (predsednik vlade dr. Janez Drnovšek), SLS in DESUS. Maja 2000 je vlada padla zaradi napovedanega izstopa SLS iz koalicije, desne stranke (SLS in SKD, ki sta se združili, ter SDS) so uspele dobiti večino v parlamentu, novo desno vlado pa je za nekaj mesecev prevzel dr. Andrej Bajuk.

## **TEMELJNE ZNAČILNOSTI PARLAMENTARIZMA NA SLOVENSLEM**

Do leta 1990 je bil parlamentarizem na slovenskem fragmentaren: v času Avstro-Ogrske je od druge polovice 19. stoletja dalje volilno pravico spočetka imelo le 7 do 8% odraslih državljanov in le počasi se je ta stopnja zviševala, dokler v začetku dvajsetega stoletja ni bila dosežena splošna

---

<sup>29</sup> Slovenski almanah 94, str. 8.

volilna pravica (za moške). V času med obema vojnama sta določeno stopnjo avtonomije dve leti (1927-1929) uživali mariborska in ljubljanska oblast s svojima skupščinama. V Kraljevini Jugoslaviji o relativno demokratičnem parlamentarnem življenju lahko govorimo le do volitev leta 1927, kasneje so volitve v glavnem javne in zrežirane in ne odražajo dejanske volje ljudi. Med vojno so partizanske oblasti začele vzpostavljati državnost in v tem kontekstu so na osvobojenih ozemljih tudi organizirale volitve, ki pa so zajele le del prebivalstva. Po vojni so volilno pravico prvič dobile ženske, volitve so sprva potekale v specifičnem »vmesnem« sistema ljudske demokracije, potem pa v raznih različicah samoupravnega socializma, ki je dopuščal le zelo omejeno možnost za izražanje dejanske volje volilcev. Šele od leta 1990 lahko govorimo o volilnem sistemu, ki zagotavlja celovito možnost izražanja politične volje tudi skozi volitve vsem polnoletnim državljanom ne glede na spol, politične, gmotne in druge razlike. Čeprav je parlamentarna tradicija skromna, pa je hkrati tudi pomembna, saj je v taki ali drugačni obliki ohranjala zavest o pravici do izbiranja svojih predstavnikov, s tem pa tudi željo po demokraciji, ki smo jo Slovenci – čeprav pozno – vendarle uspeli doseči.

# KOREFERAT

**Miran Potrč\***

## **Ob deseti obletnici prvih demokratičnih volitev**

Deset let je prekratko obdobje, da bi že lahko bile dovolj objektivno ovrednotene vse okoliščine, ki so pogojevale odločitve, pomembne za demokratični razvoj Slovenije pred desetimi in več leti. Pričakujem in upam, da bo nekatere elemente za objektivnejšo oceno teh okoliščin in odločitev dalo tudi to posvetovanje. Posebej zato, ker menim, da se dogodki tistega časa in njihov pomen danes pogosto prikazujejo iztrgano iz dejanskih razmer, enostransko in tudi neobjektivno. In ker sem tudi sam v tem času aktivno deloval, na nekatere odločitve in dejanja pa tudi pomembno vplival, želim s tem kratkim prispevkom opozoriti na nekatera dejanja in okoliščine, ki bi jih za objektivnejšo sliko takratnih razmer kazalo temeljiteje proučiti in oceniti.

Razmer in odločitev v Sloveniji ni mogoče objektivno oceniti, če se ne upoštevajo tudi mednarodne okoliščine, predvsem pa dejstvo, da je bila Slovenija v tem času še del SFRJ.

Mednarodne okoliščine so brez dvoma mnogo prispevale k razumevanju evropske in svetovne demokratične javnosti za procese v Sloveniji. Če ne bi bilo politične opredelitve in akcij za združitve obeh Nemčij, kar se ni moglo zgoditi mirno brez spremenjene vloge Varšavskega pakta in takratne Sovjetske zveze v njem, bi tudi v vseh drugih socialističnih državah mnogo težje in z veliko več rizika prihajalo do sprememb politične ureditve. Dokler v mednarodnih odnosih ni prenehala veljati logika blokvske delitve sveta in pravica obeh vojaških in političnih velesil, da v okviru

---

\* **Miran Potrč, univerzitetni diplomirani pravnik, poslanec Državnega zbora RS in vodja poslanske skupine ZLSD; nekdanji predsednik Skupščine SRS ( mandatno obdobje od 1986 do 1990)**



svoje interesne sfere urejata odnose po svoji meri, globalne politične spremembe in tudi politične spremembe v večini posameznih držav enostavno niso bile mogoče.

Slovenija, kot takrat še del SFRJ, je pri uresničevanju svojih demokratičnih teženj morala premagati dve pomembni oviri. V okviru takrat še enotnega ustavnega sistema si je morala izboriti prostor za spremembe političnega in ekonomskega sistema, za uveljavitev parlamentarne demokracije, vladavine prava in človekovih pravic. Hkrati pa si je morala ustvarjati tudi podlage za vedno večjo samostojnost in neodvisnost v okviru pristojnosti in pooblastil federacije, kar bi ji dalo podlage, da v ustreznem času in na ustrezen način sprejme in izvede odločitev o osamosvojitvi.

Danes se včasih zdi, da bi slovenska politika in da bi njeni državni organi take odločitve lahko sprejeli že bistveno prej. Danes se včasih želi prikazati, da je zgolj neodločnost ali celo samo ideološka naravnost slovenske uradne politike razlog za to, da uvedba parlamentarnega sistema in osamosvojitve nista bili uveljavljeni že veliko prej. Pri tem se pozablja, kakšen je bil, recimo še v letu 1988 in tudi 1989, dejanski položaj v takratni SFRJ. Kakšen je bil njen mednarodni položaj in da v tem času mednarodna skupnost še ni bila pripravljena sprejeti razpada Jugoslavije, saj se je zavedala vseh posledic, do katerih je v tem delu Evrope kasneje zares tudi prišlo. Kakšna je bila dejanska moč JLA in unitaristične oblastne politike federacije. Da v tem času, v uradni politiki in celo v osveščeni javnosti drugih republik bivše SFRJ, ni bilo prav nobenega razumevanja za večjo samostojnost republik, ki jo je zahtevala in uveljavljala Slovenija.

Vse te okoliščine je treba ocenjevati objektivno, preden se lahko oblikujejo dokončne sodbe. Na to napotuje tudi ravnanje zvezne vlade in posebej JLA še v juniju 1991. Ni objektivno trditi ali spregledati, da več kot dve leti pred tem, ob sprejemu zveznih amandmajev v slovenski skupščini v letu 1988, ob sprejemu amandmajev k slovenski ustavi v letu 1989, ob prepovedi »mitinga resnice« konec istega leta ali ob odhodu delegatov ZKS iz 14. Kongresa ZKJ, ni obstajala resna nevarnost za uveljavljanje ukrepov zveznih organov v Sloveniji. Na to nevarnost so ob sprejemu amandmajev k slovenski ustavi zelo resno opozarjali celo tuji

komentatorji. Da to niso bila dejanja, ki so bila za takratne razmere skrajno rizična, da jih je bilo zato treba res dobro pripraviti in zelo občutljivo izpeljati, da ne bi bila onemogočena, lahko danes trde le skrajno neobjektivni. Treba je le analizirati domača in tuja sredstva obveščanja, pa se bo videla resnica. Če pa bi bila ta dejanja nepremišljena in zato onemogočena, bi bil lahko popolnoma spremenjen tudi nadaljnji tok dogajanj in slovenska osamosvojitve.

Do uveljavitve demokracije in osamosvojitve je Slovenija v odnosu do Jugoslavije morala razbiti ali vsaj razrahljati mnoge pomembne elemente izjemno močne centralizirane federalne državne in politične oblasti: politično policijo, vojsko, partijo in nekatere pomembne ustavne pristojnosti federacije – recimo pravico zveznih organov, da v posameznem delu Jugoslavije razglase izredne razmere in z zvezno policijo in vojsko ustvarijo »red«.

Nobenega dvoma ni, da je pri udejanjanju teh ciljev izjemno pomembno vlogo v Sloveniji odigrala civilna družba. Kasneje tudi novo nastala politična gibanja in stranke. Vendar pa je ob ocenjevanju razmer in pomenu posameznih dejanj, po mojem prepričanju in na podlagi dejstev, zavestno zamolčan pomen, ki so ga v tej smeri opravljali tudi uradni državni organi v Sloveniji. Samo objektivno ovrednotenje njihovega medsebojnega vpliva, interakcije, lahko po mojem mnenju pravilno ovrednoti takratni čas. Zaradi jasnosti navajam le en primer. Ne trdim in nikoli nisem rekel, da bi uradna politika, brez pritiska civilne družbe in osveščene javnosti sprejemala vse odločitve, ki jih je. Da bi jih sprejemala v pravem času, ne pa morda drugače ali da ne bi z njimi zavlačevala. Toda hkrati danes recimo trditi, da je do volitev, spomladi leta 1990, v Sloveniji vladal totalitarni sistem in komunistična diktatura, da je bilo prepovedano demokratično delovanje opozicije, da so se ljudje bali represije in terorja oblasti, hkrati pa od leta 1998 dalje praznovati desete obletnice ustanovitve in delovanja »pomladnih« političnih strank, je pač, blago rečeno, sprevračanje dejstev in zavestno neresnično prikazovanje dejanskih razmer. Zaradi svojega političnega delovanja in ustanavljanja strank se namreč v zadnjih letih pred demokratičnimi volitvami ni nikomur

zgodilo nič. Nobena od strank ni bila prepovedana. Vse trde, da so se ustanovile tudi formalno še v tistem času. Tudi nobenemu organizatorju se ni zgodilo nič. Torej je bilo ustanavljanje strank omogočeno, ali vsaj ni bilo onemogočeno.

Objektivno je torej treba tenkočutno raziskati medsebojni vpliv opozicije in uradnih organov in opisati, kako je dejansko potekalo dogajanje. Kako je takratna opozicija s svojo aktivnostjo in ob podpori javnosti stalno znova zahtevala demokratične spremembe, postavljala pogoje in pogosto tudi nerealne zahteve. In kako ji je takratna oblast, mnogokrat tudi zaradi pritiskov in javnega mnenja, pogosto pa tudi zaradi prevlade demokratičnih usmeritev v lastnih vrstah, ustvarjala pravne in politične podlage za vedno širše in vedno bolj legalno delovanje. Trdim, da v mnogih pogledih, recimo glede osamosvajanja Slovenije, vsebinsko sploh ni bilo nikakršnih razlik. Razlike so bile le v taktiki uresničevanja tega cilja in v dejstvu, da je uradna politika morala odgovorneje kot opozicija računati z realnimi razmerami v Jugoslaviji in na razumevanje ravnanj Slovenije v svetu, da posamezne odločitve ne bi doživele negativnih reakcij in da ne bi bile onemogočene. Da je zato nujno morala ravnati bolj odgovorno in premišljeno in enostavno ni mogla le povzemati vsake zahteve opozicije.

Tudi slovenska skupščina, katere predsednik sem bil, je v tistih časih sprejemala nekatere odločitve, ki so po mojem mnenju pri ocenjevanju takratnih razmer in okoliščin v celoti zamolčane, napačno interpretirane ali pa je vsaj nesorazmerno zmanjšan njihov pomen.

Menim, da bi bilo prav mnogo bolj vsestransko proučiti vsaj naslednja njena dejanja:

1. Odločitve slovenske skupščine ob sprejemanju amandmajev k Ustavi SFRJ v letu 1988. Večina komentarjev danes namreč poudarja le zahteve federacije, da se s temi amandmaji poveča njena vloga in zmanjša samostojnost in pristojnosti republik in pokrajin v njej. Danes se recimo le poudarja, da ni bila sprejeta zahteva Društva slovenskih pisateljev, da Slovenija v celoti odkloni soglasje k spremembi zvezne ustave, oziroma da o tem odloči z referendumom.

Vse to je res, vendar je le del resnice. Ne pove pa se tudi drugi del. Da je bila pri sprejemanju teh amandmajev Slovenija edina, ki se je tej centralizaciji in unitarističnim težnjam uprla. Pri tem ni imela opore v nobeni od takratnih republik, tudi v Hrvaški praviloma ne, da o drugih sploh ne govorimo. V Sloveniji se je oblikovalo celotno gibanje, ki je ustvarjalo javno mnenje proti tej centralizaciji. Te aktivnosti so bile v veliki meri povzete v takratni SZDL, preko nje pa jih je strokovno udeleževala ustavna komisija pri slovenski skupščini, predstavniki Slovenije v zvezni ustavni komisiji in končno tudi Skupščina Socialistične republike Slovenije. Ne pove se, da je republiška skupščina 25. junija 1988 odklonila soglasje k štirinajstim predlogom sprememb zvezne ustave, ki so pomenili povečanje pristojnosti federacije. Zaradi takih stališč slovenske skupščine te spremembe niso mogle biti sprejete. Čeprav se je v zvezni skupščini to pravico Sloveniji, odkloniti soglasje, skušalo ne le politično diskreditirati, temveč tudi formalno onemogočiti. Da je bilo zelo riskantno sprejeti idejo referendumu v Sloveniji, ko smo se istočasno morali boriti proti zahtevi, da se po načelu "en človek en glas" izvede referendum v Jugoslaviji. Vse to je bilo zelo pomembno. Če se slovenska skupščina že takrat ne bi uprla tem zahtevam, bi namreč kasneje, v septembru 1989, mnogo težje sprejela amandmaje k slovenski ustavi, s katerimi je ne le utrdila, temveč celo bistveno razširila pristojnosti Slovenije v federaciji. Menim zato, da je to eno od dejanj, ki bi ga kazalo objektivneje osvetliti. Tudi ocena razprav in odločitev na slovenski in zvezni ustavni komisiji o tem vprašanju bi lahko bila podlaga za zanimive ugotovitve.

2. Ovrednotiti bi kazalo delovanje slovenske skupščine v procesu JLA proti »četverici«, aktivnosti »Odbora za varstvo človekovih pravic«, in delo ter ocene »preiskovalne komisije«, ki jo je v ta namen imenovala skupščina. Njene ugotovitve in odločitve, ki jih je v zvezi z nezakonitim vodenjem kazenske postopka, uporabo tajnih uradnih listov, vlogo JLA v civilni sferi, uporabo slovenskega jezika v državnih organih in podobno sprejemala, bi bile vredne posebne ocene, saj so pomembno vplivale na razvrstitev, prej v veliki meri pozitivnega mnenja o JLA, tudi v neosveženem delu slovenske javnosti.

3. Najpomembnejši akt slovenske skupščine pa je sprejem amandmajev k slovenski ustavi v septembru 1989. To je sicer praviloma edino dejanje, ki v dosedanjih ocenah in komentarjih ni v celoti zamolčano. Omenjeno pa je praviloma povsem mimogrede. Spet skoraj izključno kot rezultat civilne družbe in opozicije, kar je pa prav glede sprejemanja amandmaja najmanj res. Splošno vzdušje je v tem obdobju namreč v Sloveniji dozorelo že do te mere, da so bile rešitve, ki bodo Sloveniji zagotavljale politično in državnopravno suverenost, v pomembnem delu predstavnikov uradne oblasti prisotne v celoti.

Trdim zato, da bi postopku sprejemanja amandmajev in njihovi vsebini morali nameniti bistveno večjo pozornost. Sprejeti amandmaji so dali namreč pravno podlago tako za osamosvojitvev, kot tudi za uveljavitev gospodarsko-tržne in parlamentarne demokracije. Ob tem bi kazalo ovrednotiti še nadaljnje amandmaje, ki jih je slovenska skupščina sprejela tudi 7. marca 1990, pa tudi pomen 9. marca 1990 sprejete »Deklaracije o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za Republiko Slovenijo«. Podlaga za objektivne ocene bi bili magnetogrami sej ustavne komisije in ocene reagiranja civilne družbe in opozicijskih strank, zapisane v javnih medijih. Kar pa zahteva njihovi vsebinski pomen za demokratične spremembe in osamosvojitvev so med amandmaji, ki so bili sprejeti 27. septembra 1989 in 7. marca 1990 najpomembnejši:

## **I. ZA SUVERENOST SLOVENIJE**

### **1. Amandma X**

“Socialistična republika Slovenija je v sestavi Socialistične federativne republike Jugoslavije na temelju trajne, celovite in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve.”

## 2. Amandma XLVI

“Organi federacije na ozemlju Socialistične republike Slovenije upoštevajo pri poslovanju s pripadniki vseh narodov in narodnosti ustavno pravico enakopravnosti jezikov narodov in narodnosti.

Če se z dejanji in akti organov federacije krši ustavni položaj in pravice Socialistične republike Slovenije, je Skupščina Socialistične republike Slovenije dolžna sprejeti ukrepe v skladu z amandmajem LXII.”

## 3. Amandma LXII

“Če organi federacije sprejmejo odločitve v nasprotju z njihovimi v ustavi določenimi pristojnostmi in s tem posežejo v ustavni položaj in pravice Socialistične republike Slovenije, je Skupščina Socialistične republike Slovenije dolžna sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi varovanje z ustavo določenega položaja in pravic Socialistične republike Slovenije.”

## 4. Amandma LXIII

“Na območju Socialistične republike Slovenije ali njenem delu nihče ne sme brez soglasja Skupščine Socialistične republike Slovenije razglasiti izrednih razmer in odrediti kakršnihkoli ukrepov v zvezi z njimi...”

## 5. Amandma LXVI

“Pri prevzemanju finančnih obveznosti za uresničevanje funkcij federacije v okviru ustavno določenih nalog zveznih organov in za izpolnjevanje nalog za druge skupne potrebe federacije v skladu s skupno razvojno politiko, določeno v družbenem planu Jugoslavije, Skupščina Socialistične republike Slovenije upošteva materialne možnosti republike in potrebe njenega razvoja.”

## **II. ZA USTANOVITEV STRANK IN PRVE SVOBODNE VOLITVE**

### 1. Amandma IX

“17. Zajamčena je pravica do svobodnega političnega združevanja.”

## 2. Amandma XXXIII

“Delovni ljudje in občani uresničujejo oblast in upravljajo druge zadeve, organizirani v samoupravne organizacije in skupnosti ter v družbenopolitične in družbene organizacije. ...”

## 3. Amandma XXXVI

“Volitve v skupščine družbenopolitičnih skupnosti so neposredne in tajne. ...”

“... Način določanja kandidatov in volitev ureja zakon. ...”

## 4. Amandma XLV

“Zajamčena je pravica do svobodnega in mirnega zborovanja ter druga javna zbiranja.

Zajamčena je pravica do svobodnega združevanja z drugimi, vključno s pravico ustanavljanja društva, sindikate in politične organizacije ali se jim pridruževati.”

# III. ZA TRŽNO GOSPODARSTVO

## 1. Amandma IX

“... Družbena, zadružna in zasebna lastnina so enakopravne.”

## 2. Amandma XIII

“Družbenoekonomska ureditev v Socialistični republiki Sloveniji temelji na enakopravnosti opravljanja dejavnosti s sredstvi družbene, zasebne in zadružne lastnine ali s sredstvi različnih lastninskih oblik.”

“ Delavci, ki delajo v podjetju v zasebni, mešani ali zadružni lastnini, na podlagi svojega dela sodelujejo pri upravljanju v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo.”

### 3. Amandma XXVII

“Občanom je zajamčena lastninska pravica na stanovanjskih hišah in stanovanjih, poslovnih stavbah, poslovnih prostorih in drugih delovnih sredstvih. ...”

“Kmetom je zajamčena lastninska pravica na kmetijskem obdelovalnem zemljišču, ki meri največ 30 hektarov na kmečko gospodarstvo.

Zakon lahko določi, da sme kmetijsko obdelovalno zemljišče, na katerem imajo kmetje lastninsko pravico, v hribovskih in planinskih območjih, meriti več kot 30 hektarov na kmečko gospodarstvo.”

## **IV. ZA SIMBOLNO UVELJAVITEV DRŽAVNOSTI**

### 1. Amandma XII

“Himna Socialistične republike Slovenije je ”Zdravljica”.”

### 14. Amandma XCI (sprejet 7. marca 1990)

V besedilu imena Socialistična republika Slovenija se črta beseda “Socialistična”.

V celotnem besedilu Ustave Socialistične republike Slovenije se uporablja ime “Republika Slovenija”.

Z “Deklaracijo o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za Republiko Slovenijo” pa je bilo razglašeno, da so v takratni Jugoslaviji nastopile razmere, ko Slovenija ne bo več spoštovala zveznih zakonov. Razglašeno je bilo tudi, da je za zavarovanje slovenske suverenosti, njene pristojnosti v Jugoslaviji v bodoče mogoče graditi le z ureditvijo njenega konfederalnega položaja. Na deklarativni ravni in v mnogočem tudi dejansko, je s to izjavo Slovenija prenehala delovati kot ena od federalnih republik bivše SFRJ. S tem dnem je pričelo dejansko osamosvajanje.

Za izvedbo prvih večstrankarskih demokratičnih volitev je posebnega pomena postopek sprejemanja in vsebina volilne zakonodaje, ki jo je 27. decembra 1989 sprejela slovenska skupščina. To je bila pravna podlaga,



da so se prve demokratične večstrankarske volitve lahko izvedle. S tem je bil v Sloveniji omogočen miren in legalen prehod v parlamentarno demokracijo.

Slovenska skupščina je takrat sprejela zakon o volitvah v skupščine in zakon o političnem združevanju, določeni so bili volilni okraji in razpisane volitve. Tudi ta dejanja zahtevajo svojo oceno. Posebej tudi zato, da se ovrednoti prispevek posameznih državnih in političnih organov ter takratne opozicije k sprejemu zakonov, da se oceni njihova vsebina, pa tudi izvedba volitev na njihovi podlagi. In prav ta volilna zakonodaja in vloga skupščine pri njenem sprejemanju praviloma sploh ni omenjana.

\* \* \*

Na podlagi doslej navedenih dejstev je ob deseti obletnici prvih večstrankarskih demokratičnih volitev mogoče o pravnih in političnih okoliščinah njihove priprave in izvedbe storiti korak naprej. Ta obletnica je prilika, da se korektnije kot doslej ocenijo pravna in politična dejstva, ki so omogočila izvedbo volitev. To je posebej pomembno iz razloga, ker se ta dejstva v zadnjih desetih letih pogosto zamolčujejo, tako da se ustvarja vtis, kot da se je vse začelo z "DEMOSOM", da je do večstrankarskih volitev lahko prišlo samo po sebi in da je za vse mirne in pravno korektno izvedene spremembe političnega sistema zaslužna le takratna opozicija. Dejstva so namreč drugačna.

Naj navedem nekatera od njih:

1. Kako pozabljamo in zavestno zamolčujemo dejstva, kažeta tudi naslednja primera:
  - mnogo državljanek in državljanov se ne spominja in nima v zavesti, da smo slovensko himno Zdravljico, ki jo pojemo še danes, uzakonili z ustavnimi spremembami že 27. septembra 1989 in takrat v skupščini tudi prvič zapeli - torej pred prvimi večstrankarskimi volitvami in še v prejšnjem sistemu,
  - da smo tudi ime slovenske države "Republika Slovenija", brez oznake socialistična, sprejeli še pred volitvami, tudi v prejšnjem sistemu, 7. marca 1990.

2. Skupščina Republike Slovenije - tista pred spremembo političnega sistema in osamosvojitvijo - je sprejela vse potrebne pravne podlage za uvedbo parlamentarne demokracije in prve večstrankarske volitve v Sloveniji.

S temi odločitvami smo zagotovili:

- miren prehod v nov politični in gospodarski sistem,
- ustavno in pravno korekten prehod v parlamentarno demokracijo,
- da je Slovenija tudi ob spremembah politične ureditve delovala kot pravna država,
- da so bile pravne podlage sprejete v sodelovanju in ob soglasju takratne opozicije,
- da je spremembe političnega sistema in prve večstrankarske volitve tudi tujina ocenila v celoti pozitivno.

3. Ustavni amandmaji (št. 9, 33, 36 in 45 z dne, 27.9.1989) in kasneje še amandma 93. (z dne, 7. marca 1990) predstavljajo ustavno pravne temelje za ponovno vzpostavitev parlamentarne demokracije v Sloveniji. Z njimi smo:

- ukinili delegatski sistem in ponovno uvedli splošne neposredne in tajne volitve,
- uzakonili svobodo političnega združevanja,
- ukinili obveznost povezovanja vseh strank v okviru SZDL in monopol SZDL v volilnih opravilih,
- vsem strankam omogočili predlaganje in določanje kandidatov za volitve,
- uvedli strankarske kandidate (razen za ZZD) in strankarske liste (posebej za DPZ) za volitve.

To vse so bili temelji za parlamentarno demokracijo in za izvedbo prvih demokratičnih večstrankarskih volitev v Sloveniji.

4. Sprejem volilne zakonodaje je bilo eno od najpomembnejših in najbolj aktualnih političnih vprašanj že ob sprejemanju ustavnih amandmajev. O volilni zakonodaji je že nekaj časa potekala tako imenovana "okrogla miza" v okviru SZDL. Opozicijske stranke so izdale svoj razglas "Kakšne volitve hočemo?". Po sprejemu ustavnih dopolnil,

27. septembra 1989, je postalo jasno, da so ustvarjeni ustavni pogoji, da se čim prej sprejme tudi zakonodaja o volitvah in političnem združevanju, ker sicer volitev ne bo mogoče pripraviti in izvesti tako, da bi bile opravljene v zakonitih rokih - april 1990. Zavlačevanje oziroma zamuda pri izvedbi volitev pa bi bila upravičeno ocenjena kot nepripravljenost stare oblasti in strank, da se z novonastalimi strankami demokratično soočijo na večstrankarskih volitvah. Pravočasen sprejem volilne zakonodaje je zato bilo eno temeljnih dejanj, s katerim se je lahko potrdila sintagma takratne ZKS o "sestopu z oblasti".

Za pravočasno pripravo volilne zakonodaje je zato posebej pomembna odločitev vodstva takratne slovenske skupščine, da oblikuje delovno skupino, ki naj pripravi potrebne zakone. Odločitev je pomembna zato, ker je s tem skupščina sama, s svojimi odločitvami, zagotovila pravočasno pripravo potrebne zakonodaje. Izvršilni svet skupščine je namreč izrazil pripravljenost sodelovati pri pripravi zakonodaje le, če za to dobi jasne vsebinske usmeritve, "okrogla miza" pri SZDL pa je razpadla, pa tudi sicer ni bila v stanju pripraviti pravno besedilo za odločanje. Odločitev je posebej pomembna tudi zato, ker je vodstvo skupščine k pripravi volilne zakonodaje enakopravno vključilo tudi predstavnike opozicijskih strank, tako da je volilna zakonodaja nastajala z njihovim sodelovanjem in ob njihovem konsenzu.

5. Zakon o političnem združevanju je bil sprejet hkrati z volilno zakonodajo, 27. decembra 1989. S tem zakonom se je zagotovila svoboda političnega združevanja in enakopravnost vseh takrat delujočih političnih strank.

Zakon je bil po vsebini manj omejujoč, kot je veljavni zakon o političnih strankah. Za ustanovitev je zadoščalo že 20 članov, ne pa 200, kot sedaj. Zakon je bil v celoti moderen in evropsko naravnán. Po njem so se registrirale vse takrat delujoče politične stranke samo s predložitvijo statuta in programa (poenostavljen postopek registracije). Po njem se je zagotovilo minimalno financiranje tudi vsem novo ustanovljenim - opozicijskim strankam. Z njim je bila ukinjena možnost delovanja političnih strank v državnih organih in podjetjih.

Zanimivo je, da so na podlagi tega zakona delovale politične stranke ne le ob volitvah v prvo Skupščino RS v letu 1990, temveč tudi ob volitvah v prvi Državni zbor RS leta 1992. Nov državni zbor je zakon o političnih strankah sprejel namreč šele oktobra 1994. Sprejeti zakon v Skupščini RS, pred prvimi demokratičnimi volitvami, je bil glede vsebine torej tako nesporen, da je lahko veljal skoraj polnih pet let in za dvoje volitev.

6. Tudi v tem času, po desetih letih, je eno najaktualnejših političnih vprašanj v Sloveniji priprava nove volilne zakonodaje. Primerjava političnih razmer danes in pred desetimi leti pokaže, da je bilo obdobje pred desetimi leti v mnogočem politično bolj negotovo. Slovenija je delovala v okviru starega političnega sistema, vezana je bila tudi na zvezno ustavo in upoštevati je morala izjemno napete politične odnose med takratnimi republikami v okviru SFRJ. Tudi mednarodne okoliščine za radikalne spremembe niso bile ugodne, saj je mednarodna javnost podpirala demokratične spremembe, ne pa tudi kakršne koli enostranske odločitve, ki bi pomenile razbijanje Jugoslavije.

Kljub takim okoliščinam, ki so bile za sprejem volilne zakonodaje bistveno manj ugodne kot so danes, objektivna ocena pokaže:

- da se je pred desetimi leti volilna zakonodaja pripravljala z željo po maksimalnem konsenzu, danes pa ni pripravljenosti za konsenz, pa tudi način dela predlagateljev zakonov je tak, da otežuje enakopravno sodelovanje vseh,
- pred desetimi leti so bile v pripravo volilne zakonodaje vključene enakopravno vse opozicijske stranke, danes so vse izvenparlamentarne stranke v celoti izključene, med parlamentarnimi pa se išče zgolj dvotretjinska večina,
- pred desetimi leti se je poskušalo ustvarjati medsebojno zaupanje, danes je ustvarjeno globoko nezaupanje med vsemi sodelujočimi,
- pred desetimi leti so pomladne stranke izrazito zagovarjale in zahtevale proporcionalni volilni sistem, danes zagovarjajo večinski volilni sistem,

- že pred desetimi leti je bil volilni sistem oblikovan v skladu z evropsko primerljivimi rešitvami, zato je tudi mednarodna javnost prve večstrankarske volitve v aprilu 1990 ocenila kot demokratične in poštene,
- pred desetimi leti se je razpravljalo o vsebini, danes se hoče formalizirati odločanje. Če bi bilo tako pred desetimi leti, ne bi bilo sprememb, saj bi zgolj sklicevanje na ustavne določbe in odločitve ustavnih sodišč, pa tudi sklicevanje na “ljudsko voljo”, onemogočalo spremembe. Vse te spremembe so bile namreč na meji legalnega. Vsaka od njih je utrla majhen dodani prostor v smeri demokracije in osamosvojitve. Če bi se legalna oblast tudi tokrat sklicevala zgolj na formalne odločitve, spremembe ne bi mogle biti izvedene po ustavnopravno korektni in mirni poti. To dvojje pa je bila zahteva mednarodne skupnosti za podporo našim odločitvam, tudi ob osamosvojitvi.

# RAZPRAVA K PRVEMU VSEBINSKEMU SKLOPU

**Attila Agh\***

Opozoril je, da bi bilo smiselno začeti tudi z drugačnimi pogledi na slovenski parlamentarizem. Ne zadošča več zgolj predstavitev slovenskega parlamentarizma kot poglavje jugoslovanske in postjugoslovanske zgodovine, temveč je treba slovenski parlamentarizem in slovensko demokratizacijo na sploh obravnavati kot poglavje centralno evropskega prostora v poznih 80-ih letih ter v tem splošnem okviru uporabljati enako terminologijo, kot jo uporabljajo druge srednjeevropske države. Slovenija predstavlja, po mnenju Attila Agha, klasičen primer izpogajanega prehoda oblasti.

V poznih 80-ih letih se je začelo novo zgodovinsko obdobje, ko so na Poljskem začeli s prvimi pogajanji in s prenosom oblasti, kar je pomembno vplivalo na Madžarsko in tudi na dogajanje v Sloveniji. Dogodki v Sloveniji pa so imeli pozitiven vpliv na druge srednje in vzhodnoevropske države. Gre za krog medsebojnega vplivanja in ta krog pravzaprav predstavlja, da se je res začelo novo obdobje zgodovine.

Attila Agh je poudaril, da je v referatih manjkalo poudarjanje vpliva povratnih informacij, interakcij med dogajanjem v Poljski, Madžarski, Češki, na Slovaškem in njihov vpliv na situacijo v Sloveniji in obratno. Naslednje desetletje bo tudi za Slovenijo obdobje skupne zgodovine držav Vzhodne in Srednje Evrope in bistveno manj zgodovine z drugimi deli bivše Jugoslavije.

**Ciril Ribičič\***

V razpravi je želel na podlagi strokovnega gradiva opozoriti na nekaj elementov, ki se zdijo zanimivi z vidika obravnavanja zgodovine

---

\* Dr. Attila Agh je vodja Host Institute of John Marshall Chair of Political Science, Department of Political Science, Budapest University of Economic Sciences

\* dr. Ciril Ribičič, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani, poslanec Državnega zbora RS

parlamentarizma v Sloveniji. To so zlasti elementi, ki so do neke mere kazali na delitev oblasti kot pomemben element, na katerem je zgrajena parlamentarna ureditev. Nekaj takih elementov je bilo postopno uvedenih v sistem skupščinske vladavine, ki sicer temelji na načelu enotnosti oblasti.

Prvi takšen element je bila uvedba ustavnih sodišč leta 1963, na zvezni in republiški ravni. Ob njihovi uvedbi in pozneje so potekale razprave, ali je institut ustavnih sodišč sploh skladen z načelom skupščinske vladavine. Že sam njihov obstoj in delovanje ter postopna krepitev njihove vloge potrjujejo, da vloge ustavnih sodišč v tistem obdobju ne gre podcenjevati. V Sloveniji so razveljavila tudi do nekaj deset zakonov ali njihovih posameznih določb oziroma dosegla njihovo spremembo, ker so ugotovila, da gre za protiustavne rešitve.

Drugi element je vprašanje zaupnice, ki jo je najprej v Sloveniji in pozneje tudi na jugoslovanski ravni lahko postavil izvršni svet. Dr. Ribičič je posebej omenil primer odstopa Janka Smoleta, predsednika republiškega izvršnega sveta, ki je leta 1966 postavil vprašanje zaupnice. Janko Smole je zahteval znižanje stopnje prispevka za zdravstvo v socialno-zdravstvenem zboru in zahtevo vezal na odstop izvršnega sveta. Zbor zahtevi ni sledil, zato je izvršni svet odstopil. Do ponovne vzpostavitve njegove funkcije je prišlo šele na intervencijo v zveznem izvršnem svetu. Ta primer je pomemben tako z vidika samostojnega odločanja enega od zborov skupščine, ki se je upal upreti izvršnemu svetu, kot s stališča avtonomije izvršnega sveta, ki je zastavil svoj odstop ne da bi za to dobil predhodno politično odobritev.

Kot tretji tak element je mogoče v določeni meri šteti predsedstva, najprej predsedstvo Jugoslavije od leta 1971 dalje, in predsedstvo Slovenije po letu 1974. Predsedstva so imela relativno samostojen položaj nasproti skupščini kot najvišjem organu državne oblasti, saj niso bila v neposrednem razmerju odgovornosti skupščini na svoji ravni, ampak so odgovarjali oziroma so posamezni člani predsedstev odgovarjali skupščinam na nižjih ravneh (člani jugoslovanskega predsedstva so bili izvoljeni v republiških skupščinah, v Sloveniji pa je bilo predsedstvo, za razliko od drugih republik, izvoljeno v občinskih skupščinah).

Dr. Ribičič je v nadaljevanju omenil tudi nekaj konkretnih primerov, ki jih je mogoče uvrstiti kot elemente parlamentarizma znotraj skupščinskega sistema. Kot prvo parlamentarno skupino v današnjem smislu je ocenil skupino 25 poslancev in njihovo akcijo postavitve protikandidata za člana predsedstva SFRJ maja 1971.

Kot primer samostojne pobude v skupščini je dr. Ribičič omenil še pobudo poslancev, ki so leta 1969 podpisovali predlog za združitev zborov delovnih skupnosti (gospodarski, socialno-zdravstveni, kulturno-prosvetni zbor) v en sam zbor, kar bi lahko predstavljalo pomembno racionalizacijo dela skupščine in bi se v tem primeru skupščina vsaj do neke mere lahko primerjala s parlamenti oziroma približala dvodomnosti. Akcijo je poimenoval “neznani parlamentarec”, ker je le eden od članov Republiškega zbora upal vztrajati pri tem stališču, ki je naletel na obsodbo v političnem vrhu Slovenije, pa se še danes ne ve, za koga je šlo.

Dr. Ribičič je opozoril tudi na odnos Slovenije do Titove pobude o kolektivnem delu in vodenju na vseh nivojih, bolj znano kot “enoletni mandat”. Slovenija je bila edina republika, ki navodila o enoletnem mandatu ni upoštevala, temveč je uvedla formulo dve leti plus dve leti, kar je praktično pomenilo, da je za svoje funkcionarje ohranila štiriletni mandat. To je zanimivo z vidika učinkovitosti dela takratnih skupščin in drugih organov. Zanimivo pa je tudi kot primer, da se je neka politična struktura že takrat upala upreti hudim pritiskom iz federacije in da so te izkušnje bile pomembne tudi v poznejših časih, ko je bilo teh pritiskov, poskusov pritiskov in discipliniranja Slovenije še zelo veliko.

### **Nace Polajnar\***

V uvodu je izrazil mnenje, da se najbrž večina Slovencev v letih, o katerih je govoril dr. Ribičič, ni zavedala elementov parlamentarne demokracije, o katerih je bil govor v njegovi razpravi.

---

\* Nace Polajnar, svetovalec v poslanski skupini SKD, po združitvi SLS in SKD je sekretar poslanske skupine SLS+SKD Slovenske ljudske stranke; poslanec v mandatu 1992-1996;



V nadaljevanju je razpravljajal o vprašanju, ki ga je odprl Miran Potrč v ko-referatu, in sicer, zakaj se je slovenska skupščina vendarle dovolj ustrezno odzivala v letih 1988 in 1989. Postavil je tezo, da se je lahko ustrezno odzivala zato, ker je zaznala družbene spremembe, ki so se začele z letom 1987, ko je bila izdana 57. številka Nove revije z nacionalnim programom. Tedanja skupščina in politična garnitura je ugotovila, da se mora ustrezno odzvati na prebujanje civilne družbe, ki bi jo lahko označili tudi kot opozicijo tedanji oblasti. Civilna družba, ki se je tedaj prebujala, ni mogla takoj nastopiti kot opozicija, ker bi lahko prišlo do ostrih reakcij oblastnih organov. Zato je svoje aktivnosti usmerila v nekaj projektov, ki jih pa tudi tedanja skupščina ali tedanja oblast ni mogla zavreči in reči, da niso v dobro Slovenije. Na tej ravni sta se opozicija in pa oblast, in v njenem okviru tudi skupščina, srečevali. V tem kontekstu lahko tudi reagiranje skupščine ocenimo kot ustrezno.

Nace Polajnar je v leto 1988 in 1989 umestil tudi nastajanje dveh političnih polov. Prvi politični pol se je oblikoval iz tedanjih družbenopolitičnih organizacij - izhajal je iz zveze komunistov, socialistične zveze, zveze mladine, zveze borcev. Tudi opozicijski pol je oblikoval politične stranke. Vendar med tema dvema poloma obstoja bistvena razlika. Prvi politični pol ni začel iz nič, opravil je le sicer nujno potrebno transformacijo, medtem ko so nove politične stranke morale šele nastati. Nove politične stranke niso imele ne infrastrukture, ne ljudi, ne takih in drugačnih možnosti lobiranja. Na samem začetku se je postavljalo tudi vprašanje, ali sploh lahko nastajajo oziroma, kako naj nastajajo, da ne bi prišlo do njihove prepovedi. Med dvema političnima poloma obstoja torej razlika v samem izhodišču. Po njegovem mnenju ni ustrezno govoriti o pomladnih strankah; za te je bolje govoriti o izvorno demokratičnih strankah ali strankah demokratičnega izvora. To trditev je utemeljil s tem, da so pač to stranke, ki so nastale na tedanjem demokratičnem plimovanju v slovenskem prostoru.

Nace Polajnar je ocenil tudi delovanja prve demokratično izvoljene skupščine in delovanje državnega zbora. Po njegovem je bilo delovanje prve demokratične skupščine bistveno lažje, kot je zdaj delovanje

državnega zbora. Zlasti s stališča, kako se na delovanje parlamenta kot zakonodajnega predstavniškega organa odziva javnost. Leta 1990 in 1991 skupščina pravzaprav ni sprejemala sklepov in odločitev, ki ne bi bile skladne z razpoloženjem in pričakovanji javnosti. To pričakovanje pa je bila neodvisna in samostojna Slovenija.

Po letu 1992, z novo ustavo in državnim zborom, in ko se je po takratnih ocenah velika ideja izpela, ko je neslavno propadel Demos in je bila izglasovana nezaupnica tedanji Demosovi vladi, se je pričelo takoimenovano normalno parlamentarno življenje; sprva še v skupščini, potem pa v državnem zboru. Eno ključnih vprašanj danes je, kako naj deluje parlament, da bo imel v javnosti ugled, oziroma, da bo javnost dojela normalnost tega, kar se v njem dogaja. Še pomembneje pa je, da postane parlament tisti prostor, kjer se bodo sprejemale odločitve, ki so v dobro državljanov in te države, ne posameznih območij, posameznih skupin.

Po njegovi oceni so poslanci pri odločanju neavtonomni oziroma nesamostojni; ne toliko, ker so vezani na strankarska navodila, ali na navodila koalicije, ali neke opozicijske združbe, ampak ker so bolj vezani na dnevno preverjanje svojega dela v javnosti. Temeljno poslanstvo oziroma izhodišče delovanja poslancev, iz katerega lahko poslanec deluje, pa je in mora biti njegov štiriletni mandat. V delovanju državnega zbora bi morali to bolj poudariti in na nek način tudi slovensko javnost ozavestiti v tej smeri, ker sicer bomo vedno imeli parlament, ki ne bo natančno vedel, ali naj se ukvarja z državo, ali naj poslanci dnevno poslušajo samo odmev javnosti. S takim načinom ni mogoče nadaljevati, saj večina zadreg pri delu zbora izhaja iz tega razmerja. To seveda ne pomeni, da poslanec ne sme ali mu ni treba poslušati odmevov v javnosti, samo vedeti je treba, kje je meja.

Leta 1990 je tedanja skupščina jadrjala na velikem pričakovanju in vsa morebitna nasprotja znotraj strank in med strankami so bila za javnost nepomembna v primerjavi s tistim, kar so te stranke dosegle. Z današnje perspektive pa so obstajala vrenja med političnimi strankami in znotraj njih, in to prav tako velika ali še hujša kot to velja za današnje dogajanje. Razlika je le v oceni, ki sedanje stanje prikazuje veliko bolj usodno, kot je bilo tedanje, ker je bila takrat pač generalna smer jasna in enoznačna - osamosvojitve.

## Matevž Krivic\*

Mag. Krivic je poudaril, da ga je k razpravi spodbudila zanimiva misel Attila Agha o tako imenovani "negotiated transition" (s pogajanjem dosežena tranzicija), ki je bila klasičen model prehoda v vsej vzhodni Evropi. Po njegovem mnenju je treba opozoriti, da Slovenije ni mogoče uvrstiti med klasične primere izpogajane prehoda v demokracijo. Po njegovem mnenju v Sloveniji sploh ni šlo za primer "negotiated transition", ampak čisto specifično obliko tranzicije zaradi popolnoma drugačnega družbenega in političnega sistema, ki je bil v Jugoslaviji in s tem tudi v Sloveniji vse povojno obdobje, zlasti pa v končnem obdobju, v primerjavi z vzhodno Evropo. V vseh vzhodnoevropskih državah sta prehod izpogajala dva relativno znotraj sebe nediferencirana pogajalca: na eni strani oblast - komunistična partija, na drugi strani v tistem času še relativno nediferencirana opozicija. V Sloveniji je bila situacija v letih 1988 in 1989 drugačna: niti na strani oblasti nimamo monolitnega subjekta, ki bi mu lahko rekli oblast in ga enačili s komunistično partijo. V tistem času so že bili izglasovani ustavni amandmaji in odpravljen privilegiran vodilni položaj komunistične partije. Zaradi specifičnosti v Jugoslaviji je bila oblast notranje diferencirana, obstojali so nosilci različnih pogledov - kot ekstrem lahko navedemo na eni strani komunistično partijo oziroma zvezo komunistov in na drugi strani znotraj tega polja mladinsko organizacijo ZSMS. Drugi možni pogajalec, opozicija, pa je tudi bila bistveno bolj diferencirana že v letu 1988 in 1989. Obstojale so že samostojne stranke ali zametki strank: kmečka, socialdemokratska, demokratska. Tudi v Sloveniji se je zaradi posnemanja takratnih poljskih, čeških in drugih vzgledov poskušal oblikovati podoben način pogajanja med obstoječo oblastjo in nastajajočimi strankami, oziroma uveljaviti "okrogla miza. Ta poskus pa je bil že od začetka obsojen na neuspeh, česar so se vsi, ki so pri tem sodelovali, tudi zavedali. Pri prehodu v demokracijo je bila pomembna vloga parlamenta, tedanje skupščine, kot relativno samostojnega faktorja in ne kot enoznačnega

---

\* mag. Matevž Krivic, bivši sodnik Ustavnega sodišča RS

izvajalca, recimo partijske oblastne volje, ker te takrat že ni bilo več. Skupščina je bila že notranje defirincirana, kar se je izrazito kazalo v njenem delovanju.

Mag. Krivic je v ilustracijo poudaril, da je v procesu nastajanja pluralizma, političnega pluralizma v letih 1988 in 1989, ne samo pomemben korak, morda celo odločilen korak naredila in omogočila prav relativno samostojna skupščina, natančneje njena zakonodajno-pravna komisija pod predsedstvom Toneta Jerovška, kasnejšega ustavnega sodnika. Komisija je (marca 1988 ali 1989) izdala uradno tolmačenje, po pomenu so imela njena tolmačenja približno enako moč kot današnje interpretacije ustavnega sodišča, da je ustanavljanje novih političnih organizacij (poleg dotlej dopuščenih družbenopolitičnih organizacij znotraj SZDL) ustavno dopustno in da ni v nasprotju s takrat veljavno ustavo, kot so sicer konservativne sile znotraj oblastvenega spektra zatrjevale. Kot uradni organ takratne skupščine je s tem pravno in tudi politično omogočil razvoj političnih strank. Gre za zelo pomemben dogodek, ki bi absolutno zaslužil svoje mesto v kronološkem pregledu pomembnih korakov, ki so omogočili slovenski prehod v parlamentarno demokracijo.

Mag. Krivic je ob koncu poudaril, da bi vpeljava večinskega sistema v čisti obliki, naj bo enokrožni ali dvokrožni, v Sloveniji glede na njeno še nizko politično in parlamentarno kulturo izrazito okrepila tiste elemente v političnem delovanju in v delovanju samega parlamentarizma, ki bi vodile v pretirano vezanost poslancev na zastopanje ozkih strankarskih in lokalnih interesov.

### **Božo Repe\***

Dr. Repe je razpravi poudaril, da v Sloveniji, v odnosu do Jugoslavije, ki je del naše zgodovine kljub nekaterim možnim primerjavam z Vzhodno Evropo, ni bilo izpogajane tranzicije. Prišlo je celo do vojne. In to je tudi

---

\* dr. Božo Repe, profesor na Oddelku za zgodovino Filozofske fakultete v Ljubljani

bistvena razlika med Slovenijo in med drugimi vzhodno evropskimi državami.

### **Ivan Kristan\***

Dr. Kristan je razpravo namenil kronologiji dogodkov, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije izdal ob deseti obletnici parlamentarizma na Slovenskem. Po njegovi oceni je zelo dragocena, čeprav v njej pogreša prikaz nekaterih dogodkov in pojavov. V kronologiji manjka opis in mesto zbora za ustavo, ki po njegovem mnenju ni bila majhna, čeprav je značilno, da je novejša zgodovina enostavno pozabila na zbor za ustavo.

Po njegovem mnenju je neupravičeno izpuščena tudi izvolitev prvega predsednika naše države, prvega predsednika republike.

Kronologijo bi veljalo dopolniti vsaj še z dvema dogodkoma. Eno je seja republiške skupščine, skupščine Socialistične republike Slovenije 27. septembra 1989, ko so bili sprejeti amandmaji k slovenski ustavi iz leta 1974, med njimi tudi amandma o pravici do samoodločbe slovenskega naroda. Zabeležiti bi bilo pravzaprav treba dogajanja v Beogradu dan prej, 26. septembra, ko se je na zahtevo podpredsednika predsedstva, dr. Jovića, ki je izkoristil odsotnost dr. Drnovška, sestala cela vrsta relevantnih organov v Beogradu. V tem sklicu je bila tudi dana zahteva za sklic ustavnega sodišča Jugoslavije, in ustavno sodišče Jugoslavije je imelo odločilno vlogo pri načrtu Jovića in centralistov v Beogradu. Hoteli so prepričati, da bi republiška skupščina naslednji dan sprejela ustavne amandmaje. Takrat je potekala tudi celonočna seja centralnega komiteja Zveze komunistov Jugoslavije. V seriji sestankov je zjutraj ob 8.00 uri bila sklicana tudi seja ustavnega sodišča Jugoslavije. Zahtevali so, da ustavno sodišče da mnenje, da so ustavni amandmaji, ki so na dnevnem redu slovenske skupščine, v nasprotju z ustavo Jugoslavije. Takšna ocena naj bi predstavljala ključen element za nadaljnjo akcijo proti Sloveniji. Ustavno

---

\* dr. Ivan Kristan, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani, predsednik Državnega sveta RS v letih 1992-1997

sodišče Jugoslavije pa te vloge ni odigralo. Dr. Kristan je kot član ustavnega sodišča zagovarjal stališče, ki je tudi dobilo večino, da ustavno sodišče ne odloča o nekih eventuelnih bodočih normah, ampak je njegova vloga, da ocenjuje veljavno pravo.

Dr. Kristan je tudi menil, da naj bi kronologija v zvezi s plebiscitom zabeležila pomembno zasedanje ustavnega sodišča Jugoslavije, 20. decembra 1990. Devetnajstega decembra je bila namreč postavljena zahteva, da ustavno sodišče Jugoslavije sproži postopek za oceno ustavnosti zakona o plebiscitu, ker da je ta zakon v nasprotju z ustavo Jugoslavije. Dana je bila zahteva po začasni odredbi zoper ta zakon. Ustavno sodišče Jugoslavije se je sestalo 20. decembra in na tej seji se je dr. Kristan postavil na stališče, da ni mogoče, da bi ustavno sodišče na osnovi predpostavke, kakšen bo rezultat plebiscita, sprejelo začasno odredbo zoper zakon, na osnovi katerega se bo izvajal plebiscit. To bi bilo možno storiti šele po izvedbi plebiscita. Večina sodnikov je pritegnila takšnemu stališču in ustavno sodišče ni sprejelo začasne odredbe zoper zakon o plebiscitu. Če bi jo ustavno sodišče sprejelo, bi lahko nastale kar precejšnje težave in vprašanje je, kakšne instrumente bi takrat Beograd uporabil za realizacijo odločitve ustavnega sodišča.

# **SLOVENSKI PARLAMENTARIZEM V LETIH 1990-2000**

**(drugi vsebinski sklop)**

**Uvodni referat**

**dr. Drago Zajc\***

## **Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta**

### **O DEMOKRACIJI IN PARLAMENTARIZMU**

O modernem slovenskem parlamentarizmu lahko govorimo le v okviru širših procesov politične modernizacije, demokratizacije in (re)parlamentarizacije v Srednji Evropi konec 80-tih in v začetku 90-tih let. Te procese je treba obravnavati v kontekstu splošne krize socialističnih sistemov in neustavljivih procesov globalizacije. "Implozija" real-socialističnih sistemov ni bila samo posledica kršenja človekovih pravic, ampak tudi izolacije in nesposobnosti prilagajanja spremembam v širšem in svetovnem okolju. Njihov razpad je bila posledica pomanjkanja osnovnih značilnosti demokracije - demokracija ni samo način življenja in odločanja, ampak je postala osnovni pogoj za uspešen in stabilen razvoj.

Ti procesi, ki so se skoraj hkrati sprožili v državah Srednje Evrope in so med seboj deloma prepleteni, so ponovno potrdili, da je razvoj parlamentarizma usodno odvisen od stanja demokracije - pravzaprav je v Evropi že dvakrat prej prišlo do valov demokratizacije, ki so odločilno vplivali na

---

\* dr. Drago Zajc, profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani

razmah parlamentarizma. Prvič se je to zgodilo po prvi svetovni vojni, ko je po razpadu treh velikih monarhij nastalo veliko število novih držav s parlamentarno obliko vladavine in drugič po drugi svetovni vojni, ko se je parlamentarizem povrnil v države, v katerih so se zaradi nesposobnosti obvladovanja nasprotij in pomanjkljive politične kulture v medvojnem času uveljavile različne korporativno-stanovske vladavine in totalitarni režimi (fašizem ali nacizem). Vmes imamo še fazo demokratizacije v sedemdesetih letih, ki zajame nekatere države Južne Evrope (Španijo, Grčijo in Portugalsko). Ta pogled nazaj je potreben zato, da nam pomaga razumeti, da je bila demokracija šibka rastlinica - kot pravi Eric Hobsbawm v delu "Padec liberalizma" - številni demokratični sistemi so odpovedali zaradi globokih ideoloških delitev med desnico in levico, gospodarske krize ali nacionalnih konfliktov. Menda ni veliko ljudi pričakovalo njeno renesanso po drugi svetovni vojni ali pa, da bi celo prevladala v devetdesetih letih. Poleg tega nas opozarja, da je napredovanje demokracije odvisno od mednarodnih okoliščin ali celo "zunanjih koalicij", ki vplivajo na politična dogajanja znotraj posameznih držav. In končno, da sta uspeh in kvaliteta demokracije odvisna od dveh pomembnih predpogojev, to je od splošnega konsenza in legitimnosti.

Demokracija sama temelji na splošnem konsenzu in ga tudi ustvarja s tem, da z rednimi volitvami daje državljanom možnost vplivati na izbiro predstavnikov in občutek, da so taki parlamenti in vlade legitimni. Vendar še vedno obstoja nevarnost, da je demokracija predvsem mehanizem za formaliziranje razlik med nespravljivimi političnimi, laično-verskimi, nacionalnimi in drugimi skupinami. Stopnja konsenza in legitimnosti je bistveno večja, če so se politični akterji pripravljene sporazumevati preko ideoloških oz. idejnih mej in sodelovati pri skupnih projektih. Evropske države, ki imajo neprekinjen demokratičen razvoj vsaj od konca 2. svetovne vojne, so dosegle visoko stopnjo konsenza in s tem tudi visoko stopnjo stabilnosti.

Številni narodi niso imeli ugodnih pogojev za razmah demokracije in parlamentarizma in niso mogli vzpostaviti lastnih demokratičnih parlamentov. Med take narode brez pomembnejše parlamentarne tradicije



spadamo tudi Slovenci. Kratkotrajno obdobje parlamentarizma v stari Avstriji Slovincem ni dajalo nobenih možnosti, da bi uresničili vsaj osnovni politični cilj - združitev nacionalnega ozemlja. V obdobju pred 1. svetovno vojno, ko so bile dvakrat izvedene volitve na podlagi splošne in enake volilne pravice (1907 in 1911) in smo bili prvič proporcionalno (s 24 poslanci, kar je bilo enako 4% vseh poslancev, ki so zastopali 4% slovenskega prebivalstva v celotnem prebivalstvu avstro-ogrske monarhije) zastopani v dunajskem državnem zboru, ta parlament dejansko ni imel več nobene vloge. Republikanski Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov leta 1918 ni niti uspelo vzpostaviti celotne strukture. Kratkotrajno obdobje parlamentarizma v Kraljevini SHS v dvajsetih letih ni dalo posebnih rezultatov, v 30-tih letih pa pa so bile politične pravice pod avtoritarno kraljevo oblastjo omejene, volitve pa nedemokratske. Novi volilni zakon je zapovedoval vsedržavne liste in imel izrazito večinske učinke - stranka, ki je dobila relativno večino glasov, pa je dobila nesorazmerno velik del (75%) sedežev v beograjski skupščini. Leta 1945 je slovenska komunistična partija, ki je že med vojno ukinila koalicijske elemente v odporniškem gibanju, zavrnila parlamentarno demokracijo in uvedla "ljudsko demokracijo", ki je bila vsebinsko podobna diktaturi proletariata, kot je bila opredeljena v sovjetski ustavi l. 1936. Zunanja koalicija zmagovalcev 2. svetovne vojne, ki se je oblikovala l. 1941 z napadom Nemčije na Sovjetsko zvezo, in razmerja v njej, so že med vojno, zlasti pa po vojni, usodno in dolgotrajno vplivala na naša notranja razmerja in politični razvoj.

Formalna enakopravnost narodov, federativna ureditev povojne jugoslovanske države in lastna (republiška) skupščina so kljub vsemu bile izredno pomembne pridobitve odporniškega gibanja. Vendar je bila zaradi drugačnega pojmovanja človekovih pravic onemogočena kakršna koli opozicija ali strankarsko organiziranje. Zveza komunistov skuša kasneje vprašanje demokracije razrešiti z razvojem samoupravljanja, ki pa ga vsekozi postavlja v okvir formule o "diktaturi proletariata" in z neposrednim (delegatskim) posredovanjem interesov. Razvoj je pokazal, da so ti poskusi odprave klasičnega političnega predstavnštva (strank) privedli do njihovega nasprotja. Kot pravi Norberto Bobbio v svojem delu "Which

Socialism”, se je namesto odprave strankarstva nadaljevala monopolna vladavina ene same stranke. Zato lahko rečemo, da smo imeli Slovenci v svoji zgodovini pretežno opravka z različnimi oblikami omejenega ali navideznega parlamentarizma in s protiparlamentarnimi totalitarnimi in avtoritarnimi idejami in fundamentalizmi najrazličnejših vrst. Te izkušnje bi lahko bile dobro vodilo pri zavedanju pomena našega novega moderne- ga parlamentarizma.

## **ZNAČILNOSTI SLOVENSKEGA PARLAMENTARIZMA**

O novem parlamentarnem duhu med Slovenci lahko govorimo spet v 80-tih letih XX. stoletja. Takrat se začinja novo zavzemanje za človekove pravice in predvsem za duhovno svobodo, ki je povezano s prizadevanji za samostojno slovensko ustavo in demokratično državo. V osemdestih letih se hkrati pojavijo zahteve po večji samostojnosti slovenske skupščine (v Sloveniji se sicer take zahteve pojavijo že konec šestdesetih in v začetku sedemdesetih let v t. im. liberalnem “Kavčičevem” obdobju) in s strani že oblikovane opozicije zahteve po demokratičnih volitvah. Te zahteve se ujemajo z zahtevami v vseh drugih razvitejših državah Srednje Evrope, precej manj pa s težnjami jugoslovanskega partijskega vodstva ali vodstev nekaterih republik takratne Jugoslavije.

Že v tem “predtranzicijskem” obdobju so parlamenti razvitejših držav Srednje Evrope (Poljske, Madžarske, Češke, Slovaške) nujno stopali v središče dogajanja. Vendar so njihove vloge različne - nekateri parlamenti so bolj ali manj pasivni “koristniki” demokratičnih sprememb, medtem ko drugi postanejo pomembni dejavniki demokratičnega razvoja. Med te, med katerimi sta tudi poljski Sejm in madžarski Orszaggyules, spada tudi takratna slovenska republiška skupščina, ki je storila prvi “normativni preboj” iz bivšega sistema. Ta je v septembru leta 1989 sprejela 82 amandmajev k takratni slovenski ustavi iz leta 1974, s katerimi so bile ponovno uvedene klasične človekove pravice in vzpostavljena podlaga za povsem drugačen politični sistem, kot je takrat še prevladoval v Jugoslaviji.

Ustavna dopolnila so zagotovila Sloveniji in njenim prebivalcem zaščito pred kakršno koli vojaško intervencijo ali pred razglasitvijo izrednega stanja na njenem ozemlju. Čez tri mesece (27. decembra 1989) je skupščina sprejela še nov liberalen volilni zakon za izvedbo volitev leta 1990. Ta zakon je pomenil popoln prelom s prejšnjim delegatsko-skupščinskim (posrednim) volilnim sistemom, ki je onemogočal uveljavljanje političnega pluralizma. Vendar so nove in prenovljene politične stranke lahko tekmovalle predvsem za sedeže v enem od treh, to je družbenopolitičnem zboru, za katerega je veljal proporcionalni sistem. Prve demokratične volitve v Sloveniji, ki so bile prvi referendum o prejšnjem sistemu, so hkrati delegitimirale zvezne institucije, zlasti takratno Skupščino federativne republike Jugoslavije.

Nova slovenska skupščina, izvoljena na prvih demokratičnih volitvah v aprilu 1990, je pomenila velik korak v smeri politične modernizacije - skupščina je prevzela pomembne reprezentativne in legitimizirajoče funkcije, hkrati pa je junija 1991 postala parlament samostojne države. V letu 1992 je skupščina - skladno z ustavo, sprejeto v decembru 1991 - sprejela zakon o volitvah v enodomni državni zbor, ki je ena glavnih pridobitev demokratičnega slovenskega parlamentarizma. Zakon, ki je temeljil na načelih proporcionalne delitve glasov (z nekaterimi elementi večinskega sistema), je izhajal tako iz negativnih izkušenj prejšnjega sistema kot iz objektivne potrebe, da bi zagotovili izražanje velikih razlik v pogledih na nadaljnji razvoj. Sama sestava parlamenta naj bi torej zagotavljala čim bolj široko soočanje različnih interesov (Bučar, 2000: 6).<sup>1</sup>

## **1. Položaj in vloga državnega zbora**

Nova ustava iz decembra 1991 je uresničila zahteve po parlamentarni demokraciji na način, da je dala velik poudarek državnemu zboru, ki je

---

<sup>1</sup> Zakon sicer omogoča nekatera odstopanja od sorazmernosti, saj pri delitvi mandatov na državni ravni iz ostankov glasov daje prednost manjšim strankam (delež glasov, ki ga potrebuje manjša stranka za pridobitev mandata, je manjši od deleža, ki ga potrebuje večja stranka).

sicer, po številu poslancev (90) eden najmanjših in tudi najbolj obremenjenih predstavniških teles. Za razliko od drugih držav Srednje Evrope, ki so izbrale model "racionalizirane" parlamentarne vladavine z bolj samostojno vlado, je Slovenija sprejela model, ki je bližji "skupščinskemu parlamentarizmu" (podoben model so zaradi izkušenj s prejšnjim sistemom in strahu za novo demokracijo po 2. svetovni vojni izbrali tudi v Italiji). Odločitev za ta model je bila gotovo povezana deloma s tradicionalističnim pojmovanjem parlamenta zgolj kot utelešenjem ljudske suverenosti, iz katerega sledi tudi razumevanje predstavništva kot zavezanost volilcem. Prav tako pa sledi tudi posebno razumevanje odnosa med parlamentom in vlado, ki naj bi potrebovala stalno pooblastilo parlamenta.<sup>2</sup>

Tudi zakon o vladi iz leta 1993 je določal, da je vlada odgovorna za ureničevanje politike, ki jo določa državni zbor. Poleg tega ima državni zbor odločilen vpliv na vsako fazo oblikovanja vlade – potem ko državni zbor presodi o sposobnosti mandatarja in ga izvoli, ta nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Kandidati za ministre se morajo najprej predstaviti v ustreznih delovnih telesih, šele nato jih lahko izvoli državni zbor. Državni zbor lahko celo mimo volje predsednika vlade vpliva na sestavo vlade, saj lahko nasprotuje razrešitvi ministra(ice), s katerim predsednik ne želi več sodelovati. Ta ustavna določila, ki se precej razlikujejo od ureditve razmerja med parlamentom in vlado v drugih državah (Grad, 1995: 7), zmanjšujejo tako moč kot homogenost vladne ekipe, pri tem pa vlado, ki nima več podpore v državnem zboru, varuje konstruktivna nezaupnica.<sup>3</sup>

Takšen poudarek na državnem zboru (ob katerem je sicer vzpostavljen tudi državni svet kot predstavništvo korporativne interesne strukture) je

---

<sup>2</sup> Podobne predstave o parlamentu kot 'mini-reprodukciji' celotne družbe, ki mu ne gre posebna avtonomija, in predstavništvu kot posebnem delegatskem odnosu, so sprva prevladovale v večini novih demokratičnih srednjeevropskih držav (glej npr. Andrzej Rapaczinski, *Constitutional Politics in Poland*, *The University of Chicago Law Review*, Spring 1991, str. 662).

<sup>3</sup> Druge države Srednje Evrope so sprejele model, v katerem ima vlada nasproti parlamentu močnejšo vlogo. Ustavna ureditev na Madžarskem je leta 1990 dala predsedniku vlade vse pristojnosti pri imenovanju članov vlade, na drugi strani pa odvzela parlamentu možnost, da bi skušal razrešiti posameznega ministra. Parlament lahko razreši samo celotno vlado, vendar so možnosti zaradi konstruktivne nezaupnice zelo majhne (Ilonszki, 1995: 194).

imel za neposredno posledico povečana pričakovanja in velike pritiske po normativnem urejanju, ki se kažejo v preobsežnih dnevnikih, velikem številu izrednih sej in izrednih postopkov. Poslanci odločajo o številnih konkretnih zadevah, o katerih bi lahko odločala vlada. Ukvarjanje z manj pomembnimi zadevami zmanjšuje koncentracijo pri obravnavi pomembnih problemov in nujno potrebnih reform, hkrati pa podaljšuje čas obravnavanja in sprejemanja nujno potrebnih zakonov. Druga posledica pa je bila poudarjeno strankarstvo ("overpartization"), ki je sicer značilno tudi za druge nove parlamentarne demokracije Srednje Evrope (Agh, 1996: 247), kjer se je moč iz civilne družbe preselila v parlament. Parlamentarna arena je tako postala prostor za uveljavljanje predvsem strankarskih interesov in medsebojno merjenje moči političnih strank, ki same še niso dovolj izoblikovane.

## **2. Število strank in njihov koalicijski potencial**

Druga značilnost slovenskega parlamentarizma je precejšnje število strank, ki vstopajo v parlament in povzročajo veliko fragmentalizacijo, slabo razvit koalicijski potencial ter zelo različni modeli koalicij. V primerjavi z veliko večino držav s proporcionalnim volilnim sistemom in še posebej z novimi demokratičnimi državami Srednje Evrope, ki imajo prag za vstop v parlament določen s 5% dobljenih glasov, ima Slovenija precej nižji prag, ki omogoča precej lažji vstop v državni zbor. Nizek prag na vseh dosedanjih slovenskih demokratičnih volitvah (2,5% glasov na volitvah v družbeno-politični zbor leta 1990 in 3 mandati na volitvah v enodomni državni zbor leta 1992 in 1996) je omogočil vstop precej velikemu številu strank, med njimi tudi nekaterim "strankam presenečenja". Na prvih demokratičnih volitvah je od 16 tekmujočih prestopilo prag 9 strank (med njimi tri prenovljene prejšnje "družbeno-politične" organizacije in šest novih strank povezanih v koalicijo Demos). Na drugih leta 1992 (prvih v državni zbor) je od petindvajsetih strank 8 dobilo potrebni minimum glasov za pridobitev treh mandatov (med njimi ena nova stranka - Slovenska nacionalna stranka, od prej zastopanih strank pa so dobili manj samo

socialisti in Liberalna stranka). Na tretjih volitvah je izmed štiriindvajsetih strank, ki so postavile svoje kandidate, 7 prestopilo prag (med njimi ena nova stranka – DeSUS, izpadli pa so demokrati in Zeleni Slovenije).<sup>4</sup>

Volilni rezultati in porazdelitev glasov med uspešne stranke so bili v veliki meri rezultat bolj ali manj izpolnjenih pričakovanj volilcev oz. družbenih skupin (Kitschelt, 1992: 21), še posebej pa strategij posameznih strank in trdnosti njihove identitete. Pomemben dejavnik je tudi upoštevanje dejanskih družbenih problemov in spremenjene socialne strukture. V tem smislu lahko pojasnimo trend upadanja glasov za stranke, ki so se preveč vezale na preteklost ali niso ponujale prepričljivih odgovorov na izzive splošne modernizacije. Obratno pa so stranke, ki so se povezovale s problemi sedanjosti in prihodnosti ali izražale aktualne družbene napetosti (“cleavages”), bodisi ohranjale visoko volilno podporo ali pa pridobile tudi nekajkrat večji delež glasov.

Nove in prenovljene stranke so od vsega začetka imele posebne predstave o načinu delovanja in iskanju zaveznikov. Prvotna predvidevanja, zlasti znotraj “Demosa”, da bo s prehodom v demokracijo vzpostavljeno ozračje strpnosti in tvornega sodelovanja ne glede na razlike v pogledih in da bo mogoče hitro dosegati soglasje v zadevah, ki so v nacionalnem interesu ter oblikovati skupne programe, se niso uresničila. Koalicijski potencial novih parlamentarnih strank, to je pripravljenost na dogovarjanje in povezovanje, ni vedno ustrezal potrebam po stabilnem in predvidljivem vodenju države v obdobju tranzicije. Prva “načelna” koalicija “Demos”, podobna poljski koaliciji Solidarnost, ki jo je sestavljalo šest novih strank (v opoziciji so bile tri prenovljene stranke), je uresničila izredno pomembne cilje svojega programa (osamosvojitve Slovenije in parlamentarno demokracijo), vendar so se znotraj nje pojavila velika nesoglasja

---

<sup>4</sup> Post-socialistične države, ki so na začetku tranzicije uvedle nižje volilne prage, so jih vse dvignile na 5%. Na Poljskem, kjer je leta 1991 veljal čisti proporcionalni sistem in je v sejm prišlo 29 strank, so pred volitvami l. 1993 spremenili volilni zakon in postavili prag na 5%, ki je vplival, da je v sejm prišlo le 7 strank. Na Madžarskem, kjer imajo mešani volilni sistem, je na volitvah l. 1990 za proporcionalni del veljal prag 4% in so ga pred naslednjimi volitvami l. 1994 povečali na 5%, je v Orszaggyules prišlo istih 6 strank. Na Slovaškem, kjer so na prvih volitvah leta 1990 postavili prag na 3%, je prišlo v parlament 7 strank, potem, ko so ga povečali na 5%, pa je leta 1992 prišlo samo 5 strank. Na Češkem, kjer so postavili prag na 5%, je l. 1992 prišlo v poslansko zbornico 8 strank.

glede nadaljnega razvoja. Ta so privedla do njenega razhoda na samem koncu leta 1991. Po drugih volitvah (prvih v državni zbor) se je leta 1992 oblikovala t. i. "velika koalicija", sestavljena iz novih in prenovljenih strank (liberalnih demokratov, krščanskih demokratov in Združene liste socialnih demokratov ter manjše socialno-demokratske stranke), ki so pripadale zelo različnim "duhovnim družinam" ("familles spirituelles"). Čeprav naj bi po nekaterih pričakovanjih prerasla v normalno koalicijo, delovanje te koalicije ni potrdilo teh pričakovanj - partnerji so se komajda strinjali o pomembnih vprašanjih in neredko glasovali različno; v posameznih primerih so glasovali skupaj s strankami opozicije. Trdnost koalicije se sicer ni zmanjšala, ko je takratna manjša socialno-demokratska stranka v aprilu 1994 izstopila iz koalicije, za njeno stabilnost je bilo veliko pomembnejše, ko jo je konec januarja 1996 zapustila Združena lista socialnih demokratov in se je njenih 14 poslancev pridružilo opoziciji. Liberalna demokracija in krščanski demokrati, ki so ostali zadnji partnerji v tej nenavadni koaliciji, so s preostalimi 43 glasovi podpore v državnem zboru (28 + 15) uspeli voditi vlado do konca mandata (iz LDS sta leta 1996 izstopila še dva poslanca).

Nasprotja znotraj koalicije se niso zmanjšala tudi v obdobju po volitvah leta 1996, ko se je politično prizorišče najprej razdelilo na "pomladni" in "levoliberalni" blok. Slovenska ljudska stranka in Liberalna demokracija Slovenije, ki sta bili najbliže politični sredini, sta nato oblikovali t. i. "pragmatično koalicijo", ki se ji je pridružila še manjša Demokratična stranka upokoencev. Zdelo se je, da ima ta koalicija večji potencial in večje možnosti, da oblikuje soglasje o pomembnih vprašanjih tranzicije in konsolidacije. Vendar je bilo delovanje tudi te koalicije daleč od pričakovanj - stranke so si očitale nespoštovanje koalicijske pogodbe in odstopanje od sklenjenih dogovorov. Tudi "pragmatična koalicija" se je težko uskladila glede zakonodajnih prioritet ter ciljev posameznih zakonov, ki naj bi jih

vlada usklajene poslala v državni zbor, kar je pogosto jemalo veliko časa.<sup>5</sup> Notranja dogajanja v koaliciji in njen razpad v aprilu 2000 so povzročila vladno krizo, ki je v demokratičnih parlamentarnih sistemih normalna in bi jo lahko šteli za “rutinsko” - vprašanje je le, koliko časa traja in kako jo rešujemo.

Spreminjanje koalicij in koalicijskih vlad torej samo po sebi ni nenavadno niti nujno usodno za državo – take spremembe v demokratični družbi namreč ne morejo biti posebno pomembne in praviloma le omogočajo prilagajanje spremembam (Bučar, 2000: 6).

V številnih drugih, tudi sosednjih državah, so postale skoraj vsakdanje, pri nas pa so “nepreizkušene”. Vendar pa stanje neprenehnega medsebojnega tekmovanja in nasprotovanja ali celo konfliktnosti med strankami vsake koalicije, ki je sicer v določeni meri podobno stanju v drugih mladih parlamentarnih demokracijah (in smo jo ugotavljali tudi v anketi med poslanci leta 1997), daje vtis, da so se nove stranke pripravljene pridružiti koaliciji predvsem zaradi sodelovanja pri delitvi vzvodov moči in oblasti in ne zaradi sodelovanja pri uresničevanju skupnih programov ob spoštovanju različnosti. V tem smislu se lahko strinjamo z ocenami koalicij v drugih novih državah Srednje Evrope, da nove koalicije obstojajo predvsem “de jure” in ne “de facto”. Takšno tekmovalnost novih strank je seveda mogoče razložiti z relativno kratkim časom njihovega profiliranja, prav tako pa tudi z negotovostjo, ki je posledica precejšnjih sprememb volilne podpore.

---

<sup>5</sup> 'Pragmatična koalicija' je razpadla v zadnjem letu drugega mandata državnega zbora, ko sta se 15. aprila 2000 združili koalicijska Slovenska ljudska stranka in opozicijski Slovenski krščanski demokrati v novo stranko, ki naj ne bi imela nobenih prejšnjih obveznosti. Združitev strank naj bi pomenila razjasnitev političnega prostora. Predsednik vlade je 8. aprila zaradi izstopa ministrov SLS predlagal Državnemu zboru RS izvolitev novih ministrov in svoj predlog povezal z zaupnico; potem ko poslanci niso izglasovali njegovega predloga, je vlada 'padla'. Nastal je položaj, ki je predviden v ustavi RS za take primere, da je mogoče v 30 dneh vložiti nove predloge za predsednika vlade, pri čemer je zelo pomemben tretji krog (člen 111). V primeru, če poslanci ne bi izvolili novega mandatarja, predsednik države razpusti državni zbor in skliče nove volitve. Odgovornost za predčasne volitve je bila za poslance preveliko breme in ob razumevanju svoje neodvisnosti je nazadnje prevagalo, da je za državo pomembnejša kontinuiteta dela državnega zbora do rednih volitev, to je stališče proti 'samorazpustitvi'. Tako je bil v tretjem krogu glasovanja 3. maja izvoljen kandidat 'pomladnih strank' (s 46 glasovi proti 44). Vendar je ob aktualnem razmerju moči v državnem zboru vprašljivo ali je mogoče postaviti učinkovito vlado, še posebej, če bo njeno delovala le nekaj mesecev. Nova začasna vlada bo torej lahko bolj usklajena, vendar je vprašanje ali bo v tem času rešila vladno krizo ali pa jo bo le podaljšala.



Vendar je ta kriza, kot ugotavlja tudi prof. Bučar, povezana z globokim vrednostnim razhajanjem glede volilnega sistema. Predlog za večinski sistem, ki je po mnenju ustavnega sodišča zmagal na referendumu leta 1996, naj bi bil po mnenju predlagateljev predvsem način za razčiščenje slovenskega političnega prostora, kar je gotovo legitimno prizadevanje, vendar pa bi tudi gotovo terjal umetno zožitev interesne pluralnosti. V tem smislu pomeni predlog odmik od prvotnih “demosovih” izhodišč oblikovanja volilnega sistema. Prav tako pa bi oz. bo Slovenija predstavljala izjemo med novimi državami Srednje Evrope. Kot kažejo glasovanja, je vztrajanje pri večinskem sistemu neproduktivno.<sup>6</sup> Treba bi bilo treba iskati druge legitimne izhode, kar bi pomenilo veliko olajšanje za številne poslance, ki se sicer čutijo zavezane odločbi ustavnega sodišča, vendar bi jim glasovanje za večinski sistem povzročilo hude moralne dileme in osebne stiske.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Državni zbor v nobenem dosedanjem poskusu – tudi v zadnjem, četrtem dne, 25. aprila, – ni zbral zadostne dvotretjinske podpore za spremembo volilnega sistema in oz. za uvedbo dvokrožnega večinskega sistema (od 79 poslancev je za zakon glasovalo 45, proti pa 20 poslancev). Zakonodajni postopek je bil tako končan.

<sup>7</sup> Taka legitimna rešitev je sprememba ustave oz. dopolnitev 80 člena ustave tako, da se poslanci volijo po volilnem sistemu, ki zagotavlja kandidatnim listam sorazmerno zastopanost v državnem zboru ob ustrezno visokem volilnem pragu, ki bi imel določene učinke večinskega sistema. Volilni sistem naj bi hkrati zagotovil poimensko izbiro med kandidati. (Predlog za začetek postopka za spremembo ustave je že januarja 2000 vložila skupina 30-tih poslancev iz vrst LDS, ZLSD, DeSUS in narodnosti ter neodvisni poslanec). Obstojajo možnosti, da bi stranke kljub velikim nasprotjem približale svoja stališča in sprejele predlog kljub argumentom, da se v volilnem letu volilnega zakona ne spreminja (čeprav se je to dvakrat že zgodilo – l. 1989 in l. 1992).

**TABELA 1: VRSTE IN TRAJANJE KOALICIJ**

Koalicije	Stranke v koaliciji	Število sedežev v DZ	Trajanje koalicije	Razlog spremembe oz. konca
1. 'Demos' - načelna koalicija	SKD, SKZ, ZS SDSS, SDZ, LS	47(80)*	16.5.1990- 14.5.1992	Konstrukt. nezaupnica
'Mala koalicija'	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS 50(80)	38(80)	14.5.1992- 12.1.1993	Volitve v DZ
'Velika koalicija'	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55	12.1.1993	Združitev LDS,DS,ZS Izstop SDSS Izstop ZLSD
		63	14.3.1994	
		59	6.4.1994	
		43	31.1.1996	
'Pragmatična koalicija'	(nova) LDS, SLS, DeSUS	49 30	27.2.1997 15.4.2000	Volitve v DZ Izstop SLS

\* Upošteva se število sedežev v družbenopolitičnem zboru Skupščine RS, ki so jo sestavljali trije zbori.

### 3. Nezadostna institucionalizacija državnega zbora

Tretja značilnost slovenskega parlamentarizma je njegova nezadostna notranja institucionaliziranost, ki je posledica nekaterih pojmovanj demokracije in vloge parlamenta. Slovenci imamo sicer globoko spoštovanje do demokratičnih institucij in intuitivno razumevanje demokratičnih procedur, vendar jih dojemamo klišejsko in dobessedno, kar lahko le deloma povežemo s pomanjkanjem spoštovanja demokratičnih pravil odločanja v preteklem obdobju. Zato v osnovi ne dajemo dovolj podpore ali pa celo nasprotujemo odločnejšemu vodenju parlamenta, racionalni delitvi dela, omejevanju razprav in ureditvi ("streamlining") zakonodajnih postopkov.

Takšne značilnosti so se začele kazati kmalu, ko je novi državni zbor začel z delom na posodobitvi zakonodajnega postopka, pri čemer je dal velik poudarek na demokratičnost in transparentnost kot predpogoj legitimnosti odločitev. Poslovnik, ki je bil sprejet v juniju 1993, je sicer omogočil tudi moderno delitev dela med skupna zasedanja in delovna telesa (kot je opozarjal Leonid Pitamic v svojem delu "Država" že leta 1927, naj bi ta opravila večji del dela), vendar je hkrati zadržal nekatere značilnosti prejšnjega skupščinskega poslovnika (Pitamic, 1927: 336). V skladu s poslovnikom so delovna telesa oblikovana tako, da je zagotovljena njihova temeljna funkcija, to je specializacija in zagotavljanje kontinuitete oblikovanja politik. V delovnih telesih naj bi poslanci, ki so tako ali drugače povezani s področji, ocenjevali dejanske procese in ugotavljali potrebo po zakonodajnem urejanju oz. dopolnjevali zakonodajne predloge. Glede na to, da so sestavljena iz predstavnikov poslanskih skupin, naj bi delovna telesa omogočala tudi "strankarska" pogajanja, razreševala konflikte in pospeševala odločanje.

Vendar se je pri oblikovanju delovnih teles in v njihovem delovanju pojavilo več pomanjkljivosti. Prva in najočitnejša je ta, da je število stalnih delovnih teles v obeh mandatih državnega zbora preveliko absolutno in relativno glede na število vseh poslancev, še posebej če upoštevamo število vseh članov rednih delovnih teles (Komisija za volilni sistem in ustavne spremembe, KVIAZ in Odbor za mednarodne odnose štejejo npr. po 20 članov, itd.). Medtem, ko je v prvem mandatu (1992-1996), delovalo 23 delovnih teles, jih je bilo v drugem mandatu (1997-2000) ustanovljenih 26.<sup>8</sup> Tudi če bi bil državni zbor številčno večji, bi poslanci morali delovati v več kot dveh delovnih telesih, kar je skrajna meja obremenitve v drugih parlamentih. Pri sedanjem številu stalnih delovnih teles in glede na

---

<sup>8</sup> Število delovnih teles je veliko tudi v primerjavi z drugimi precej večjimi parlamenti. Tako ima npr. češka poslanska zbornica, ki šteje 200 poslancev, le 11 delovnih teles, od katerih večina pokriva področja dveh ministrstev, posamezen poslanec pa je lahko član le enega delovnega telesa (z izjemo mandatno-imunitetne komisije). Enako število delovnih teles ima tudi slovaški parlament, ki šteje 150 poslancev. V madžarskem parlamentu, ki ima 386 poslancev, imajo 19 delovnih teles, v nam bolj podobnem izraelskem Knessetu, ki ima 120 poslancev, pa imajo 12 delovnih teles (poprečen poslanec je v 1,5 delovnega telesa). Švedski Riksdag s 249 poslanci ima npr. le 16 stalnih delovnih teles.

skupno število članov delovnih teles (367), je povprečen poslanec slovenskega državnega zbora član več kot štirih delovnih teles, kar je nekajkrat več kot v primerljivih drugih parlamentih.<sup>9</sup> Poslanci zato težko razporejajo svoj čas za delo v delovnih telesih, katerih se se včasih prekrivajo, zaradi obveznosti poslancev v več hkrati sklicanih telesih pa se seje enih tudi prekinjajo. Druga pomanjkljivost pa je nezadostna kontinuiteta v članstvu (od 15 članov Komisije za evropske zadeve jih je npr. le 4 iz sestave v prejšnjem mandatu), kar nedvomno vpliva na sposobnost članov presojati predloge zakonov in jih kvalitetno dopolnjevati. Obe pomanjkljivosti imata pomembne posledice, saj so delovna telesa pri dopolnjevanju predlogov zakonov – torej v svoji osnovni funkciji najmanj uspešna – medtem ko so v prvem mandatu od vseh sprejetih amandmajev (8126) poslanci predlagali 4004 in je vlada predlagala 2269 amandmajev, so jih delovna telesa predlagala le 1853.

Drugi pomembni korak k modernizaciji procesa odločanja je bil storjen s spremembo zakonodajnega postopka, ki zagotavlja demokratični dialog in uveljavljanje interesov poslanskih (strankarskih) skupin ter hkrati ščiti manjšine. Vendar je zakonodajni postopek ostal premalo racionalen in ekonomičen, saj določa tri branja predloga zakona, ki se sicer vsebinsko razlikujejo (poslovnik zagotavlja razpravo od splošnega k posameznemu), a zahteva ponavljanje obravnav v matičnem delovnem telesu in na skupnem zasedanju.<sup>10</sup> Tako oblikovan zakonodajni postopek zahteva ogromno energij poslancev in tudi vodstva državnega zbora. Redni zakonodajni postopek je v razmerah velikih pritiskov po modernizaciji zakonodaje postal ozko grlo, na kar je posebej opozarjala tudi Evropska komisija v svojih poročilih o napredku Slovenije v procesu približevanja EU.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Po podatkih Raziskovalnega sektorja Državnega zbora z dne, 3.5.2000, je znašalo število vseh članov štirinajstih komisij 173, število vseh članov dvanajstih odborov pa 194. Poleg tega je kar 40 poslancev v drugem mandatu članov petih preiskovalnih komisij.

<sup>10</sup> Drugi novi parlamenti Srednje Evrope imajo racionalnejše zakonodajne postopke. Poslovnik poljskega sejma iz leta 1992 npr. določa tri branja, vendar se prvo branje opravi v matičnem delovnem telesu. Poslovnik madžarskega Országgyűlése iz l. 1994 določa, da se predloge zakonov obravnava na splošni in posebni razpravi (čl. 42).

<sup>11</sup> Evropska komisija je že v svojem poročilu za leto 1998 opozorila, da je "zakonodajni postopek prepočasen – vsak zakon gre skozi tri branja in nestabilnost znotraj koalicije upočasnjuje parlamentarno odločanje".

V takih razmerah je državni zbor zelo težko deloval in načrtoval svoje delo. V prvem mandatu je bilo komajda polovica zakonov sprejetih v rednih postopkih (kar 182 oz. 48 % jih je bilo sprejetih po hitrem postopku, 19 zakonov pa po posebnem "skrajšanem" postopku).<sup>12</sup> Poleg 40 rednih sej je bilo sklicanih kar 53 izrednih sej. Podoben trend pa se je nadaljeval tudi v času drugega mandata.

Državni zbor je kljub tem okoliščinam opravil veliko delo - v svojem prvem mandatu (1992-1996) je uspel sprejeti 373 zakonov, med katerimi so bili številni izredno pomembni za hitro tranzicijo in tudi začetno utrjevanje mlade demokracije. Poleg vlade, ki je predlagala 399 zakonov (sprejetih je bilo 293), ugotavljamo tudi veliko zakonodajno iniciativo poslancev, ki so predlagali 233 zakonov (sprejetih je bilo 79). V času prvega mandata je državni svet predlagal 8 zakonov (sprejet je bil eden), tri zakone pa so predlagali državljani (njihove predloge so prevzeli nekateri poslanci). V drugem mandatu je v prvih treh letih (1997-1999) sprejel 258 zakonov (od teh se je 57 nanašalo na usklajevanje z "acquis communautaire") in postal neke vrste "tovarna zakonov".

Vendar so bile v takih razmerah izredno velikega pritiska na zakonodajno urejanje možnosti poglobljenega obravnavanja in sprejemanja zakonodaje objektivno zmanjšane. Prihajalo je do "legislativnega paradoksa", ko se je s številom sprejetih zakonov zmanjševala njihova kvaliteta.<sup>13</sup> Poskusi, da bi racionalizirali delovanje državnega zbora s strani Komisije za poslovanje in tudi predsednika državnega zbora, zaradi različnih pogledov strank in nasprotovanja opozicije, deloma pa tudi zaradi negotovosti glede spremembe volilnega sistema, niso uspeli.

---

<sup>12</sup> Delež tako sprejetih zakonov je precej večji v primerjavi z nekaterimi drugimi parlamenti, Tako je madžarski Országgyűlés v svojem prvem mandatu (1990-1994) od 432 sprejetih zakonov le 74 (17%) sprejel po izrednem postopku (Soltesz, 1995: 81).

<sup>13</sup> Od 375 zakonov sprejetih v prvem mandatu, je bilo kar 131 zakonov, ki so spreminjali in dopolnjevali obstoječe zakone (34,9%), medtem ko je bilo takih v prvih dveh letih drugega mandata 74 (51,1%).

**TABELA 2: Število sej in točk ter zakonov sprejetih v Skupščini RS in v Državnem zboru**

	Skupščina RS	Državni zbor	
	1990-1992	1992-1996	1997-1999
Število rednih sej	50**	40	18
Število izrednih sej	*	53	42
Število točk dnevnega reda	753	1331	971
Število sprejetih zakonov	179	375	258
Od teh se nanaša na usklajevanje s pravnim redom EU	-	-	57
Zakoni sprejeti v: rednem postopku	*	151	76
hitrem postopku	*	182	136
skrajšanem post.	*	42	46
Število vetov Državnega sveta	-	27	*
Število nepreglasovanih		6	

Vir: Raziskovalni sektor Državnega zbora.

\* ni podatkov

\*\* podatek za družbenopolitični zbor

V teh okoliščinah in tudi zaradi njegovega položaja vloga državnega sveta v zakonodajnem delu ni bila izrazita in pomembna. Od vseh odložitelnih vetov, ki jih je v letih 1992-1996 vložil na zakone, jih državni zbor le 6 ni preglasoval. Državni svet se v svojem prvem mandatu tudi ni dovolj utrdil, prav tako pa ni imel možnosti spremljati oblikovanje zakonov v državnem zboru, še posebej kadar je šlo za hitre postopke (Kristan, 1997: 309). Poleg tega se veliko interesov, ki naj bi se izražali skozi državni svet, lažje uveljavlja skozi državni zbor.

Predloga novega poslovnika, ki ga je novembra 1998 pripravila poslovniška komisija, in ki bi poenostavil prvo branje, povečal odgovornost delovnih teles ter poudaril vlogo predsednika in kolegija predsednika državnega zbora, poslanci niso sprejeli (za predlog je na 16. redni seji komisije dne, 27. oktobra 1999, glasovalo le 23 poslancev, proti pa je bilo 42 poslancev). Državni zbor tako doslej v tem mandatu ni zmožgel

odpraviti enega temeljnih razlogov počasnega in neracionalnega odločanja, ki zahteva ogromno energije poslancev in ki ga negativno ocenjujejo tudi zunanji dejavniki.

#### **4. Nižja reprodukcija parlamentarne elite**

Četrta značilnost slovenskega parlamentarizma je nižja reprodukcija parlamentarne elite. Vsak parlament potrebuje določeno učinkovitost, ki jo je sicer težko meriti, vendar se izraža skozi dobro planiranje dela, stabilnost postopkov in predvidljivost ter kvaliteto odločitev. Predpogoj za to je "institucionalno znanje", ki ga v veliki meri zagotavljajo poslanci, ki so izvoljeni v več zaporednih mandatih. Glede na to, da najbolj obvladajo veščine parlamentarnega razpravljanja, pogajanja ter razreševanja konfliktov ter umetnost ustvarjanja kompromisov, predstavljajo t.im. parlamentarno elito, ki je pomemben sestavni del politične elite v vsaki državi. Ne poznajo samo formalnih proceduralnih pravil, ampak tudi neformalna oziroma nenapisana pravila parlamentarnega obnašanja in ravnanja v primerih, ki niso dovolj precizno opredeljeni v poslovniku ali pa v povsem novih situacijah. Še tako dober poslovnik ne more prispevati k preglednosti odločanja in kvaliteti odločitev, v kolikor poslanci ne znajo uporabljati sredstev in načinov, ki so jim na voljo za predstavljanje stališč, uspešno uveljavljanje interesov ali za konkretno dopolnjevanje predlogov zakonov. Zrela parlamentarna elita pomembno določa tako ritem in stabilnost parlamentarnega dela kot tudi njegovo predvidljivost in učinkovitost.

Medtem, ko so se politične in parlamentarne elite v zahodnih parlamentarnih demokracijah oblikovale v neprekinjenem povojnem obdobju, pa člani novih demokratičnih parlamentov v Srednji Evropi niso mogli hitro pridobiti ustreznih izkušenj. Nova tranzicijska politična elita, ki se je oblikovala neposredno ob spremembi političnih sistemov, je bila polna nasprotij in je svojo nalogo razumela predvsem kot humanistično poslanstvo. Ena od njenih velikih pomanjkljivosti - ki je bila hkrati razlog njenega fundamentalizma in voluntarizma - je bila nizka profesionalnost (Agh, 1996/b: 45), ki je bila značilna zlasti za parlamentarno elito. Druga značilnost nove

parlamentarne elite pa je bila nizka stopnja njene reprodukcije. V Sloveniji in tudi v drugih državah Srednje Evrope je stopnja reprodukcije parlamentarne elite še vedno nižja kot na Zahodu - medtem ko se je delež ponovno izvoljenih poslancev v poljskem Sejmu po tretjih volitvah leta 1997 povzpел na 51% in v češki Poslanecki snemovni leta 1998 na 54,5%, je bilo na prvih volitvah v Državni zbor RS leta 1992 izvoljenih komaj 31 (12,5%) poslancev prejšnje skupščine (240), na drugih demokratičnih volitvah leta 1996 v Državni zbor RS izvoljenih 38,8% poslancev, ki so to funkcijo opravljali v prvem mandatu. Ti deleži so manjši od ustreznih deležev v parlamentih z daljšo in neprekinjeno tradicijo in ne prispevajo k večji stabilnosti dela in učinkovitosti odločanja, prav gotovo pa vplivajo tudi na kvaliteto sprejetih odločitev. Novi poslanci se težko navajajo na parlamentarno okolje, zlasti v razmerah, ko veliko določb poslovnika ni (dovolj) preizkušenih in se zdi, kot da postopki potekajo "na novo" (Zajc, 2000: 108).

Relativno manjši deleži ponovno izvoljenih seveda niso nujno posledica velike selekcije volivcev, čeprav velja, da so volilci in javnost nasploh precej kritični do dela parlamenta in tudi do poslancev. Ta kritika je gotovo posledica razočaranj nad objektivno slabšo sposobnostjo novih in neizkušenih parlamentov, da se spoprimejo z realnimi problemi tranzicije. Prav gotovo gre tudi za razočaranje nad včasih nizko ravnijo razprav in poskusi osebnega obračunavanja med poslanci ter velike stopnje "personalizacije konfliktov", ki je značilna za vse nove parlamente (Olson, 1994: 121). Javnost očitno zelo kritično ocenjuje majhno pripravljenost poslancev oblikovati soglasje, ko gre za pomembna vprašanja v nacionalnem interesu (vključno z oceno pretekle zgodovine). Vendar gre za še en zanimiv fenomen, namreč, da javnost po dolgem obdobju navidezne nekonfliktnosti in neproblematičnega odločanja enostavno ni navajena, da se o pomembnih konfliktih razpravlja javno. Do podobne reakcije prihaja tudi v parlamentih t. im. utrjenih zahodnih parlamentarnih demokracij.



**TABELA 3: Deleži ponovno izvoljenih poslancev v izbranih parlamentih**

Parlament oz. spodnji dom	Leto volitev	Število poslancev	Delež ponovno izvoljenih
Poljski Sejm	1989	460	9%
	1991		27%
	1993		37%
	1997		51%
Madžarski Országgyűlés	1990	386	5,2%
	1994		35,2%
	1998		47,2%
Češka Poslanecka snemovna	1992	200	41,5%
	1996		51,0%
	1998		54,5%
Slovenski Skupščina Državni zbor	1990	80*	26,0%
	1992	90**	12,2%
	1996		38,8%
Nemški Bundestag	1990	662	62,5%
	1994	672	69,8%
	1998	669	73,4%
Švedski Riksdag	1994	349	71,1%
	1998		72,0%
Izraelski Knesset	1995	120	67,5%
	1999		65,9%

Vir: Parlamentarne statistike.

\* Delež je izračunan na podlagi števila delegatov v prejšnjem družbenopolitičnem zboru (50), izmed katerih je bilo 13 ponovno izvoljenih v vse zборе Skupščine RS.

\*\* Delež je izračunan na podlagi skupnega števila delegatov v treh zborih prejšnje Skupščine RS (240).

Razpravljanje o težjih problemih, o katerih ni mogoče najti hitrih rešitev, običajno znižuje ugled parlamenta.

Posebno vprašanje pa je tudi način poročanja množičnih medijev o delu državnega zbora. Množična sredstva obveščanja, ki poročajo tudi

neposredno iz zasedanj in tudi sej delovnih teles, ustvarjajo posebno sliko o delu s tem, da prikazujejo posamezna najbolj kontroverzna stališča poslanskih skupin ali posameznih poslancev in z namenom, da pritegnejo javno pozornost, poudarjajo ekscesne pojave, kot so razne grobosti. Veliko manj pa spremljajo vsebinsko obravnavo posameznih zakonskih projektov skozi različna branja ali opozarjajo na subtilne podrobnosti, ki so odločilne pri odločanju. Na ta način krepijo vtis o “prepirljivosti” državnega zbora, težavnosti njegovega vodenja in tudi sindrom “personalizacije konfliktov”.

Pri oceni razlogov teh nižjih deležev pri nas moramo upoštevati tudi precejšnje spremembe v volilni podpori posameznim strankam - na listah strank, ki so dobile na drugih volitvah precej večjo podporo kot prvič, so bili pretežno kandidati brez predhodnih izkušenj. Poleg tega imajo tudi stranke svoje posebne kriterije za uvrščanje kandidatov na kandidatne liste. Na dugi strani pa je videti, da se v Sloveniji poslanci ne odločajo zlahka za to, da bi ponovno kandidirali, nekateri pa celo odhajajo iz državnega zbora ali celo iz politike na druga mesta in funkcije. Nekateri se nočejo izpostavljati tveganju, saj po koncu mandata ne morejo z gotovostjo pričakovati, da se bodo vrnili v poklic. Videti je, da poklic politika zaradi tradicionalne politične kulture, ki se je oblikovala v okoliščinah dolgotrajne vpetosti v tuje državne okvire in ni bila naklonjena niti strankarstvu niti parlamentom (Rupel, 1998: 138), ni posebno cenjen. Takšno stanje je gotovo v nasprotju s trendi profesionalizacije na vseh drugih področjih in utegne imeti dolgoročno izredno škodljive posledice za mlado in še ne dovolj prepoznavno državo in še posebej v procesu vključevanja v EU.

K slabšemu vrednotenju novega slovenskega parlamenta ne nazadnje nekoliko prispeva tudi sam državni zbor s tem, da ne uspeva dovolj pojasnjevati javnosti razloge za posamezne svoje zakonodajne projekte in akcije, ali pa tudi vplivati na javnost, da bi lažje sprejela določene ukrepe kot nujni sestavni del procesa modernizacije in konsolidacije demokracije. Okoli slovenskega parlamenta se še ni izoblikovala dovolj široka strokovna in širša zainteresirana javnost, ki bi poglobljeno spremljala njegovo delo, kot se je oblikovala okrog drugih parlamentov. Potrebno bi bilo tudi

zagotoviti stalnejše vire za kontinuirano raziskovalno delo oz. vključevanje zunanjih institucij.

\* \* \*

Če ocenjujemo slovenski parlamentarizem v širšem smislu, ugotovimo, da je njegova utrditev povezana s sposobnostjo razreševati konflikte in oblikovati zadosten konsenz v izredno občutljivem obdobju tranzicije. Od oblikovanja konsenza je odvisna ne nazadnje tudi učinkovitost konsolidacije demokracije in vključevanje v Evropo, to pa je odvisno v veliki meri od zrelosti političnih strank in njihove sposobnosti za sodelovanje tudi preko "idejnih" ali ideoloških mej oz. od koalicijskega potenciala.

Primer slovenskega parlamenta kaže, da splošni procesi modernizacije zahtevajo tudi modernizacijo osrednje politično predstavniške institucije in še posebej procesa odločanja. V primeru državnega zbora so prav nesoglasja med poslanskimi strankarskimi skupinami preprečila nujno potrebno modernizacijo poslovnika oz. zakonodajnega odločanja. Utrditev novega modernega parlamentarizma – kot kažejo tudi primeri iz drugih novih demokratičnih držav - je ne nazadnje odvisna tudi od utrditve nove slovenske parlamentarne elite.

Novi slovenski parlament je kljub posebnim okoliščinam in pomanjkljivostim opravil veliko zgodovinsko delo, izkoristil vse pomembne in enkratne priložnosti in oblikoval ter zagotovil kontinuiteto politik, ki so pomembne za državljane in za državo. Ukvarjati se mora z veliko bolj pomembnimi zadevami kot pa parlamenti držav z etablirano demokracijo, zato z njegovo učinkovitostjo nismo zadovoljni, vendar pa je njegova učinkovitost primerjalno morda večja od kakšnega drugega parlamenta držav v tranziciji. S svojim delovanjem prispeva k utrditvi demokracije ne le v Srednji Evropi ampak tudi v Evropi nasploh, za katero ni izgledalo, da bo prevladala v devetdesetih letih zadnjega stoletja.

## LITERATURA

- Agh, Attila (1996), Mezzo-Politics in Central Europe: Fighting with the Infantile Disease in Europeanization and Democratization, in (A. Agh and G. Ilonszki, eds.): Parliaments and Organized Interests; HCDS, Budapest,
- Bučar, France (2000), Na političnem razpotju, Delo (sobotna priloga),
- Bučar, France (1988), Usodne odločitve, Časopis za kritiko znanosti,
- Grad Franc (1995), Prispevek na posvetu pravnikov v upravi, Brdo,
- Kitschelt, (1992), Formation of the Party System in East Central Europe, Politics & Society, No. 1,
- Kristan, Ivan (1996), Specifics of Slovene Bicameralism, in (S. Kropivnik and others, eds.): Conflicts and Consensus, Third Regional Conference of Central European PSA, Bled, SPOD,
- Liebert, Ulrike (1998), The Politics of Parliamentary Institutionalization in New Democracies, v (L. D. Longley in D. Zajc, ed.): The New Democratic Parliaments: The First Years, RCLS, IPSA, Appleton,
- Ogris, Albin (1927), Politične stranke, samozaložba, Ljubljana,
- Olson, David (1994), Democratic Legislative Institutions, M. E. Sharpe, Armonk,
- Polsby, Nelson, B. (1969), The Institutionalization of the U.S. House of Representatives, American Political Science Review, No. 62,
- Pitamic, Leonid (1927), Država, Založila Družva Sv. Mohorja (ponatis: CZ, Ljubljana, 1996),
- Rupel, Dimitrij (1998), Svoboda proti državi, FDV, Ljubljana,
- Soltész, Istvan (1995), The Committee System of the First Parliament, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.): The First Parliament, HCDS, Budapest.
- Velišček, Jožica (1999), Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora, v (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje (Parliamentary Leadership), DZ, Ljubljana,
- Zajc, Drago in Lukšič, Igor (1996), The Development of Modern Parliamentarism: The Case of Slovenia, in (A. Bibič and G. Graziano, eds.): Civil Society, Political Society, Democracy, SPOD,
- Zajc, Drago (2000), Parlamentarno odločanje, FDV, Ljubljana.

## KOREFERATI

Ciril Ribičič\*

### **Tajnost glasovanja v Državnem zboru (Kdo in kako lahko nadzira poslance)**

“Predlagam, da se glasovanje v državnem zboru organizira tako, da bo sta vsestransko varovani tajnost glasovanja in onemogočeni pritiski na poslance, kako naj glasujejo ali možnost nadzora nad tem, kako je kdo glasoval.”

Obravnavanje tajnega glasovanja v državnem zboru odkriva eno temnejših in na žalost vedno znova aktualnih strani slovenskega parlamentarizma. Prvič sem se soočil s poskusi flagrantnega kršenja načela tajnosti glasovanja s strani LDS, takratnega koalicijskega partnerja ZLSD kot stranke, na katere listi sem kandidiral, in sicer zaradi zapletov pri volitvah najvišjega parlamentarnega funkcionarja. Šlo je za predlog, da poslanski par, ki bi mu zaupali obe stranki, neformalno preverja, kako so poslanci izpolnili glasovnice. Takrat sem se v poslanski skupini uprl takšnemu predlogu s sklicevanjem na poslansko samostojnost in dostojanstvo ter na razmerje zaupanja, ki naj vlada med poslancem in njegovo stranko oz. poslansko skupino. Ne gre za to, da stranka oz. poslanska skupina ne bi smeli vplivati na odločanje poslancev, ali jim ne bi smeli priporočiti takšne ali drugačne odločitve. Gre za to, da je pri tajnem glasovanju že iz same narave tega dejanja očitno, da gre za osebno odločitev, pri kateri poslanec odloča po svoji vesti in mora biti vsestransko zagotovljena njegova samostojnost in možnost povsem svobodnega odločanja. Že takrat sem razmišljal, kako bi se dalo trajno preprečiti možnost takšnih nesistemskih pritiskov na

---

\* dr. Ciril Ribičič, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani; poslanec Državnega zbora

poslance, ki so se pozneje, po volitvah konec 1996, okrepili na nasprotnem polu poslanske zbornice.

Prvo formalno pobudo v zvezi s tajnostjo glasovanja sem dal predsedniku državnega zbora 14. januarja 1997, ko se je nabralo kar nekaj povodov zanj. Že prej sem neformalno in tudi s parlamentarne govornice opozarjal na nesprejemljive kršitve tajnosti glasovanja. Kaj se je dogajalo?

Vse skupaj se je začelo potem, ko je po volitvah 1996. leta državni zbor omrtvila polarizacija na dva bloka s popolnoma enako številčno podporo. Petinštirideset poslank in poslancev so štele poslanske skupine treh desnosredinskih strank (SLS, SDS in SKD), v nasprotni blok pa so se povezali poslanci vseh ostalih strank (LDS, ZLSD, Desus, SNS) in oba predstavnika narodnih skupnosti.<sup>1</sup>

V takšnih razmerah, v katerih je grozil zastoj dela državnega zbora, so vodstva desnosredinskih strank in/ali njihovih poslanskih klubov sklenila, da bodo za vsako ceno zagotovila disciplinirano glasovanje vseh 45 "svojih" poslank in poslancev, tudi v primerih, ko je predpisana tajnost glasovanja. Zelo mogoče je, da je bil eden od dodatnih razlogov za takšno odločitev prestop enega od poslancev v nasprotni blok in so se bali dodatnega bega kakšnega od glasov na tajnem glasovanju. Pojavilo se je kar nekaj oblik protipravnega pritiska na poslance. Čim sem javno opozoril na eno, so

---

<sup>1</sup> Desnosredinske stranke niso uspele prepričati predstavnikov narodnih skupnosti, da bo njihova vladna politika spoštovala njihove pridobljene pravice in jih razvijala. To tudi ni bilo enostavno, saj so ravno iz teh strank večkrat prihajali predlogi, ki so skušali zmanjšati raven manjšinske zaščite. Zato so se usmerili v spodbijanje pravice obeh narodnostnih poslancev, da glasujeta o tistih vprašanjih, ki niso neposredno povezana s položajem narodnih skupnosti. Nasprotniki predlogov, da bi omejili pravice narodnostnih poslancev, tako da ne bi mogla soodločati o volitvah predsednika vlade, imenovanju ministrov ipd., so se sklicevali na to, da ni vsak kandidat za predsednika vlade ali ministra enako naklonjen manjšinskim pravicam in da s svojo izbiro ne dala-jo nič drugega, kot presojajo, katera (kadrovska) rešitev je primernejša ravno s tega posebnega zornega kota. S tega vidika je zadeva podobna odločanju o nekem zakonu, ki se ne nanaša samo na narodnostne pravice, posredno pa lahko usodno vpliva tudi nanje. Državljanska pobuda "Slovenska Istra" je sprožila ustavno pobudo za oceno ustavnosti volilne zakonodaje in statuta Mestne občine Koper. Pri tem so se med drugim zavzeli za vezan in omejen mandat poslancev narodnih skupnosti, zaradi česar je "protiustavno, da sodelujeta pri odločanju o vseh pristojnostih državnega zbora". Ustavno sodišče je najprej s sklepom (U-I-283/94-32) zavrnilo predlog o tem, da se zadrži izvajanje spodbijanih aktov. Pri tem je ugotovilo, da je sicer res, da bi lahko izvajanje veljavne ureditve, po kateri poslanca narodnih skupnosti odločata o vseh vprašanjih, vodila do težko popravljivih posledic, res pa je tudi, da bi začasni odvzem oz. omejitev teh pravic ravno tako lahko vodil do težko popravljivih posledic. V svoji odločbi je ustavno sodišče (U-I-283/94) zavrglo pobudo, kolikor se je nanašala na omejevanje pravic poslancev narodnih skupnosti, ker "ne posega neposredno v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnikov".

se odločili za drugačno pot uresničitve istega cilja: prisiliti vse poslanke in poslance, da glasujejo v skladu z odločitvijo svojih strank in/ali poslanskih skupin. Zanimivo si je поблиže ogledati poti, ki so jih ubirale stranke in/ali poslanske skupine, da bi protipravno disciplinirale svoje poslance.

Poprej velja poudariti, da je tajnost glasovanja v državnem zboru izjema. Pravilo je javno glasovanje. Motijo se namreč tisti, ki glasovanje s pomočjo elektronske naprave (s pritiskanjem na ti. sive tipke) štejejo za tajno glasovanje. Gre namreč za posebno obliko javnega glasovanja, saj se podatki o prisotnosti in o tem, kako je kdo glasoval, sproti izpisujejo na velikem platnu za predsedujočim, izpiske glasovanja pa lahko dobijo tako poslanci kot akreditirani novinarji neposredno po vsakem glasovanju (kmalu pa si jih bodo lahko ogledali in natisnili vsi, ki spremljajo zasedanja državnega zbora prek interneta). Glasovanje z elektronsko napravo je torej samo sodobnejša oblika javnega glasovanja, ki bi sicer potekala z dvigovanjem rok ali uporabo glasovalnih kartonov<sup>2</sup>. Takšno, lahko bi mu rekli, klasično glasovanje, je po veljavnem poslovniku državnega zbora možno, kadar je elektronska naprava pokvarjena, ali če državni zbor zaseda v dvorani, ki takšne naprave nima. Poslovník omogoča še eno obliko javnega glasovanja, in sicer z osebnim izjavljanjem, zoper katero pa je mogoče navesti precej ugovorov. Gre namreč za obliko glasovanja, ki pomeni za poslance precejšen pritisk, še posebej za tiste poslance, ki glasujejo na začetku. Poslanci, ki glasujejo pozneje, zlasti takrat, ko je že doseženo potrebno število glasov za ali proti neki odločitvi, niso v enakem položaju kot tisti, ki so se morali odločiti med prvimi. V državnem zboru takšno glasovanje ni v navadi, čeprav je bilo kot možnost nekajkrat omenjeno ali celo formalno predlagano.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Glasovalne kartončke, modre "za" in rdeče "proti" so uporabljali poslanci na zasedanjih družbenopolitičnega zbora, ki je zasedal v dvorani, ki nima naprave za elektronsko glasovanje (1990-92). Enobarvne glasovalne kartončke uporablja Komisija za volitve in imenovanja še danes; njihov namen je olajšati štetje glasov, ki je pri kadrovskih vprašanjih običajno še bolj občutljivo, kot sicer.

<sup>3</sup> Na predlog takratnega predsednika republiškega zbora Skupščine SR Slovenije je ta zbor odločil s poimenskimi javnim glasovanjem o vprašanju, koliko zborov naj ima v bodoče republiška skupščina. Namen takšnega glasovanja je bil izraziti pomen odločitve in izvršiti pritisk na poslance ter njihovo osebno odgovornost. Čeprav je popreje večina poslancev republiškega zbora podpisala predlog za racinalnejšo, dvodomno skupščino, je na glasovanju nasprotni predlog dobil izrazito večino: 103. poslanci so glasovali za, eden se je vzdržal in samo eden je vztrajal pri prvotnem stališču, zoper katerega se je izjasnilo celotno republiško politično vodstvo. Širše: Ciril Ribičič, Siva tipka 074, Ljubljana 1995, s. 20-22.

Po veljavni ureditvi je tajno glasovanje predpisano restriktivno, ko državni zbor opravlja volilno in izjemoma tudi nadzorno funkcijo (interpelacija, obtožba) in še to le, ko gre za najpomembnejše državne funkcionarje. Ustava se v vprašanje načina (tajnosti) glasovanja ne spušča, pač pa o tem govorijo zakoni in poslovnik državnega zbora. Tako se samo in izključno s tajnim glasovanjem (obligatorno) volijo predsednik vlade, imenujejo in razrešujejo ministri, volijo predsednik in podpredsedniki državnega zbora, sodniki ustavnega sodišča, varuh človekovih pravic, poslovnik državnega zbora pa dopušča, da se s tajnim glasovanjem (fakultativno) odloča tudi o obtožbi predsednika republike, o zaupnici vladi, o nezaupnici posameznemu ministru, o obtožbi predsednika vlade ali ministra, če na predlog nosilca predloga ali desetih poslancev tako sklene državni zbor.

V vodstvih političnih strank v glavnem menijo, da je krog odločitev, o katerih se odloča s tajnim glasovanjem, preširok, še zlasti, kadar gre za odločitve, usodnega pomena za stranke in njihove poslanske skupine (volitve predsednika vlade, odločanje o zaupnici vladi in interpelaciji zoper ministre ipd.). Vprašanje pa je zanimivo tudi z vidika volivcev in njihove možnosti, da preverjajo, v kakšni meri se posamezen poslanec oz. poslanka pri svojem odločanju v državnem zboru ravna v skladu z volilnim programom in obljubami, danimi pred volitvami. Po drugi strani pa govori za tajnost glasovanja glede nekaterih najpomembnejših odločitev to, da poslanci niso v nobenem primeru vezani na navodila kogarkoli in da je tajnost glasovanja še vedno najbolj učinkovit ukrep za zagotovitev svobodnega odločanja.

Ne glede na to, ali bi bilo smiselno vsaj delno skržiti krog zadev, o katerih se odloča s tajnim glasovanjem, je treba dotle, dokler je predpisano, tajno glasovanje izvajati tako, da se lahko poslanci odločajo povsem svobodno in nenadzorovano. Nestrinjanje z veljavno ureditvijo je lahko temelj za predlaganje njene spremembe, nikakor pa ne opravičuje kršitev, tudi ne, kadar za njimi stoji večina v državnem zboru.

Prvič sem za kršitev tajnosti glasovanja izvedel naknadno od enega od članov skupine, ki je vodila glasovanje. Povedal mi je, da so bili lističi



poslancev iz desnosredinskih strank podpisani. Volilni izid je bil že razglašen in naknadno nisem mogel ugovarjati veljavnosti glasovanja, opozoril pa sem, da je takšno ravnanje v nasprotju z veljavno pravno ureditvijo. Skupina, ki je vodila glasovanje, se je očitno postavila na stališče, da so podpisi nekaj podobnega kot razni pripisi na glasovalnem lističu, ki so brezpredmetni in zato neveljavni, se ne upoštevajo, vendarle ne povzročijo neveljavnost glasovnice. Takšno stališče je lahko z vidika veljavnosti glasovanja sprejemljivo, ostaja pa dejstvo, da se prek zaukazanega podpisovanja glasovnic omogoča pritisk na poslance, kako naj glasujejo in nadzor nad tem, kako so glasovali. Prek enega ali več članov skupine, ki šteje glasove, je namreč mogoče preverjati, kako je kdo glasoval, toliko lažje, ker niso podpisane vse, ampak samo del glasovnic.<sup>4</sup>

Podpis posameznega poslanca na glasovnico lahko izraža njegovo voljo, da ne izkoristi pravice do tajnega glasovanja podobno, kot če bi se nekdo podpisal pod anonimno anketo. Čeprav gre za kršitev tajnosti glasovanja, njene posledice niso nujno usodnega pomena. Takšna odločitev posameznika, dokler je redka izjema, namreč ne ogroža svobodnega odločanja njegovih kolegov. Problem nastopi takrat, kadar se lahko podpisi uporabljajo za pritisk na poslance in nadzorovanje njihovega glasovanja. To pa ni več tako preprosto, kot takrat, ko se posameznik ne podredi pravilom, ki veljajo za vse. Seveda takšen vpliv na poslančevo glasovanje ni izvedljiv, če se mu ne pokorijo vsi ali vsaj velika večina poslancev, če ne pristanejo na takšen nadzor in discipliniranje. Podpisovanje ali drugačno označevanje glasovnic, izpolnjevanje glasovnic z različnimi pisali in vsakršno drugačno izpolnjevanje glasovnic, ki omogoča protipraven vpliv na

---

<sup>4</sup> Nisem pristaž za lase privlečenih primerjav, toda flagrantne kršitve tajnosti glasovanja se lahko označijo za "mafijske", ne glede na to, če se jih poslužujejo stranke, ki rade govorijo o udbomafiji. Za italijansko Mafijo pa pravijo (tako mi je pripovedoval eden od italijanskih parlamentarcev), da je posebej učinkovito kupovala glasove v nekdanjem proporcionalnem sistemu, v katerem je volilec lahko oddal prednostne glasove. V gostilni ob volišču so plačali volilvcu nekaj tisoč lir in mu zagrozili s smrtjo, če član volilnega odbora pri štetju glasov ne bo opazil nobenega lističa, ki bi vseboval takšno kombinacijo prednostnih glasov, kot so jo ukazali podkupljivemu volilvcu. Po ukinitvi ureditve z več prednostnimi glasovi, se Mafija baje poslužuje drugačnih metod: "njihov" član volilnega odbora si na predvečer volitev pridobi eno od glasovnic, ki je že označena z uradnim žigom. Glasovnico izpolni Mafija, volivčeva naloga pa je samo, da jo odda in za ponujeno nagrado prinese z volišča svoj, prazen glasovalni listič, da ga bo lahko Mafija izpolnila za naslednjega volivca...

odločanje državnega zbora, pomeni ravnanje, ki ni vredno poslanske funkcije. Poslanec, ki je prisiljen pristati na takšen nadzor nad lastnim odločanjem, tudi sicer ne bo mogel več dostojanstveno in samostojno opravljati svoje funkcije, samozavestno in odgovorno nastopati do javnosti, volivcev in do svoje stranke.

Res je, da je odločilen vpliv političnih strank na delovanje in odločanje parlamentarcev ena od značilnosti sodobnega parlamentarizma. Brez pomoči politične stranke (politične, organizacijske, finančne) se le redko kdo lahko prebije v parlament, pa naj gre za Slovenijo ali za katerikoli drugo državo s parlamentarnim sistemom v srednji ali zahodni Evropi, ne glede na razlike v volilnih sistemih. Če želi ponovno kandidirati, mora poslanec pri svojem delovanju korektno upoštevati program stranke in stališča njenih najvišjih organov, kar si stranke pogosto zagotovijo tudi v pisnih pogodbah, ki jih sklepajo s poslanskimi kandidati.<sup>5</sup>

Po ustavi so poslanci državnega zbora samostojni in niso vezani na kakršnakoli navodila. Politične stranke praviloma enostransko tolmačijo veljavno ustavno ureditev (82. člen). Zelo so glasne takrat, kadar nekdo zahteva odgovornost poslancev volivcem in volilnim enotam ali omenja celo zahtevo po odpoklicu poslancev, ki ne delujejo v skladu z interesi svojih volivk in volivcev. Po drugi strani pa politične stranke očitno tolmačijo ustavo tako, da zanje ne postavlja nobenih meja, kot da "kakršnakoli"

---

<sup>5</sup> Do takšnih pogodb je težko priti, saj se lahko razkrijejo šele, ko pride do nesporazumov in konfliktov med poslancem in njegovo stranko, pa še takrat sta obe strani previdni, da ne bi razkrili svojega, z ustavnega vidika spornega delovanja. Bolj ali manj zanesljivo lahko trdimo, da vse večje politične stranke v Sloveniji sklepajo pisne dogovore s svojimi kandidati in jih v njih zavezujejo k discipliniranemu glasovanju v skladu s programom stranke in stališči njenih najpomembnejših organov. To velja še posebej za glasovanja, ki se nanašajo na sestavo in obstoj vlade, sprejemanje proračuna, najpomembnejše kadrovske odločitve ipd. Manj zanesljivo je mogoče ugotoviti, kakšne so sankcije, ki jih stranka predvidi za nespoštovanje predvolilnega dogovora. Gotovo je protipravno, če stranka za neizpolnjevanje dogovora določi odstop poslanca (vnaprej podpisani odstop, ki bi ga skušala "vnovčiti" stranka v takem primeru, po vsej verjetnosti ne bi imel pravnih učinkov). Težje je presoditi, do kakšne mere je spoma določba, ki terja od poslanca, ki prestopi v drugo poslansko skupino, vrnitev stroškov, ki jih je stranka investirala v njegovo izvolitev (nekaj podobnega, kar je v veljavi ob prestopih športnikov iz kluba v klub). Najmanj sporne so določbe o tem, da lahko neposlušnega poslanca zadenejo kazni, ki jih določi stranka v svojih pravilih (opomin, izključitev iz stranke, izključitev iz poslanske skupine ipd.). Res pa je, da so slednje sankcije najmanj učinkovite oz. so lahko učinkovite le v primerih, ko nek poslanec nima druge možnosti, kot na naslednjih volitvah ponovno kandidirati na listi iste stranke. Izključitev poslanca iz strankarskih vrst namreč osvobaja poslanca vezanosti na stranko, s katero je prišel v konflikt, kar je kratkoročno gledano zanj prej prednost kot ovira za svobodno delovanje v skladu z lastnim prepričanjem in vestjo.

navodila niso tudi navodila političnih strank. Takšna razlaga ustave je napačna. Ne le, da ustava ne določa nobene izjeme, ko gre za zavezujoča navodila poslancem, ampak istočasno poslancev ne obravnava kot strankarskih vojakov, ampak jih obravnava kot samostojne in neodvisne predstavnike ljudstva: "Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila."

Vsekakor je treba ustavo razumeti tako, da zavestno omejuje možnost, da bi volivci enega volilnega okraja ali enote zavezovali poslance k določenemu ravnanju. Toda motiv takšne omejitve je jasen: ne gre za to, da bi hotela ustava omogočiti nemoteno manipuliranje s poslanci s strani njihovih političnih strank, ampak gre za to, da bi lahko vsak poslanec deloval kot predstavnik vsega ljudstva in ne le njegovega dela, pa naj gre za ožje teritorialno območje ali politično stranko. Ni torej nobene ustavne podlage za to, da bi stranka lahko prisilila poslanca k določenemu ravnanju, tudi ne takrat, kadar se v parlamentu glasuje javno.<sup>6</sup> Namen tajnega glasovanja pri nekaterih najpomembnejših odločitvah pa je samo dodatna garancija, ki naj preprečuje nesistemski pritisk na poslance.

Drugi primer organiziranega nadziranja tajnega glasovanja poslancev, ki se je zgodil v državnem zboru v začetku 1997. leta, je bilo glasovanje v parih ali trojkah. Pri tem gre za navidez spontano grupiranje poslancev istih oz. sorodnih političnih strank, ki mimogrede in neopazno omogočajo kolegom vpogled v svoje glasovanje in istočasno kontrolirajo, kako glasujejo ti kolegi. Takšna kršitev tajnosti glasovanja je bila mogoča zato, ker je bila organiziranost glasovanja takšna, da je terjala od poslancev "sprehajanje" od predsedniške mize v dvorani državnega zbora do glasovalnih kabin v preddverju in nazaj do glasovalnih skrinjic ob predsedniški mizi. Na tej poti se lahko zgodi marsikaj, kar pomeni kršitev tajnosti glasovanja tudi potem, ko so bile izdelane kabine z zavesami in je bil onemogočen

---

<sup>6</sup> V konkretnem primeru je poslanka državnega zbora izstopila iz svoje stranke zato, ker jo je vodstvo te stranke ostro kritikiziralo zaradi njenega glasovanja, ki se je nanašalo na upokojevanje poslancev. Seveda je mogoče različno ocenjevati ravnanje stranke in poslanke, vendar je treba pri presoji tega upoštevati, da sta v razmerju medsebojnega političnega vplivanja, ne pa pravnega razmerja, ki bi poslanko sililo k ravnanju, ki bi ji ga lahko zaukazala politična stranka.

dostop strankarskih nadzornikov, novinarjev, kamer in fotoaparatov do teh kabin. Omenjeno grupiranje se na prvi pogled ne zdi ne vem kako huda kršitev parlamentarnih pravil obnašanja. Toda, če gre in v konkretnem primeru je šlo, za metodo, ki omogoča usmerjanje, discipliniranje in nadzor nad glasovanjem poslancev več poslanskih skupin, gre za hudo kršitev, ki pomeni protipravno vpletanje političnih strank v tajno glasovanje.

Tretja, najbolj očitna in predrzna kršitev tajnosti glasovanja se je dogodila takrat, ko so poslanci desnosredinskih strank, vsak posebej seveda, odhajali na izpolnjevanje glasovnic v prostore poslanskih skupin, ki so se nahajale eno nadstropje niže in nekaj deset metrov stran od dvorane državnega zbora in njenega preddverja, kjer so stale glasovalne kabine. Pri tem malo daljšem sprehodu seveda ne gre samo za kršitev predpisov, ampak istočasno tudi za izražanje nezaupanja stranke in vodstva poslanske skupine v poslance. Ti naj bi za določeno rešitev glasovali ne zato, ker sta jih v pravilnost odločitve prepričali stranka in vodstvo poslanske skupine, ampak zato, ker sta jim tako ukazali stranka oz. poslanska skupina in ker lahko učinkovito nadzirata njihovo glasovanje. Poslanec se na ta način spreminja v poslušno strankino orodje.

Ko sem na podlagi vseh teh kršitev 14. januarja 1997 dal predsedniku državnega zbora pobudo, sem v njej zapisal, da je treba vsestransko varovati tajnost glasovanja, kadar je predpisana in onemogočati kakršnekoli pritiske na poslance, kako naj glasujejo ali možnost nadzora nad tem, kako je kdo glasoval.<sup>7</sup> Zahteval sem drugačen način organiziranja tajnega glasovanja in jasno stališče o tem, kakšno ravnanje poslanskih skupin pomeni kršitev tajnosti glasovanja. Zapisal sem tudi, da moj namen ni v izpodbijanju že izvedenih tajnih glasovanj, ampak v tem, da se kakršnekoli zlorabe preprečijo v bodoče. Posebej sem opozoril na to, da velika razdalja med glasovalno skrinjico in kabinami za glasovanje in številni spremljevalci poslancev na tej poti, spodbujajo in omogočajo kršitve tajnosti. Zapisal sem tudi, da se ne zavzemam za poslovniške spremembe, ampak za

---

<sup>7</sup> Dr. Ciril Ribičič, Pobuda predsedniku državnega zbora, Ljubljana 14. januar 1997, s. 1

takšno izvajanje poslovnika v praksi, ki bo onemogočilo kršitve tajnosti glasovanja in svobodnega odločanja poslancev. Končal sem z ugotovitvijo, da tudi te kršitve prispevajo k nižjemu ugledu parlamenta in zbujejo dvom glede spoštovanja ustavno predpisanih pravil igre v njem.

Pobudo je obravnaval kolegij predsednika državnega zbora. Na njem ni bilo nobenih ugovorov, ki bi hoteli opravičevati opisane kršitve, bili so le pomisleki o tem, ali je sploh mogoče preprečiti takšne kršitve. V odgovoru na mojo pobudo je predsednik državnega zbora 5. februarja 1997 pojasnil, da je tajno glasovanje organizirano skladno z veljavnim poslovníkom in da je vodstvo državnega zbora storilo vse, kar je v njegovi moči, da se dosledno izvedejo določbe o tajnosti glasovanja. Drugačno ureditev tajnosti glasovanja je po njegovem mnenju mogoče doseči samo s spremembami poslovnika. Na koncu odgovora je predsednik Janez Podobnik zapisal, da gre pri tajnem glasovanju "za dejanje politične kulture" in da je tudi ta vidik, ne samo ureditev vprašanja v poslovníku, pomemben. Še isti dan sem predsedniku pisno odgovoril, da ne bom zahteval obravnave tega vprašanja na seji državnega zbora, ker odgovor predsednika "razumem kot zavzemanje za to, da naj poslanske skupine in poslanci vedno, kadar je predpisana tajnost glasovanja, le-to tudi spoštujejo. Prepričan sem, da bosta moja pobuda in predsednikov odgovor, ki se sklicuje na politično kulturo, prispevala k temu, da se bodo vsi poslanci podredili z ustavo in poslovníkom urejenim postopkom."

Nisem bil povsem prepričan, da odtlej ne bo več problemov, ko pa sem prišel na naslednjo sejo državnega zbora sem takoj opazil spremembo, ki me je prepričala, da bo odslej manj možnosti za kršitve. Na obeh straneh predsedniške mize so se namreč pojavile glasovalne kabine, ki so popreje samevale v preddverju. Tako je s pogumno odločitvijo vodstvo državnega zbora s predsednikom Janezom Podobnikom na čelu presekalo žalostno zgodbo različnih kršitev tajnosti glasovanja, ki so ogrožale ugled državnega zbora in legitimnost njegovih odločitev, sprejetih s tajnim glasovanjem. Res pa je, da je do takšne odločitve prišlo po tednih obotavljanja in po tem, ko je bila večina kadrovskih odločitev, povezanih s konstituiranjem državnega zbora v začetku 1997. leta že opravljenih.

Poslanski kolegi iz moje poslanske skupine so bolj ali manj podpirali moja prizadevanja za spoštovanje tajnosti glasovanja, ki zagotavlja svobodno odločanje poslancev. Kljub temu sem potem, ko je padla ti. vlada s 46 glasovi, ker so njeni ministri dobili le 45 glasov, slišal kakšno zlobno pripombo na svoj račun. Šlo je seveda za očitek, da bi bila levosredinska vlada izglasovana, če bi bilo mogoče učinkovito nadzirati glasovanje vseh poslancev in da bi dr. Drnovšek morda poskusil z levosredinsko vlado tudi v drugo, če bi imel kakšne oprijemljive garancije, da bo izid drugič ugodnejši kot prvič. "Ti in tvoje profesorske pobude so krive, da smo pristali v opoziciji!" sem slišal od nesojenega ministra še več mesecev po usodnem glasovanju. Kaj hočem, doslednost tudi nekaj stane, pravila, za katera terjaš, da jih izpolnjujejo drugi, moraš spoštovati tudi sam. Kako natančno jih spoštujemo, je razvidno iz tega, da so tudi še danes, več let od glasovanja o sestavi vlade, govornice o tem, kdo je odrekel usodni 46. glas samo na ravni ugibanj.

Na žalost so dogajanja ob koncu mandata pokazala, da je bilo naivno pričakovati od političnih strank in/ali njihovih poslanskih skupin, da se bodo zlahka odpovedale možnosti nadziranja "svojih" parlamentarcev. Kršitve več let niso bile opazne zato, ker na dnevnem redu državnega zbora ni bilo tako usodnih kadrovske odločitve, kot na začetku in koncu mandatnega obdobja.

Nova, zelo očitna in nerazumljiva kršitev tajnosti glasovanja se je dogodila ob odločanju o predlogu predsednika vlade dr. Janeza Drnovška za razrešitev ministrov. Poslanska skupina SLS je predlagala, da se o razrešitvi ne odloča tajno, ampak javno in se pri tem sklicevala na to, da je predsednik vlade na razrešitev vezal vprašanje zaupnice vladi. V tem primeru je bila kršena povsem jasna, nedvoumna in nesporna poslovniška ureditev glede tajnosti glasovanja pri razrešitvi ministrov. Poslovnik namreč v 265. členu, drugi odstavek, določa, da se ministri imenujejo s tajnim glasovanjem, v 247. členu pa, da se funkcionarji razrešujejo po enakem postopku, kot so imenovani. V računstvu bi temu rekli: ena in ena sta dve.

Predsednik državnega zbora je proceduralni predlog za javno glasovanje o razrešitvi ministrov dal na glasovanje, čeprav je na prvi pogled

očitno, da gre za flagrantno kršitev izrecne poslovniške določbe in da takšne določbe ni mogoče spreminjati s proceduralnih predlogom in glasovanjem o njem.<sup>8</sup> Skratka, glasovanje o predlogu, ki je nasproten veljavnim predpisom, ni mogoče in še manj je mogoče, da se s takšnim glasovanjem predpis spreminja. Za kršitvijo se je skrival interes političnih strank, tokrat ne samo z enega političnega pola, da javnosti demonstrirajo enovito voljo svojih poslancev glede razrešitve ministrov in zaupnice vladi in da preprečijo manipulativna tolmačenja tajnega glasovanja. Seveda je bilo, kot ponavadi pri kršitvah tajnosti glasovanja, v igri tudi nezaupanje do "lastnih" poslancev, da bodo ravnali skladno z odločitvijo strank in poslanskih skupin. V tem primeru pa je bilo med razlogi še to, da so se nekatere stranke bale dogovorov o tajni podpori, ki ne bi bila skladna z javno deklariranimi stališči posameznih strank in poslanskih skupin.

Ob volitvah predsednika vlade dr. Andreja Bajuka se je ponovila zgodba, ki smo jo lahko spremljali na začetku mandatnega obdobja, le da so tokrat vloge zamenjane. Tokrat je znotraj levosredinskih strank, zlasti v LDS, posebej izražen interes za nadziranje glasovanja njihovih poslancev. Poleg že znanih oblik kršitev tajnosti glasovanja (glasovanje v parih in trojkah), se uveljavlja nova, inovativna kršitev. Gre za to, da se posamezna poslanska skupina pod političnimi pritiski odloči za to, da glasovnic ne bo dvignila oz. jih bo dvignila, pa jih ne bo izpolnila in oddala. Svobodna odločitev poslanca je, ali se bo udeležil nekega glasovanja ali ne. To velja tudi za tajna glasovanja. Kadar pa neka poslanska skupina takšno

---

<sup>8</sup> Na prvih zasedanjih parlamenta po prvih večstrankarskih volitvah se je večkrat zgodilo, da je državni zbor sproti določal proceduralna pravila svojega delovanja, in sicer na podlagi odločitve z večino opredeljenih glasov prisotnih poslancev. To je bilo deloma razumljivo v času pred sprejemom ustave in preden je dobil nova stalna poslovniška pravila (Standing Orders). Odtej je jasno, da poslovniku ni mogoče niti spreminjati, niti tolmačiti na takšen način, ampak je treba izvesti postopek sprememb poslovnika, ali z dvetretjinsko večino prisotnih poslancev v poslovniški komisiji oz. državnem zboru odločiti o razlagi poslovnika. V takšni ureditvi predsedujoči v nobenem primeru ne more dati na glasovanje odločitve, s katero bi spremenili poslovniško določena proceduralna pravila. V nasprotnem primeru postanejo ta pravila volilni plen zmagojoče vladne koalicije, ki jih lahko po mili volji prilagaja svojim potrebam. S tega vidika se mi zdi smiselno razmisliti o možnosti, da bi predsednik in podpredsednik državnega zbora z izvolitvijo izgubila položaj članov strankarske poslanske skupine in bi njuna poslanska sedeža pripadla naslednjima kandidatom z iste liste. To pomeni, da bi imela predsednik in podpredsednik tiste pravice in dolžnosti, ki so povezane z vodenjem zbora, medtem ko bi izgubila pravico glasovanja in dolžnost povezovanja v strankino poslansko skupino. S tem bi dodatno zavarovali stalna poslovniška pravila pred vsakršno samovoljo, položaj, vloga, pomen in ugled predsednika pa bi se v mnogočem približali predsedniški funkciji v drugih evropskih parlamentih.

odločitev sprejme kolektivno in zavezujoče za vse svoje poslance, onemogoča njihovo svobodno odločanje o tem, ali in kako bodo glasovali. Poslancem se pod pritiskom take odločitve, še posebej če se z njo ne strinjajo, proti njihovi volji preprečuje uresničevanje njihovih pravic.

Potem, ko je dr. Bajuk v drugem krogu dobil glas manj (43 glasov), kot je članov poslanskih skupin strank, ki so ga predlagale za predsednika stranke, se je ponovno okreplil interes za nadzor nad njihovim glasovanjem. Ob zapletu, ki je nastal v tretjem krogu zaradi drugega razloga (eden od poslancev je še pred štetjem glasov »ugotovil«, da ni prepričan, ali je glasoval »prav«) se je pokazalo, da poslanci njegove poslanske skupine (SDS) označujejo glasovnice. Tokrat so jih označevali tako, da so na zadnjo stran glasovnice napisali številke svojih poslanskih sedežev. Po več kot treh letih prizadevanj za spoštovanje tajnosti glasovanja je stanje enako, kot je bilo.

Čeprav je koristno, pa ni dovolj, če nekdo opozarja na kršitve tajnosti glasovanja samo v primerih, ko s prstom kaže na druge poslance in poslanske skupine, molče pa pristaja na takšne kršitve, kadar jih povzroča njegova poslanska skupina, politična stranka ali cel politični blok. Zato naj sklenem z mislijo, da je vsaka kršitev tajnosti glasovanja v grobem neskladju s parlamentarizmom in demokracijo, pomeni, da politične stranke grobo uveljavljajo načelo "namen posvečuje sredstva" in spreminjajo poslance iz samostojnih predstavnikov ljudstva v ubogljive strankine vojake in poslušno strankino orodje brez pravice do lastne vesti, mnenja, samostojnega odločanja, in kar je najhujše, brez dostojanstva.



## Tri nujne spremembe ustave pred volitvami

### ODPRAVITI IMENOVANJE MINISTROV V PARLAMENTU

#### a) Opis problema

Ustavnopravna stroka že dolgo opozarja na anomalijo v naši ustavni ureditvi, ki jo je vanjo v zadnjem trenutku vnesel sedanji 112. člen: imenovanje ministrov v državnem zboru. Ker v trenutni politični situaciji obstajajo realni izgledi na spremembo ustave glede volilnega sistema, bi bilo zelo neodgovorno zamuditi to priložnost in je ne izkoristiti za hkratno spremembo načina formiranja vlade oziroma imenovanja ministrov. Pred nekaj meseci je med več takrat ponujenimi ustavnimi spremembami prav ta doživela skoraj enotno podporo vseh parlamentarnih političnih strank in domnevam, da ta podpora tudi še danes obstaja. Zapleti ob neuspešnem poskusu rekonstrukcije Drnovškove vlade in možni zapleti ob formiranju nove, Bajukove vlade, bi to podporo morali samo še okrepiti – čeprav je seveda jasno, da bo morebitni spremenjeni način imenovanja ministrov lahko veljal šele za formiranje naslednje vlade. Ne le zato, ker bo postopek formiranja Bajukove vlade (uspešno ali neuspešno) najbrž končan prej, preden bo možno to ustavno spremembo sprejeti, ampak zlasti tudi zato, ker bi bilo (tudi v primeru prejšnjega sprejetja take ustavne spremembe) ustavnopravno nesprejemljivo, da bi se za tako pomemben postopek pravila spremenila med potekom postopka samega.<sup>1</sup>

---

\* Mag. Matevž Krivic, bivši sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije

---

<sup>1</sup> Prva faza tega postopka (izvolitev predsednika Vlade) ima namreč bistveno drugačen pomen v sedanji ureditvi, ko mora nato tudi ministre izglasovati državni zbor, kot v predlagani novi ureditvi, ko bi jih imenoval predsednik republike na predlog predsednika vlade – morda (verjetno) s tem, da mora tako imenovana vlada nato dobiti začetno ("investiturno") zaupnico v državnem zboru, kot je to običajno v parlamentarnih sistemih.

Zakaj je sedanja ureditev (imenovanje ministrov v državnem zboru) skrajno problematična, najbrž ni več potrebno natančneje utemeljevati. Izčrpno in prepričljivo je bilo to utemeljeno že v lanskem vladnem predlogu možnih ustavnih sprememb<sup>2</sup>, pa npr. v referatu prof. Grada na lanskem portoroškem posvetovanju Visoke upravne šole<sup>3</sup> in še izčrpnije v njegovem letošnjem članku v Pravni praksi<sup>4</sup>.

Tudi sam sem to ureditev, podobno kot dr. Grad, vedno označeval kot anomalijo oziroma kot nenormalno za parlamentarni sistem – v tem prispevku (glej zgoraj) pa sem jo označil »samo« kot skrajno problematično. Šele ob letošnjih zapletih ob izstopu SLS iz vlade sem namreč utegnil skrbneje pobrskati po razpoložljivi tuji literaturi, pri čemer sem s presenečenjem »odkril«, da imenovanje ministrov v parlamentu ni naša »originalna« anomalija, ampak da imajo tako ureditev tudi v celi vrsti nemških zveznih dežel. O tem sem podrobneje poročal v 10. in 11. številki Pravne prakse<sup>5</sup> in tu ne bom ponavljal. Ponovim naj le, da kljub temu vztrajam pri oceni, da je to slaba, skrajno problematična ureditev – spoznanje prav tako problematičnih izkušenj z njo v deželi Niedersachsen<sup>6</sup> me v tem mnenju samo še utrjuje. V literaturi žal še nisem našel razlage, zakaj so se nekatere nemške dežele v svojih ustavah odločile za to nenavadno in problematično ureditev – en možen razlog je morda državnopravna tradicija teh dežel še iz časa drugega nemškega rajha. Vsekakor pa so zadrege in težave, ki se tudi tam pojavljajo zaradi takega načina imenovanja ministrov, vsaj nekoliko manj nevarne ali usodne preprosto zato, ker vendarle ne gre za samostojne države z vsemi državnimi funkcijami, ampak le za federalne enote ZR Nemčije, kjer se za politično in gospodarsko življenje najpomembnejše odločitve vendarle sprejemajo na zvezni in ne na deželni

---

<sup>2</sup> Delovna zasnova strokovnih podlag za pripravo sprememb in dopolnitev Ustave RS – Vlada RS, Služba za zakonodajo, Ljubljana, 20. 5. 1999.

<sup>3</sup> Dr. Franc Grad: Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi. VI. dnevi slovenske uprave – Porotorož '99, Zbornik referatov, Viskona upravna šola, Ljubljana 1999, str. 17-33.

<sup>4</sup> Dr. Franc Grad: Mandat predsednika vlade in vlade oziroma ministrov. Pravna praksa, Ljubljana, 2000, št. 9, str. 4-7.

<sup>5</sup> Matevž Krivic: Pisana in nepisana pravila parlamentarnega sistema. Pravna praksa, Ljubljana 2000, št. 10, str. 35-37, in št. 11, str. 19-22.

<sup>6</sup> Dr. Christian Busse: Regierungsbildung und Regierungswechsel nach niedersächsischem Verfassungsrecht. Duncker&Humblot, Berlin 1992.

ravni. Pri nas je drugače – pri nas blokada pri formiranju nove vlade lahko resno ohromi izvrševanje tudi vitalnih državnih funkcij.

## **b) Predlog ustavne spremembe**

Če želimo imeti glede načina imenovanja ministrov ureditev, ki je za parlamentarne sisteme normalna in v praksi preizkušena, potem dileme ni: ministre naj tudi pri nas imenuje (in razrešuje) predsednik republike na predlog predsednika vlade (pri čemer je, ne da bi to pisalo v katerikoli ustavi, vloga predsednika republike tu omejena zgolj na kontrolo postopka in ustavnopravnih pogojev za imenovanje ministrov – predsednik republike torej zaradi političnega nestrinjanja s kandidatom imenovanja ne sme zavrniti), nato pa bi se morala npr. v 10 dneh (če povzamemo italijansko ureditev) predstaviti s svojim programom v parlamentu in dobiti zaupnico.

Prva dilema: s kakšno večino? Z večino vseh poslancev, kot za izvolitev predsednika vlade? V duhu sistema, ki skuša zagotoviti čimvečjo stabilnost vlade in preprečevati nepotrebne vladne krize, bi zadoščala običajna večina (več glasov za kot proti) – torej enaka, kot je sedaj potrebna za izvolitev vlade v državnem zboru. Seveda pa bi bilo v tem primeru potrebno enako večino določiti tudi v sedanjem 117. členu ustave, kjer se sedaj v drugem stavku za zaupnico zahteva večina glasov vseh poslancev – kar je že sedaj pravzaprav nelogično, saj tretji stavek že sedaj omogoča, da se z vezavo zahteve po zaupnici na izglasovanje nekega zakona ta večina zmanjša na običajno. Sprememba 117. člena bi bila torej smiselna.

Toda razlika bi bila bistvena: po sedanji ureditvi mora vlada zbrati te glasove zgolj za svoje imenovanje, ne za svoj program, predvsem pa bi uvedba glasovanja o zaupnici vladi seveda avtomatično pomenila, da državni zbor lahko glasuje samo o vladi kot celoti in jo v celoti sprejme ali odkloni. S tem bi bila odpravljena sedanja pravna praznina, nastala z nedomišljeno vključitvijo 112. člena, ko ustava sploh ne ureja ne vprašanja,

kako se vlada voli<sup>7</sup>, ne vprašanja, kaj v primeru, če vlada ni izvoljena. Zlasti pa bi s tem predsednik vlade pridobil možnost, da posamezne ministre razreši sam (oziroma na njegov predlog predsednik republike) in da tako lahko hitreje reagira, kadar je taka rekonstrukcija vlade potrebna bodisi iz personalnih razlogov (slabo delo ministra, njegova bolezen ipd.), bodisi iz širših političnih razlogov (npr. sprememba koalicijskih razmerij, ki pa ne ogrozijo parlamentarne podpore vladi).

Tu se seveda pojavi druga pomembna dilema, ki jo je treba razrešiti ob uvedbi predlaganega novega koncepta: kaj v primeru, kadar vlada očitno izgubi parlamentarno podporo<sup>8</sup> (npr. z izstopom koalicijskega partnerja, brez katerega nima več večine v parlamentu, ali z razcepom vladajoče stranke in v podobnih primerih). Rešitev tega vprašanja je znana in logična v obeh najbolj znanih različicah parlamentarnega sistema – v klasični in v nemški. V klasični takrat vlada praviloma sama odstopi, drugače pa jo k temu prisili parlamentarna večina z izglasovanjem nezaupnice. Nemški zvezni vladi (točneje: zveznemu kanclerju) pa v takem primeru ne bi bilo treba odstopiti. Njegov položaj je namreč nemška ustava (boječ se ponovitve grenkih izkušenj z weimarsko ustavo) izjemno utrdila ne le s konceptom konstruktivne nezaupnice, ki smo ga prevzeli tudi v našo ustavo, ampak še dodatno z bistvenim elementom, ki pa se ga doslej pri nas v razumevanju nemškega sistema sploh nismo zavedali<sup>9</sup>: z ureditvijo, po kateri parlament po izvolitvi kanclerja na imenovanje, sestav in obstoj vlade sploh nima nikakršnega vpliva več, razen seveda z izglasovanjem konstruktivne nezaupnice ali z neizglasovanjem zaupnice, ki bi jo zahteval sam kancler. V vseh drugih primerih, tudi pri razpadu koalicijske vlade<sup>10</sup>, je torej povsem njemu prepuščeno, ali se bo odločil za odstop ali pa bo izvedel rekonstrukcijo vlade, torej imenoval (formalno preko predsednika

---

<sup>7</sup> Iz prvega odstavka 112. člena bi (vsaj po jezikovni interpretaciji) sledile celo volitve posameznih ministrov, ne vlade kot celote, kot to ureja sedaj zakon o vladi.

<sup>8</sup> In to trajno (dolgoročno), ne morda le ob posameznem zakonskem predlogu; italijanska ustava v čl. 94/IV celo izrecno določa, da zavrnitev posameznega vladnega predloga ne potegne za seboj dolžnosti vlade, da odstopi.

<sup>9</sup> Več o tem glej v mojem cit. članku (Pravna praksa št. 10, str. 36) – v točki “Drugi pomembni odstop nemškega modela od parlamentarnega sistema”.

republike) manjšinsko vlado – ali, če je to možno, tudi večinsko z novim koalicijskim partnerjem.

Naša ustava v tej izjemno pomembni točki nemškemu zgledu ni sledila, ampak je, ravno nasprotno, v 112. členu predpisala, da tudi ministre imenuje državni zbor. Volja našega prvega ustavodajalca je bila v tem pogledu torej jasna (čeprav takrat ne jasno artikulirana in strokovno obrazložena) – naš ustavodajalec tako velike moči predsedniku vlade vendarle ni hotel dati, čeprav je načelno sledil nemškemu modelu. Dosedanja praksa je po mojem mnenju potrdila, da je bila ta izbira v tem delu (oziroma v osnovi) ustrezna in modra – zaradi naglice in strokovne nepripravljenosti pa ne tudi način njene ustavnopravne izvedbe. V upravičeni bojzani pred preveliko osamosvojitvijo predsednika vlade nasproti državnemu zboru je ustava s prenagljenim 112. členom namreč šla preveč v drugo skrajnost – v ureditev, v kateri ima predsednik vlade glede personalnega (in političnega) sestava svoje vlade povsem zvezane roke in je v celoti odvisen od glasovanja v državnem zboru. V tranzicijski državi, v kateri so tudi politična in strankarska razmerja še daleč od ustaljenosti, politična in parlamentarna kultura pa še precej nerazvita, je to še posebej neprimerna ureditev – saj je neprimerna ali vsaj zelo problematična lahko tudi v ustaljenih demokracijah, kot je pokazal že prvi vpogled v izkušnje nekaterih nemških zveznih dežel s tako ureditvijo<sup>11</sup>, zaradi katerih je tudi tam taka ureditev podvržena strokovni kritiki.

V tej luči se kot najustreznejša po mojem mnenju (in z izražanjem svojega mnenja seveda spodbujam morebitna drugačna mnenja, da se izrazijo) ponuja ureditev, ki bi se odmaknila od obeh ekstremov: tako od sedanje popolne »zvezanosti rok« predsedniku vlade kot od njegove popolne neodvisnosti od volje parlamenta glede personalne in politične sestave

---

<sup>10</sup> To se v Nemčiji sicer še ni zgodilo, toda R. Herzog v svojem komentarju nemške ustave (Maunz-Dürig-Herzog: Grundgesetz – Kommentar, Beck, München 1993, Art. 63, Rn. 54) za ta hipotetični primer dopušča možnost, da bi kancler, če ne bi sam odstopil ali bil odstavljen, "pač ostal v funkciji kot manjšinski kancler". Tako rešitev so pri nas ob sredi marca napovedanem izstopu SLS iz Drnovškove vlade nekateri pravniki dopuščali kot možno tudi pri nas – pri tem pa so spregledali bistveno razliko med nemškim in našim sistemom: na personalni sestavi nemške vlade parlament nima nikakršnega formalnega vpliva, pri nas je pa ravno obratno.

<sup>11</sup> Glej npr. op. 10 v cit. članku v PP št. 10 (str. 36), kjer (po Busseju) navajam primer razpada velike koalicije SPD-CDU na Spodnjem Saškem leta 1970.

vlade (kakršno pozna zvezno-nemška ureditev). Vmes med obema ekstremoma je seveda tudi klasična parlamentarna ureditev (brez nemškega »izuma« konstruktivne nezaupnice) – toda volja prvega ustavodajalca, sprejeti model konstruktivne nezaupnice kot glavno sredstvo zagotavljanja stabilnosti vlade, je bila povsem nesporna, in dosedanja praksa je pravilnost te izbire nedvomno potrdila. Ponuja se nam torej možnost, da med obema podvariantama »nemškega modela« s konstruktivno nezaupnico, namreč »zvezno podvarianto« z izjemno močnim kanclerjem in »deželno podvarianto«, kjer ima ministrski predsednik močno zvezane roke<sup>12</sup>, izberemo srednjo pot med tema dvema ekstremoma.

To srednjo pot sem nakazal že zgoraj, ko sem se zavzel za proste roke predsednika vlade pri manjših (personalnih ali tudi političnih) rekonstrukcijah vlade – in se ustavil ob dilemi: kaj pa v primeru, kadar vlada povsem očitno izgubi parlamentarno podporo (npr. z izstopom koalicijskega partnerja, brez katerega nima več večine v parlamentu, ali z razcepom vladajoče stranke in v podobnih primerih). »Srednja pot« bi tudi v teh primerih zahtevala v bistvu enako pooblastilo predsedniku vlade: da lahko sam presodi, ali bo v takem položaju ubral »klasično parlamentarno pot« (odstop in eventualno potegovanje za nov mandat) ali pa »zvezno-nemški« podobno pot, da torej ne bo odstopil, ampak bo kar sam izvedel tudi »generalno« rekonstrukcijo svoje vlade, npr. iz večinske v manjšinsko ali iz dosedanje v drugačno večinsko vlado – pri čemer mu parlament to seveda vedno lahko prepreči s tem, da ga zamenja s konstruktivno nezaupnico ali da mu (glej predlog ustavne dopolnitve v nadaljevanju) odkloni zaupnico, kadar bi jo ob rekonstrukciji vlade zahtevala predsednik republike ali deset poslancev.

Vse gornje navidez zapletene variante in podvariate so bile potrebne samo za čim jasnejši prikaz tega, kaj bi prinesla in kaj bi pomenila ureditev, ki jo predlagam. V sami ustavi bi bilo vse to smiselno zaobjeto že zgolj

---

<sup>12</sup> Če koga zanimajo podrobnosti: le Nordrhein-Westfalen in Schleswig-Holstein imata zvezno-nemški enako ureditev, Spodnja Saška in še nekaj dežel ima naši podobno ureditev (parlament voli vlado kot celoto), v nekaterih deželah pa deželni parlamenti volijo celo vsakega ministra posebej (v "mestnih" deželah Berlin, Hamburg in Bremen se vlada imenuje "senat", ministri pa "senatorji").

s preprosto določbo, ki je bila že zgoraj predlagana: da bi se vlada po imenovanju morala npr. v 10 dneh predstaviti s svojim programom v parlamentu in dobiti zaupnico. V državi z normalno politično in pravno kulturo bi že to zadoščalo – vse drugo bi bilo lahko prepuščeno strokovni interpretaciji in politični praksi<sup>13</sup>. Ker naša politična in pravna kultura seveda ni na stopnji zahodnoevropske, bi bilo v naši ustavi najbrž koristno gornji določbi dodati še dve določbi:

»Po tem, ko je izvoljeni predsednik vlade dobil zaupnico za svojo vlado, lahko predsedniku republike predlaga njeno personalno ali politično spremembo, kadar spremenjeni položaj to zahteva. Predsednik republike lahko v takem primeru zahteva, da tudi tako spremenjena vlada dobi zaupnico v državnem zboru. To lahko pred prisego ministra v državnem zboru zahteva tudi najmanj deset poslancev.

Če vlada po prvem imenovanju ali po spremembi ne dobi zaupnice v 10 dneh, pridobi položaj vlade v odstopu (varianta: poslovodeče vlade), ki opravlja vladne posle<sup>14</sup> do imenovanja nove vlade ali do morebitnega kasnejšega izglasovanja zaupnice. (Varianta: ta odstavek se črta, če bo sprejet nadaljnji predlog, da vlada priseže in nastopi funkcijo šele po dobljeni zaupnici.)«

Končno še vprašanje prisege: ali bi gornje spremembe v načinu formiranja vlade zahtevale tudi spremembo sedanjega besedila 113. člena ustave, po katerem predsednik vlade in ministri prisežejo »po izvolitvi oziroma po imenovanju pred državnim zborom«?

Ne nujno, vsaj ne zgolj zaradi tega, ker bi odslej ministre imenoval predsednik republike in ne več državni zbor. V ZR Nemčiji namreč ministre tudi imenuje predsednik republike, prisežejo pa kljub temu pred parlamentom.

---

<sup>13</sup> V tem prostorsko omejenem koreferatu žal ne morem prikazati, kako pomembna vprašanja prav glede funkcioniranja parlamentarnega sistema puščata odprta npr. nemška in italijanska ustava, pa sistema kljub temu uspešno in brez večjih motenj delujeta.

<sup>14</sup> Tu namenoma predlagam izraz "vladne posle" (namesto "tekoče posle"), da se s tem odstrani dilema, ali morda "tekoči posli" ne zajemajo vseh zadev, za katere je vlada po ustavi in zakonih pristojna. Pregled tuje strokovne literature kaže, da je npr. v Italiji in Nemčiji nesporno, da poslovodeča vlada pravno ni v ničemer omejena in da jo le *de facto* omejujejo politična razmerja v parlamentu in v njej sami. Seveda bi bilo v tem primeru koristno tudi iz 115. člena črtati besedo "tekoče".

Vprašanje je le, ali bi uvedba »investiturne zaupnice«, ki pa je v Nemčiji ni, pri nas zahtevala drugačno rešitev, namreč prisego ministrov (in hkrati tudi prevzem funkcije) šele po izglasovanju zaupnice in ne že takoj po imenovanju. Če bomo izbrali zgoraj predlagano »srednjo pot« za formiranje vlade med nemškim in italijanskim, potem najbrž tudi pri vprašanju prisega vlade (in nanjo vsaj praviloma vezanega trenutka prevzema funkcije iz rok dotlej poslovodeče vlade<sup>15</sup>) ne moremo slepo slediti ne nemški ne italijanski ureditvi, ampak bi bilo tudi tu najbolje izbrati »srednjo pot«.

Nemška vlada priseže takoj po imenovanju, ampak pred parlamentom, italijanska pa pravzaprav kar ob imenovanju, ki ga opravi predsednik republike. Za nas zanimiva in pomembna podrobnost italijanske ureditve, ki pa ji ne kaže slediti, ker povzroča težave že tam: italijanska vlada priseže že ob imenovanju in torej prevzame svojo funkcijo že prej, preden dobi zaupnico v parlamentu. Problem pravno neomejenih pooblastil, ki jih je s tem dobila, v praksi rešujejo nepisana »pravila politične korektnosti«, po katerih naj bi se vlada do zaupnice vzdrževala politično pomembnejših posegov. Težji problem nastaja, kadar imenovana vlada ne dobi zaupnice, odstopi in opravlja tekoče posle. Citirajmo enega od standardnih italijanskih učbenikov javnega prava: »Taka je ustaljena praksa, čeprav nas v resnici ta interpretacija 93. člena ustave pušča precej v nejasnosti *lascia assai perplessi*) in praktične posledice so bile v praksi večkrat zelo težke, kadar se je zgodilo, da druga za drugo več vlad ni dobilo zaupnice in je prihajalo do nekoristnih predaj poslov med njimi.«<sup>16</sup>

Slabost take ureditve je očitna: če prva nova vlada (npr. po volitvah) spodleti in dobi zaupnico šele druga, je povsem nesmiselno, da je prva sploh prevzemala posle od prejšnje (po volitvah »poslovodeče«), saj jih v

---

<sup>15</sup> Izjema bi bil lahko primer, ko država krajši čas niti poslovodeče vlade ne bi imela (npr. ob smrti predsednika in ministrov v vojni, naravni nesreči ipd.); taki primeri npr. tudi v nemški ustavi niso predvideni, vendar literatura stoji na stališču, da bi v takem primeru predsednik republike moral nekoga takoj določiti za poslovodečega predsednika vlade. To je le ena od mnogih situacij, kjer se nemška, italijanska in druge ustavne ureditve, ki prav v kriznih in neopredvidenih situacijah dajejo večja pooblastila in omogočajo večji maneverski prostor predsedniku republike, izkažejo kot "modrejše" od naše ustavne ureditve, kjer so pooblastila predsednika republike nenormalno – in v kriznih situacijah lahko nevarno – šibka. Predlagam zato tudi vsaj neko generalno določbo v 107. členu za take in podobne primere.

<sup>16</sup> Barile-Cheli-Grassi: Istituzioni di diritto pubblico, 8. edizione, CEDAM, Padova 1998, str. 226.



resnici niti še dobro prevzeti ni utegnila, pa jih že mora predati naprej. Za stabilno vodenje vladnih poslov je torej nedvomno bolj smotrna drugačna rešitev: da »poslovodeča« vlada posle preda naslednji vladi šele, ko ta dobi zaupnico.

Če bi se politične stranke s tem strinjale – in ne vidim razloga, zakaj se ne bi – bi torej lahko sedanji 113. člen ustave spremenili tako, da bi se glasil: »Predsednik vlade in ministri prisežejo pred državnim zborom takoj po izglasovanju zaupnice in s tem prevzamejo funkcijo. V primeru rekonstrukcije vlade brez glasovanja o zaupnici novi ministri prisežejo pred državnim zborom takoj po imenovanju.« Dokler je predsednik vlade samo izvoljen, nima pa še vlade, tudi v nemških deželah še ne prevzame funkcije (še ni *Ministerpräsident im Amt*, ampak samo *designierter Ministerpräsident*) – v naši »srednji poti« med obema nemškima ekstremoma bi torej to isto samo logično aplicirali na vlado kot celoto: že v celoti formirana vlada (izvoljeni predsednik in imenovani ministri) še ne bi bila »vlada v funkciji« (*Regierung im Amt*), ampak le *designierte Regierung* (imenovana oz. formirana vlada, ki pas še ni nastopila svoje funkcije). Normalno bi seveda imenovanju vlade lahko zelo hitro, v nujnih primerih lahko celo isti dan sledila že tudi predstavitev programa vlade v parlamentu in izglasovanje zaupnice, najkasneje pa v zakonsko določenem roku (npr. 10 dni).

## ODLOČANJE O VLADI SPREMENITI V JAVNO

Določba o tajnih volitvah predsednika vlade je v 111. člen ustave prišla brez zadostnega premisleka in brez zadostnega poznavanja tujih izkušenj s tem vprašanjem. Naše lastne izkušnje leta 1996 in letos, upam, dovolj jasno govorijo enako kot tuje: če imajo kje državljani pravico vedeti, kako so glasovali od njih izvoljeni poslanci, imajo pravico vedeti pri najpomembnejšem od vseh političnih vprašanj, o katerih poslanci odločajo – pri odločanju o tem, kakšno vlado bo država imela.

Kolikor mi je znano, imajo le Nemci nasprotno prakso (tudi tam ne zahtevano z ustavo), anglosaškim in romanskim političnim pojmovanjem pa

je to tuje. Skandinavskih ureditev ne poznam – razen Švedske, kjer je glasovanje prav tako javno. Ali ima v Nemčiji (na zvezni in na deželni ravni) prevladujoča praksa tajnega glasovanja o predsedniku vlade (o ministrih že ne več, vsaj ne povsod<sup>17</sup>) svoj izvor tudi v kakšnih bojaznih in frustracijah iz časov weimarske ustave, iz literature nisem mogel razbrati. Herzog, ki je v svojem komentarju ustreznih členov nemške ustave drugače izredno izčrpen in obširen, se na tem mestu skrajno »suho« zadovolji le s pol stavka – da kanclerja voli Bundestag »in sicer po veljavnem poslovniku tajno«. Ker na drugih mest molk predpisov o kakšnih kočljivih vprašanjih večkrat označi kot »beredtes Schweigen« (zgovoren molk), morda velja to tudi za odsotnost njegovega komentarja te primerjalnopravno gledano nenavadne ureditve.

Nekaj več (v isti smeri) se da morda sklepati iz navedbe v vodilnem sistemskem delu o nemškem ustavnem pravu - v zborniku Isensee-Kirchhof. Tam Wolfgang Zeh v prispevku »Parlamentarisches Verfahren«<sup>18</sup> pravi, da je zaradi načela javnosti treba poslovniške določbe o tajnem glasovanju razlagati restriktivno in da zato glasovanje o zaupnici – kljub njegovi podobnosti z glasovanjem o konstruktivni nezaupnici – ne sme biti tajno. Nasprotno pa, pravi Zeh, bi bilo možno, da bi se poslovniško sicer kot tajno predpisano glasovanje izvedlo javno, »če zoper to ne bi bil izražen noben omembe vreden ugovor«. Tudi Busse<sup>19</sup>, ki navaja, da imata le dve zvezni deželi tajne volitve ministrskega predsednika določene z ustavo (druge pa le s poslovníkom), utemeljuje to ureditev le z enim samim stavkom v opombi pod črto (da se s tem »pri tako pomembni odločitvi zagotavlja neodvisnost poslancev«) in navaja, da ima del teorije do tega kritično stališče.

Bolj kategorična so italijanska stališča. Za glasovanje o zaupnici zahteva italijanska ustava celo poimensko izjavljanje – in Barile<sup>20</sup> to komentira takole: »Gre za klasičen primer, kjer ni mogoče dovoliti tajnega glasovanja,

---

<sup>17</sup> Busse, op. cit., str. 41.

<sup>18</sup> Isensee-Kirchhof: Staatsrecht, Band II, Müller, Heidelberg 1991, §43, Rn. 48.

<sup>19</sup> Busse, op. cit., str. 33.

<sup>20</sup> V: Barile/Bigliuzzi-Geri/Corsi: Corso di diritto. La Nuova Italia, Firenze 1990, str. 242.

saj morajo državljani vedeti, kakšna je orientacija vsakega od njihovih predstavnikov v tako odločilnem trenutku, kot je to formiranje nove vlade.« V Italiji je sicer splošno priznano načelo, da so tajna glasovanja dopustna in normalna takrat, kadar se odloča o osebah<sup>21</sup> - toda glasovanje o zaupnici vladi je izjema od te izjeme. In enako velja v deželnih svetih, kadar ti volijo predsednika in deželni odbor (*Giunta*)<sup>22</sup>.

Skratka, predlagam, da tudi pri nas uredimo to pomembno vprašanje enako – seveda tudi to šele z veljavnostjo za naslednje formiranje vlade (ne glede na čas sprejetja take ustavne spremembe). Možnost, da bi tajno glasovanje lahko še kdaj (kot npr. v trenutnem položaju sedaj) omogočilo formiranje vlade, ki ga javno glasovanje ne bi moglo omogočiti, je zgolj navidezna, predvsem pa ni v duhu teženj po stabilni vladi. Vlada, ki bi bila formirana z nekaj »tajnimi« glasovi večine, vsekakor ne more računati na trdno podporo pri svojem delu, pri zakonodaji in pri proračunu, zato je pri določanju načina glasovanja tu vsekakor treba dati prednost temu vitalnemu državnemu interesu pred interesom morebitnih poslancev, ki bi bili pripravljene vlado podpreti le pri tajnem glasovanju, pri javnem pa ne.

## **PREPREČITI VOLITVE V ČASU DOPUSTOV**

Končno je treba izkoristiti to priložnost za odpravo še ene pomanjkljivosti sedanje ureditve, ki pa je lahko zelo neprijetna – avtomatičnega razpisa volitev tudi avgusta, če ustavni in zakonski roki tako nanesejo. Če bo prišlo do tega že letos, ustavna sprememba, ki jo tu predlagam, pa (še?) ne bo sprejeta, je sicer še vedno možna razumna in ustavno korektna rešitev: predsednik republike sicer volitve mora razpisati, tudi če padejo v avgust (ali v čas med 15. julijem in 15. septembrom), toda izvedba volitev v takem času bi bila tako neregularna oziroma bi pomenila tako hud poseg v možnosti enakopravnega sodelovanja vseh v predvolilni kampanji in na

---

<sup>21</sup> Barile/Cheli/Grassi, op. cit., str. 254.

<sup>22</sup> Barile/Cheli/Grassi, op. cit., str. 548.

samih volitvah, da bi na pobudo kogarkoli ustavno sodišče tak razpis volitev moralo razveljaviti in s tem omogočiti njihovo prestavitev.

Sistemska ureditev tega vprašanja v sami ustavi pa bi se lahko dosegla na relativno preprost način – npr. z dodatnim (šestim) odstavkom 111. člena Ustave, ki bi se glasil npr. takole:

*»Pri razpisu volitev lahko predsednik republike odstopi od zakonskih rokov, kolikor je to potrebno, da volitve ali predvolilna kampanja ne bi padle v čas letnih dopustov.«* Ali – druga varianta: *»Volitve in predvolilna kampanja se ne smejo razpisati tako, da bi potekale v času letnih dopustov.* (Prva varianta se mi zdi boljša, ker je nekoliko bolj elastična.)

Praktično bi to pomenilo, da vsaj za čas od 10. julija do konca septembra volitve ne bi smele biti razpisane – v začetku julija bi pa morda (po presoji predsednika republike) kdaj vendarle lahko bile izvedene. Če bi se to zgodilo v letošnjih razmerah, domnevam, da bi taka odločitev predsednika republike dobila večinsko podporo, saj bi – zlasti če bi bilo zgodnjim dopustnikom omogočeno glasovanje po pošti – negotovo obdobje brez parlamentarno podprte vlade skrajšala za več mesecev in omogočila jeseni takojšnje nadaljevanje vseh pomembnih političnih procesov, ki so v teku, pravočasno sprejetje proračuna itd. Tudi čisto na koncu septembra bi v podobnih nujnih primerih morda lahko bile razpisane, saj bi se potem prevolilna kampanja vsaj pretežno odvijala že septembra in ne avgusta. Konkretno situacije (datumske in politične) so pa lahko tako različne, da se mi zdi zgoraj predlagana elastična ureditev primernejša kot morebitna toga določitev, da npr. julija, avgusta in septembra volitev sploh ne more biti.

**Matevž Krivic\***

# **Doslej neizpodbijane teze o vezanosti zakonodajalca na izid referendumu in na odločbe ustavnega sodišča**

V tem koreferatu pod gornjim naslovom navajam samo zbir svojih tez, ki so bile že večkrat objavljene in to ne kot gole teze, ampak z obširno strokovno, tudi primerjalnopravno argumentacijo. Izčrpnost te argumentacije sama po sebi seveda še ni nikakršno zagotovilo za pravilnost mojih tez – je pa kljub temu simptomatično, da kljub ostremu političnemu nasprotovanju tem tezam doslej še ni bilo nikogar, ki bi jih zavrnil ali vsaj skušal zavrnil v strokovnem tisku, s strokovnimi argumenti. Ta koreferat je zato še en izziv strokovni javnosti k strokovni razpravi o teh izjemno pomembnih vprašanjih.

## **TEZA O ZAKONODAJNI OBLASTI LJUDSTVA**

Ta oblast bi bila po 3. členu ustave nujna, toda naš zakon o referendumu (ZRLI) je ne omogoča. Na problem sem že jeseni 1991 opozoril ustavno komisijo, ki je hotela najprej v ustavo zapisati t.i. predhodni referendum, ki realizacije zakonodajne oblasti ljudstva sploh ne omogoča. Na to moje opozorilo je bil iz ustave pojem predhodnega referenduma sicer izpuščen, vendar pa se je kljub temu leta 1994 ponovno pojavil v zakonu (ZRLI).

Ko so se leta 1996 pojavili zapleti in spori pred ustavnim sodiščem (US) v zvezi s prvo izvedbo takega referenduma, sem v mnogih takratnih

---

\* Mag. Matevž Krivic, bivši sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije

ločenih mnenjih<sup>1</sup> natančno strokovno obdelal tudi ta problem in opozarjal, da je veljavni ZRLI protiustaven ne toliko zaradi tega, ker nejasno in slabo ureja predhodni referendum, ampak predvsem zato, ker ljudstvu sploh ne omogoča uresničevanja njegove neposredne zakonodajne oblasti (ker torej ni v skladu s 3. členom ustave). To bi mu omogočila samo uvedba pravega zakonodajnega referenduma švicarskega, nemškega ali ameriškega tipa, to je referenduma, kjer ljudstvo ne daje zakonodajalcu samo nekakšnih bolj ali manj obveznih napotkov, kakšen zakon naj potem on sam sprejme (in ni nobene države na svetu, kjer bi bilo s takim referendumom zakonodajalca mogoče prisiliti k sprejetju zakona), ampak je to referendum, kjer se neposredno sprejema zakon sam<sup>2</sup>.

V zadnjih parlamentarnih razpravah se je ponovno pojavila teza (J. Janša), da je parlament zavezan k uzakonitvi večinskega volilnega sistema tudi zaradi 3. člena ustave, po katerem pri nas ljudstvo neposredno izvršuje oblast. Teza je strokovno absurdna in notranje protislovna: neposrednost ljudskega izvrševanja zakonodajne oblasti je namreč ravno v tem, da ljudstvo pri njenem izvrševanju ne potrebuje parlamenta kot posrednika za uveljavljanje svoje volje, ampak svojo voljo uveljavi neposredno sama – s tem da dokončno sprejme nov zakon.

Po desetih letih parlamentarne demokracije bi bil že čas, da bi vsaj voditelji parlamentarnih političnih strank nehali v parlamentu zastopati eklatantno nestrokovne in protiustavne teze.

---

<sup>1</sup> Objavljena so v zbirki OdlUS, knjiga V/2, str. 111-128, 243-263, 274-278, 287-294 in 389-398.

<sup>2</sup> Uveljavitev take vrste referenduma je strokovno izredno zahteven projekt in zakona o tem, če naj ne bo še hujše skrpucalo kot je sedanji ZRLI, seveda ni mogoče skrpati z levo roko v nekaj dneh. Tak je žal predlog zakona, ki ga je vložila SDS. Na njegovo popolno strokovno nesprejemljivost (v več točkah) sem že javno opozoril v tisku, vendar odgovora ni bilo.

## **TEZA O ZGOLJ NEGATIVNI VEZANOSTI NA IZID PREDHODNEGA REFERENDUMA**

Prej omenjena, tej moji tezi nasprotna teza, da je državni zbor vezan na izid predhodnega referenduma ne le negativno (kot jasno določa 25. člen ZRLI – da eno leto ne sme sprejeti drugačnega zakona), ampak tudi pozitivno (da mora »v razumnem roku« sprejeti prav tak zakon), ne temelji ne na zakonu ne na ustavi (oba sta ji nasprotna), ampak na povsem samovoljni in predvsem tudi povsem neobrazloženi, strokovno neutemeljeni odločitvi ustavnega sodišča (US). Tej odločitvi niti ne moremo reči »interpretacija« (slovensko: razlaga), kajti interpretacija (razlaga) bi morala seveda razložiti, zakaj naj bi bilo določbo 90. člena ustave o vezanosti državnega zbora na izid referenduma treba razumeti kot pozitivno in ne le kot negativno vezanost – tako razlago pa v znani odločbi US zaman iščemo. V njej najdemo o tem zgolj dva apodiktična stavka, da tako je (v tč. 52) – in ničesar o tem, zakaj naj bi bilo 90. člen ustave treba razumeti tako, kot je US ukazalo<sup>3</sup>.

Edina nam vsaj do neke mere znana tuja ureditev s podobnim tipom referenduma je ureditev v nemški deželi Schleswig-Holstein – in iz nemške strokovne literature smo že takrat o tem poznali samo en komentar<sup>4</sup>, v katerem pa je izrecno zapisano, da je vezanost zakonodajalca v takem primeru lahko samo negativna in nikakor ne tudi pozitivna! Tudi to stališče sem pri odločanju in potem v ločenem mnenju seveda citiral – odgovora ne nanj ne na mojo dodatno strokovno argumentacijo pa ni bilo, ne takrat v sami odločbi ne kadarkoli kasneje doslej, kjerkoli.

Takšna je torej doslejšnja »strokovna« argumentiranost moji tezi nasprotne teze, da izid predhodnega referenduma zavezuje tudi »pozitivno«.

Tudi časovna omejenost (običajno na dve leti ali pa do konca tekoče legislature periode) kakršnekoli vezanosti zakonodajalca na izid kakršnegakoli referenduma je v svetu dobro znana in ustavnopravno povsem

---

<sup>3</sup> Svoje stališče do te in drugih grobih procesnih in vsebinskih napak odločbe sem natančno prikazal v svojem ločenem mnenju (OdlUS VII/2, str. 394-407).

<sup>4</sup> H. Jürgens: Direkte Demokratie in den Bundesländern (dostopno v knjižnici US).

nesporna. Tudi to primerjalnopravno stališče je bilo našemu ustavnemu sodišču v času odločanja dobro znano (vključeno v pripravljala gradiva za odločanje) – in vendar je v sporni odločbi povsem ignorirano, kot da ga ni.

V časi izvedbe referendumov (decembra 1996) in tudi v času odločitve US (oktobra 1998) je bila še vedno veljavna določba 25. člena ZRLI o enoletni zgolj negativni vezanosti državnega zbora na izid referendumov. Dejstvo, da je US zahtevalo tudi spremembo 25. člena ZRLI v šestmesečnem roku, do česar pa vse do danes ni prišlo, seveda ne pomeni, da danes tak 25. člen ZRLI ne velja več. Nasprotno, tudi iz vseh stališč našega US (enako kot iz ustaljene ustavnosodne prakse po svetu) jasno sledi, da tudi za neustavne proglašeni zakoni veljajo še naprej, vse dokler niso spremenjeni – razen če bi US izrecno prepovedalo njegovo uporabo. Po še veljavnem 25. členu ZRLI pa je enoletni rok vezanosti že zdavnaj potekel, ne le od decembra 1996, ampak tudi že od decembra 1998. Vsako razpravljanje o kakršnikoli današnji pravni vezanosti državnega zbora na izide referendumov iz decembra 1996 je torej povsem brezpredmetno in strokovno absurdno.

Zatrjevanje o domnevni moralni vezanosti na očitno protipravno, protiustavno potvorjeni izid, ki je na vsebinsko in procesno skrajno nedopusten način »razveljavil« pravnomočno ugotovitev pristojne volilne komisije, da noben od treh predlogov na referendumu ni zbral več kot 50% oddanih glasov, pa je sploh že od vsega začetka povsem brezpredmetno in kontraproduktivno. Ob tem je treba še posebej opozoriti na sicer utemeljene navedbe, da se v svetu parlamenti čutijo polno zavezane celo z izidi formalno nezavezujočih, torej posvetovalnih referendumov. Taki so bili npr. vsi dosedanja referendumi v raznih evropskih državah o njihovem pristopu k EU. Seveda izidi takih referendumov izjemno močno (moralno in politično) zavezujejo poslance, tako da jim niti na misel ne pride, da bi odločili drugače – pa četudi bi se za vstop ali proti vstopu v EU nekje morda izreklo samo 50,1% glasujočih. Z izidom 44,5% pa se seveda nikjer ne čutijo zavezani. V Italiji je npr. za zmago večinskega volilnega referenduma zmanjkalo samo 0,3% udeležbe, ne glasov "za" (udeležba je bila 49,7% - od teh pa skoraj 90% za uvedbo večinskega volilnega sistema) –



toda v Italiji ni bilo nikogar, ki bi si drznil iz tega izpeljevati pravno zavezanost parlamenta, da uzakoni večinski sistem. Ker je šlo tudi tam prav za uvedbo večinskega volilnega sistema z referendumom, je ta primerjava še posebej zgovorna.

V potrditev teze o zgolj negativni in časovno omejeni vezanosti zakonodajalca na izid referendumu pa lahko sedaj, naknadno, navedem en še močnejši argument od tistega Jürgensovega, ki smo ga v času odločanja že poznali (a ga je večina zavestno ignorirala). Nanj sem naletel šele te dni pri prebiranju sicer znanega ustavnopravnega zbornika iz leta 1987, kjer v članku o ustavnopravni problematiki v deželi Rheinland-Pfalz<sup>5</sup> avtor navaja, da je v ustavi te dežele »ljudska« zakonodaja (skozi referendum) izrecno postavljena na privilegirano prvo mesto in šele na drugem mestu se kot možni zakonodajalec navaja deželni zbor (v naši ustavi pa možnost »ljudske« zakonodaje izrecno sploh ni omenjena!) – kljub temu pa nadaljuje takole:

*»... toda v preteklih 40 letih so te določbe ostale mrtva črka na papirju, saj tudi one predstavljajo tujek v sistemu parlamentarne demokracije. ... Kajti deželni zbor ... obdrži vse možnosti, da tak »ljudski« zakon, ki nasprotuje njegovi volji, z lastnimi zakoni razvodeni, suspendira ali celo razveljavi; razpustitev delujočega deželnega zbora z referendumom (op. M. K.: deželna ustava namreč to omogoča kot »protiukrep« v rokah ljudstva) med legislaturnim obdobjem bi bila namreč politično zelo težko dosegljiva.«*

Nikakršnih besed torej o kakšni ustavnopravni zavezanosti parlamenta nasproti referendumsko izraženi ljudski volji – nasprotno, parlament ima svoje ustavne pristojnosti in ima ne le pravico, ampak tudi dolžnost, da jih v polni meri uveljavlja. To zahteva od njega ustavno načelo delitve oblasti (v tem primeru dopolnjeno še z delitvijo zakonodajne oblasti med ljudstvo in parlament) – da vsak od ustavnih organov v polni meri »zaseda« in uporablja manevrski prostor, ki mu ga ustava dodeljuje. Ta ista misel se v

---

<sup>5</sup> Ulrich Storost: Revision des Landesverfassungsrechts? – v zborniku: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Walter de Gruyter, Berlin-New York 1987, str. 1199-1215 – citirano mesto je na str. 1212.

nešteto variantah kot rdeča nit vleče skozi vse številne strokovne knjige in članke o neposredni demokraciji, ki sem jih precej prebral in delno tudi citiral že v »referendumskih« ločenih mnenjih leta 1996 – moje teze zavračajoča politična in strokovna javnost pri nas je na vse to gluha, ker očitno le literature sploh ne pozna. Toda ista misel – in s tem prehajam na zadnjo tezo tega koreferata – se kot rdeča nit vleče tudi skozi vso nepregledno literaturo o vlogi ustavnega sodišča (ali npr. ameriškega vrhovnega sodišča) in o njegovem razmerju do zakonodajalca in do njegovih ustavnih pristojnosti.

## **TEZA O OMEJENI VEZANOSTI ZAKONODAJALCA NA ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA**

To tezo sem v zadnjem letu in pol obravnaval v mnogih člankih v dnevnem in strokovnem tisku, najbolj poglobljeno pa v referatu na lanskih dnevih javnega prava<sup>6</sup>. Poljuden prikaz nekaterih temeljnih argumentov sem objavil tudi v dnevnem tisku<sup>7</sup>.

Skica temeljnih tez (tudi na te doslej ni bilo nikakršnega strokovnega odmeva):

- zakonodajalec in ustavno sodišče si nista v razmerju nadrejenosti in podrejenosti, ampak sta to dva od treh enakovrednih nosilcev posameznih vej oblasti, vsak s svojimi pristojnostmi in brez pravice poseganja v pristojnosti drugega mimo ustave in zakona<sup>8</sup>;
- US je lahko le t.i. negativni zakonodajalec, ki tudi v primeru t.i. ugotovitvenih odločb lahko le ugotovi, v čem in zakaj neka zakonska uredi-

---

<sup>6</sup> M. Krivic: Odločbe ustavnih sodišč kot pravni vir. Zbornik V. dnevi javnega prava, Portorož 1999, str. 523-542.

<sup>7</sup> Volilni sistem, ustavno sodišče in politika – Ali tega Drnovšek morda ne ve? Sobotna priloga Dela, 16.10.1999, str. 32; O spoštovanju odločb ustavnega sodišča, Dnevnik, 5.5.2000, str. 4.

<sup>8</sup> Pri nas pa se v nasprotju s tem celo v parlamentarnih razpravah resno ponavlja skrajno poenostavljena teza, da so sodne odločbe enako obvezne za vse – tudi če neka specifična odločba US očitno protiustavno poseže v ustavne pristojnosti zakonodajalca in mu brez vsake zakonske podlage skuša vsiliti vsebino bodočega zakona, kar je izključna pristojnost zakonodajalca.

tev ni v skladu z ustavo – ne more pa narekovati zakonodajalcu, kako (s kakšno ureditvijo) mora ugotovljeno neustavnost odpraviti;

- odločba US veže zakonodajalca le glede zakona, ki je bil obravnavan, ne pa glede bodoče zakonodaje, tudi če ta obravnava povsem enako vprašanje, kot je o njem US že razsojalo<sup>9</sup>;
- »ustavnemu sodišču ne pripada nasproti drugim državnim organom monopolni položaj v pogledu vnašanja pravnih presoj v proces vodenja države«<sup>10</sup>;
- »*Gesetzeskraft* (zakonska moč) odločbe US pomeni zakonski rang, seveda ne ustavnega ranga«<sup>11</sup>;
- »delitev oblasti zahteva, da vse državne funkcije v enaki meri neposredno stojijo nasproti ustavi in jo smejo pod lastnimi zornimi koti razlagati in obravnavati«<sup>12</sup>;
- »avtoriteta US se gradi na prepričljivosti njegovih odločitev, ki si jo je treba vedno znova pridobiti«<sup>13</sup>;
- »ustavnokonformna razlaga zakona skriva v sebi nevarnost, da bo volja US nadomestila voljo zakonodajalca«<sup>14</sup>;

---

<sup>9</sup> Najjasneje je to tezo artikuliralo nemško ustavno sodišče v odločbi BVerfGE 77, 84 leta 1987, ki je izrecno priznalo parlamentu pravico, da od US razveljavljeno zakonsko ureditev v novem zakonu po lastni presoji ponovno uveljavi, pri morebitni ponovni presoji pa mora US presojsati le njegovo skladnost s samo ustavo in ne njegove skladnosti s prejšnjo odločbo US. To stališče je svojo praktično potrditev dobilo tudi že v naši ustavnosodni praksi, ko je leta 1998 US najprej razglasilo vrsto majhnih občin za protiustavne, državni zbor pa je to odločbo povsem ignoriral in ustanovil še manj skladne s temi kriteriji – US pa je nato v novi odločbi spremenilo svoje prvotno stališče in take občine razglasilo za skladne z ustavo. – V že omenjenem referatu citirano podporo nemške teorije temu stališču nemškega US pa lahko sedaj dopolnim še z enim uglednim avtorjem istega pričanja. To je bivši ustavni sodnik Simon, ki v drugi izdaji zbornika Benda/Maihofer/Vogel "Handbuch des Verfassungsrechts" leta 1995 na str. 1658 navaja, da je to stališče zastopal že v prvi izdaji zbornika leta 1983, torej pred omenjeno odločbo US, in dodaja misel, ki se mi zdi vredna posebnega poudarka: "*Poslanstvo ustavnega sodišča je biti varuh ustave in ne kanoniziranje njegovih lastnih poprejšnjih stališč.*" Glej tudi stališče na str. 1669.

<sup>10</sup> Kurt Vogel: Das Bundesverfassungsgericht und die übrigen Verfassungsorgane; Bundesverfassungsrechtliche Argumentationsfiguren zu den Grenzen der Verfassungsgerichtbarkeit. Peter Lang, Frankfurt am Main 1988, str. 141.

<sup>11</sup> Klaus Rennert: Kommentar k §31 BVerfGG – v: Umbach/Clemens: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Müller, Heidelberg 1992, str. 560. – V nasprotju s tem se je pri nas (simptomatično za nerazumevanje zakonskega, ne ustavnega ranga odločb US) "udomačila" raba izraza "ustavna odločba" – namesto "odločba US" ali "ustavnosodna odločba".

<sup>12</sup> Christian Starck: Die Verfassungsauslegung – v: Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, Band VII, Müller, Heidelberg 1991, str. 197.

<sup>13</sup> Josef Isensee: Verfassungsrecht als "politisches Recht" – v: Isensee/Kirchhof, Band VII, str. 1354-136.

<sup>14</sup> Ulrich Battis: Der Verfassungsverstoss und seine Rechtsfolgen – v: Isensee/Kirchhof, Band VII, str. 250. Podobno Simon, op. cit., str. 1669.

- »za ustavne sodnike je treba postaviti le take osebe, ki so dorasle posebnim zahtevam te sodniške funkcije in so vnaprej varne pred skušnjava, da bi v tej funkciji ... delale politiko z drugimi sredstvi, s sredstvom ustavne interpretacije«<sup>15</sup>;
- pomemben je tudi *self-restraint* udeležencev postopka - »reševanje problemov prepuščati političnemu procesu, ne pa se ob vsaki nezaželeni politični odločitvi obračati na ustavno sodišče«<sup>16</sup>;
- »če so odločbe ustavnih sodišč neprepričljive, se jim ... zakonodajalci včasih izognejo in zadeva se lahko vrne na ustavno sodišče, kjer bo ponovno obravnavana; nova imenovanja sodnikov imajo lahko za posledico ovrženje prejšnjih odločitev, ki jim ni uspelo pridobiti javne podpore«<sup>17</sup>;
- državniška modrost ni v tem, da se politiki uklonijo samovolji US, ampak v tem, da jasno opozorijo nanjo in na to, da US ni nad ustavo, ampak da je ustava nad vsemi, tudi nad njim<sup>18</sup>.

Ne skrivam, da sem v gornji »skici temeljnih tez«<sup>19</sup> citiral tudi misli cele vrste nemških avtorjev predvsem kot protiutež nestrokovnemu zgražanju nekaterih naših politikov nad tem, da si je vsaj del našega parlamenta upal upreti očitno samovoljni in protiustavni odločbi in zavzeti samostojno, drugačno ustavnopravno stališče do v njej obravnavanih vprašanj – in kot odgovor na njihove povsem zgrešene grožnje, da nas bo tak odnos parlamenta do odločbe US diskreditiral kot nepravno državo. Resnica je prav nasprotna: naš parlament se bo pokazal nedorasel svoji nalogi prav z gornjim nestrokovnim stališčem in z nespoštovanjem lastne vloge v ustavni delitvi oblasti.

<sup>15</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde (bivši ustavni sodnik): Verfassungsgerichtsbarkeit – Strukturfragen, Organisation, Legitimation; Neue Juristische Wochenschrift 1999, Heft 1, str. 9-17.

<sup>16</sup> Christian Rau: Selbst entwickelte Grenzen in der Rechtsprechung des US Supreme Court und des Bundesverfassungsgerichts; Duncker&Humblot, Berlin 1996, str. 264. Podobno Simon, op. cit., str. 1665 in 1671.

<sup>17</sup> The Economist, London, 7.8.1999 – članek o ustavnem sodstvu po svetu.

<sup>18</sup> Iz cit. članka v Delu 16.10.1999.

<sup>19</sup> Tu le kratko prikazane teze so zlasti v referatu na lanskih dnevih javnega prava seveda obširneje obravnavane.

H gornjemu prikazu nemških precizno izoblikovanih in uravnoteženih stališč do vprašanja, ki naši nerazviti politični in ustavnopravni kulturi povzroča take nepremostljive težave, je vsekakor treba dodati – kot piko na i – še stališča dveh najuglednejših predstavnikov nemškega ustavnega sodišča – bivšega predsednika Romana Herzoga in sedanje predsednice Jutte Limbach, prikazana v münchenem Focusu 22. aprila letos. Herzog je, kot poroča Focus, v najnovejši knjigi »Struktur­mängel der Verfassung« med drugim opozoril na to, da se vlada pusti »masi odločb«, ki jo preplavlja iz Karlsruheja, preveč omejevati, kar je označil kot »čudno obliko vnaprejšnje poslušnosti«. Limbachova (predsednica US!) pa spodbuja zakonodajalca k močnejšemu odporu (*mehr Widerspruchsgeist*), če so mu od ustavnega sodišča postavljeni okviri preozki!<sup>20</sup> Torej ne slepa pokorščina, ampak duh odpora – to priporočata eminentna predstavnika najuglednejšega evropskega ustavnega sodišča svojemu zakonodajalcu! Za pojmovanja naših brezpogojnih »braniteljev odločbe US« vsekakor nekaj povsem nepojmljivega. Pa lahko zatrdim, ker judikaturu nemškega US in tudi spore okrog nje dokaj dobro poznam, da od sicer relativno številnih spornih odločbah nemškega US našima dvema najbolj spornima odločbama (referendumski in in pa tisti, ki si je dovolila kar prepovedati volitve v Kopru) tudi najbolj sporna nemška odločba ne seže niti do gležnjev, kaj šele do kolen. Zgoraj citirana, za naša prevladujoča pojmovanja do US nerazumljivo ostra in do parlamenta nerazumljivo »popustljiva« nemška stališča, torej izvirajo iz povsem normalne »ustavnosodne produkcije«, kjer se med množico boljših in slabših izdelkov seveda včasih znajde tudi kakšen bolj sporen in problematičen. Kakšna bi bila zgoraj citirana stališča, če bi si tudi nemško US doslej kdaj dovolilo kakšno tako očitno protipravno odločbo, kot sta bili prej omenjeni naši dve, si lahko samo mislimo.

Za konec naj citiram še zanimivo misel Simona iz omenjenega zbornika<sup>21</sup>: »Normativna pristojnost (*Regelungsbefugnis*) demokratično legitimiranega zakonodajalca spada h konstitutivnim elementom demokratične

---

<sup>20</sup> Primerjaj tudi zelo podobna stališča Simona v cit. delu, str. 1670.

<sup>21</sup> Simon, op. cit., str. 1670.

pravne države in je ustavnopravno s členom 79 GG celo močnejše zajamčena kot marsikatera druga ustavna pozicija. Ustavna odločitev za demokracijo, temelječo na delitvi oblasti (*für eine gewaltenteilende Demokratie*), preprečuje nebrzdano ustavno interpretacijo, ki ... pomeša razlago norm in sprejemanje norm in tako neopazno naredi čuvarja ustave za njenega gospodarja.«

## Parlament in ustavno sodišče

Dvoje vprašanj je po moji oceni s stališča nadaljnjega razvoja slovenskega parlamentarizma odločilnega pomena:

- prvič, odnos med parlamentom in ustavnim sodiščem in
- drugič, dvodomnost parlamenta.

Obe vprašanji se mi zdita vredni posebne obravnave, ker vsaka za sebe predstavlja zaokroženo materijo, ki je interesantna tako s teoretične kot tudi s praktične plati. Današnji kolokvij je priložnost, da se na ti vprašanji opozori, lahko pa bi kolokvij služil tudi kot iniciator za ustrezno obravnavo obeh vprašanj v bližnji prihodnosti. Šesti dnevi javnega prava v Portorožu v začetku junija bodo priložnost za obravnavo prvega vprašanja.

Da postaja odnos med parlamentom in ustavnim sodiščem odločilnega pomena za razoj slovenskega parlamentarizma, izhaja iz dogodkov v zadnjem času, predvsem v zvezi z odločbami ustavnega sodišča o občini Koper in o referendumu o volilnem sistemu.

V strokovnih kritikah zadevnih odločb je bilo opozorjeno, da je ustavno sodišče v teh odločbah prekoračilo svoje ustavne kompetence in da je poseglo v zakonodajno funkcijo državnega zbora, kar pomeni kršitev ustavnega načela delitve oblasti. S teoretičnega zornega kota imamo tudi v Sloveniji opravka s pojavom sodnega aktivizma (judicial activism), ki je sicer poznan tudi pri drugih ustavnih sodiščih.

V zvezi z navedenimi odločbami ustavnega sodišča in dogodki, ki se nanje navezujejo, bo potrebno odgovoriti zlasti na dvoje vprašanj:

- prvič, kako se ubraniti pred kršitvami ustave in zakona, ki jih zagreši ustavno sodišče, in

---

\* dr. Ivan Kristan, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani, predsednik Državnega sveta RS v letih 1992-1997

- drugo, kako zagotoviti spoštovanje ustavnega načela delitve oblasti in preprečiti ustavnemu sodišču poseganje v zakonodajno funkcijo?

Strokovna kritika odločb, ki zadevajo občino Koper in referendum o volilnem sistemu, je argumentirano pokazala na resne kršitve ustave in zakona ustavnem sodišču. Edini odgovor na te kritike je bil, da so te odločbe obvezne, brezprizivne in izvršljive. Iz tega je sledil skoncentriran pritisk na državni zbor, da mora uresničiti »voljo ljudstva« in odločbo ustavnega sodišča o zmagi dvokrožnega večinskega sistema, čeprav je očitno, da je ta zmaga prigoljufana s kršitvijo ustave in z zlorabo ustavnega sodišča. Zaradi tega naveden odgovor ni sprejemljiv, ampak bo potrebno pripraviti ustrezen sistem pravnih sredstev zoper odločbe ustavnega sodišča (v bistvu gre za uveljavitev 6. člena zakona o ustavnem sodišču).

Po drugi strani pa bo potrebno več storiti za spoštovanje načela delitve oblasti. Po eni strani gre za institucionalna vprašanja v zvezi z razdelitvijo kompetenc, po drugi strani pa za upoštevanje prakse v drugih sistemih, kjer parlament nikakor ni prepuščen na milost in nemilost ustavnega sodišča v skladu s parolo »odločbe ustavnega sodišča so obvezne, brezprizivne in izvršljive«.

Državni zbor bi se moral zoperstaviti eroziji svojega ustavnega položaja kot zakonodajnega organa, ki ima mandat za zakonodajno funkcijo podprt z neposrednimi volitvami. Zakonodajna funkcija je v njegovih rokah in ne v rokah ustavnega sodišča. Ustavno sodišče ima samo pravico razveljaviti določen zakon oz. njegove posamezne določbe, če oceni, da so v nasprotju z ustavo, nima pa pravice sprejemati zakonodajnih rešitev namesto državnega zbora, kot se je to zgodilo v primeru odločbe o referendumu o volilnem sistemu!

Za okrepitev samozavesti državnega zbora kot zakonodajnega organa je dobrodošel podatek, da je v letih 1967-1990 ameriški kongres 121-krat sprejel zakon v nasprotju z odločbo vrhovnega sodišča, če je presodil, da je vrhovno sodišče napačno razlagalo njegovo voljo kot zakonodajalca. V odnosih med ameriškim kongresom in vrhovnim sodiščem (ki opravlja funkcijo ustavnega sodišča) je torej povsem normalno, da kongres kot



zakonodajni organ uveljavi svojo voljo, če se ne strinja z vrhovnim sodiščem: to se ni zgodilo samo v enem ali dveh primerih, ampak povprečno več kot petkrat na leto.

O dvodomnosti je bilo že nekaj razprav, pri katerih se je angažiral predvsem državni svet. V nasprotju s pričakovanji, v drugem mandatu državnega zbora ni prišlo do premikov in do ustvarjanja prijaznejše klime za idejo dvodomnosti. Tako ostaja upanje, da bo državni zbor v tretjem mandatu, torej po volitvah letos jeseni, ustvaril prijaznejše pogoje za dvodomni sistem. Ne glede na to, kako bo ta razvoj potekal, sem prepričan, da bo ideja dvodomnosti našla v njem ustrezno mesto. To je logika razvoja sodobnih parlamentarnih sistemov, kjer dobivajo prednost dvodomni parlamenti. Teorija ocenjuje, da dvodomni parlamenti zagotavljajo višjo stopnjo demokratičnosti kot pa enodomni parlamenti.

**Peter Tancig\***

# **Parlamenti in presoje znanstvenih in tehnoloških rešitev**

## **POVZETEK**

Vedno hitrejši znanstveni in tehnološki razvoj bistveno učinkuje na vse socialne, okoljske in gospodarske sektorje sodobnih družb. Politični voditelji morajo s presojo znanstvenih in tehnoloških inovacij predvidevati in nadzirati te spremembe. To postaja izredno pomemben proces, ko možne izbire oz. rešitve določajo bodočnost naših družb.

Številni parlamenti razvitih držav so na različne načine institucionalizirali novo obliko sodelovanja med svetovoma znanosti in politike, ki jo običajno označujemo z izrazom »tehnološka presoja - TP« (Technology Assessment – TA). Na ta način so se izognili izgubi celotnih področij odločanja, ki bi jih drugače prevzeli tisti, ki imajo ustrezna znanja.

Tehnološka presoja ponuja parlamentom visoko kvalitetne, jasne in neodvisne informacije z uporabo ustreznih metodologij in načinov pre- in raziskovanja posameznih problematik.

V koreferatu so na kratko predstavljene različne vsebinske in organizacijske oblike tehnološke presoje v parlamentih Avstrije, Belgije, Danske, Finske, Francije, Nemčije, Nizozemske, Švedske, Švice, Velike Britanije in Združenih Držav Amerike. Odvisno od tradicije in možnosti gre za cel spekter institucionalnih oblik – od samostojnih uradov v parlamentih (npr. Francija), preko koncesijskega izvajanja tehnološke presoje v akademskih institucijah (npr. Nemčija, Nizozemska), pa do funkcionalne mrežne organiziranosti virov znanja (npr. Danska, Švica).

---

\* dr. Peter Tancig, Združenje raziskovalcev Slovenije

Za prikazovanje in sporočanje rezultatov tehnološke presoje uporabljajo različne oblike: poročila, glasila, priporočila, javne razprave, iskanje družbenega konsenza, komuniciranje z različnimi javnostmi.

Parlamentarna Skupščina Sveta Evrope je problematiki tehnološka presoja posvetila večje število srečanj in dokumentov (poročil, resolucij, priporočil). Posebej je pozvala parlamente srednje in vzhodnoevropskih držav, naj vzpostavijo funkcije in strukture za tehnološko presojo, kar bo izboljšalo njihovo upravljanje s prioritetskimi področji in jim pomagalo pri hitrejši integraciji v evropski politični in gospodarski prostor.

Za Evropski parlament naloge tehnološka presoja izvaja posebna raziskovalna enota **STOA** – **S**cientific and **T**echnological **O**ptions **A**ssessment.

Različne ustanove, ki se ukvarjajo s tehnološko presojo za potrebe nacionalnih parlamentov so organizirane v evropski mreži **EPTA** – **E**uropean **P**arliamentary **T**echnology **A**ssessment Network.

## **RESOLUCIJA 1083 (1996) PARLAMENTARNE SKUPŠČINE SVETA EVROPE O PARLAMENTIH IN PRESOJANJU ZNANSTVENIH IN TEHNOLOŠKIH IZBIR**

1. Izjemni vzpon znanstvenega in tehnološkega napredka jasno kaže, da bodo v prihodnosti gospodarstva slonela na znanju. Tehnološke izbire, do katerih bo prihajalo v prihajajočih letih, bodo imele odločujoč vpliv na gospodarsko konkurenčnost in tako tudi na življenje ljudi.
2. Znanstvene in tehnološke spremembe imajo vedno večji vpliv na družbo, saj spreminjajo tradicionalni način življenja, pa tudi obstoječi sistem vrednot. Njihove politične, ekonomske, etične, moralne in okoljske posledice so postale tako vsesplošne, da se jih tisti, ki so odgovorni za politično odločanje, morda sploh ne zavedajo.
3. Nadzor nad spremembami, predvidevanje njihovih družbenih posledic in njihovo usmerjanje je postalo ne samo dolžnost političnih voditeljev, ampak tudi izziv moči. Uporaba znanosti in tehnologije je torej odvisna od zmožnosti odločujočih politikov za presojanje tako kompleksnih zadev.

4. Medtem ko so v zadnjih desetih letih znanstveni in tehnološki dosežki pripeljali do drastičnih sprememb v zakonodaji, večina parlamentarcev zaradi pomanjkanja znanja ali primernih izkušenj ni bila sposobna odločati se med različnimi možnostmi, pred katere so jih postavljali strokovnjaki.
5. Obstaja nevarnost, da postane demokratični sistem neuravnotežen, saj parlamenti postopno izgubljajo celotna področja odločanja v prid vladnim telesom in strokovnjakom, ki imajo ustrezno znanje.
6. Po eni strani politikom ne sme biti dovoljeno uporabljati znanstvena in tehnološka odkritja v lastne politične namene, ne da bi pri tem upoštevali demokratične principe. Po drugi strani pa je treba preprečiti vplivanje znanstvenikov na politične odločitve z namenom, da bi izvajali raziskave, ki ne bi bile pod demokratičnim nadzorom.
7. Upošteevajoč ta izziv, morajo potekati znanstvene izbire v duhu odprtosti in javne razprave. Dolžnost parlamentov je, da se informirajo in upoštevajo vse vidike tehnoloških inovacij z namenom, da izberejo tiste, ki najbolj prispevajo skupnemu dobru.
8. Odgovor je bil uvajanje novih, pogosto institucionaliziranih oblik sodelovanja med svetovoma znanosti in politike, običajno z vsebino, ki jo razumemo pod izrazom tehnološka presoja – TP (Technology Assessment - TA).
9. Čeprav je izvirno tehnološka presoja nastala iz preventivnih ali celo negativnih ozirov, so metode dela vse bolj odražale željo po izboljšanju življenjskih pogojev z usmerjanjem tehnološkega razvoja na podlagi široko razvejanih posvetovanj med relevantnimi partnerji.
10. Tehnološka presoja je oboje: je oblika preiskave in zakonodajni proces. Ocenjuje posledice tehnološkega razvoja in prispeva k nacionalnemu procesu odločanja o tehnoloških strategijah in njihovih tehnoloških in ekonomskih posledicah.
11. Kljub razlikam v organiziranosti imajo telesa za tehnološko presojo (TP) skupen cilj: nuditi parlamentom visoko kakovostno, neodvisno informacijo o znanstvenih in tehnoloških problemih. Njihov cilj je čim

bolj prilagoditi tehnologijo družbenim potrebam z izpostavljanjem parametrov tveganja posameznih izbir in posledic takih izbir.

12. V Evropi so parlamentarna telesa za tehnološko presojo še v povojih. Samo pet držav je ustanovilo take organizacije. Še vedno ostaja veliko odprtih vprašanj, zlasti v zvezi z razvojem primernih delovnih metod. Vsaka država mora ustanoviti svojo lastno organizacijo za tehnološko presojo tako, da upošteva svoje lastne posebne družbene, ekonomske, politične, znanstvene in kulturne značilnosti.

13. Skupščina zato vabi

A. parlamente držav članic, kjer je to možno:

- naj takoj pričnejo z ustanavljanjem teles za tehnološko presojo, pri čemer naj izhajajo iz obstoječih izkušenj, jih prilagodijo razpoložljivim materialnim in človeškim možnostim in določijo jasne prioritete;
- naj spodbujajo transparentnost in javne razprave o sprejetih znanstvenih in tehnoloških izbirah;
- naj pospešujejo večjo stopnjo zavedanja o potrebi po tehnološki presoji tako v referenčnih skupinah kot v splošni javnosti in na ta način stimulirajo kreativnost takih teles;
- naj zagotovijo neodvisnost tehnološkega presojanja;
- naj omogočijo novo ustanovljenim telesom za tehnološko presojanje v državah Srednje in Vzhodne Evrope dostop do določenih dragih projektov, ki so v drugih državah že na razpolago in jim na ta način pomagajo pri učinkovitejšem upravljanju prioritetenih področij.

B. njihove ustrezne odbore:

- naj organizirajo kolokvije ali seminarje in vzpodbujajo izmenjavo informacij in stikov, da bi tako olajšali ustanovitev in delovanje teles za tehnološko presojanje v različnih državah;
- naj pomagajo pri ustanavljanju teles za tehnološko presojanje v državah Srednje in Vzhodne Evrope, s čimer bi pospešili njihovo vključevanje v evropsko gospodarstvo;
- naj vzpodbujajo mednarodno sodelovanje na področju tehnološkega presojanja in, kjer je to primerno, pripomorejo k izmenjavi informacij med telesi za tehnološko presojo ter jim preko mednarodnih organiza-

cij pomagajo soočiti se s problemi globalnega pomena in izogniti se napačno usmerjenim intelektualnim naporom;

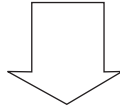
- naj se na na podlagi posameznih vsebin vključujejo v aktivnosti EPTA (European Parliamentary Technology Assessment Network) in tako po možnosti postavljajo temelje za tovrstni evropski informacijski center.

Resolucijo je sprejela skupščina na 16. zasedanju dne 23. aprila 1996 pod števil. 1083.

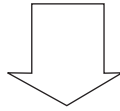
## **ZAKAJ (ZNANSTVENA) IN TEHNOLOŠKA PRESOJA (TP)**

Najpomembnejši razlogi, ki so privedli do odločitve, da je potrebna nova oblika sodelovanja med znanostjo (z novimi spoznanji) in tehnologijo (z novo ali drugačno uporabo znanstvenih spoznanj) ter med politiko, so:

- izjemna rast znanstvenega in tehnološkega razvoja v zadnjih desetletjih (zlasti genetika, biotehnologija, informacijsko-komunikacijska tehnologija)
- izjemne spremembe okolja in družbe
- »večne« moralne in etične vrednote pod močnim vplivom in grožnjo sprememb
- obvladovanje tehnoloških sprememb je dejavnik moči (gospodarske, socialne)
- nujnost odločanja »laikov« na področjih, domačih le redkim specialistom
- dvojnost odnosa med znanostjo in politiko:
- politična uporaba dosežkov (ekološke katastrofe, množično uničevanje in iztrebljanje, vojaške tehnologije)
- kočljive in sporne odločitve, ki so predmet globokih razhajanj med politiki
- nujnost demokratičnega nadzora nad znanstvenimi in tehnološkimi rešitvami



**NOVA OBLIKA SODELOVANJA MED ZNANOSTJO IN POLITIKO,  
ki je pogosto institucionalizirana:**



**TEHNOLOŠKA PRESOJA (TP)**

**AKTERJI V TEHNOLOŠKI PRESOJI**

V tehnološki politiki – in s tem tudi v tehnološki presoji - delujejo tri glavne skupine: predstavniki oblasti, podjetniki in javnost:

- *odločujoči politiki*, ki si prizadevajo uskladiti različne interese in zadovoljiti javne potrebe v zvezi z zaposlovanjem, okoljem, družbeno izločitvijo in tako dalje, na podlagi zanesljivih informacij;
- *podjetniki*, za katere so najpomembnejši novi izdelki in novi trgi, ocena možnosti novih tehnologij pa je pomembna tako za izboljšanje odločanja v zvezi konstrukcijo izdelkov, proizvodnjo in trženjem, kot tudi za poznavanje političnega konteksta, znotraj katerega bodo delovali.
- I, zaskrbljena zaradi mnogih posledic, vključno s kakovostjo življenja, varnostjo zaposlitve in okolja. Javnost ima prav tako pravico poklicati na odgovornost strokovnjake, da zaščitijo tako civilni kot vojaški sektor.

Ostali sektorji, ki se jih tiče tehnološka presoja, so:

- *višji državni uradniki*, ki so odgovorni za razvojno politiko in predpise na področjih, kot so zaščita splošnega zdravja, varstvo pri delu in pravna zaščita delavcev, državljanov in potrošnikov;

- *sindikati in prostovoljni sektor*, ki potrebujeta zanesljive informacije zato, da lahko zaščitita interese tistih, ki jih predstavljata.

## **KAJ JE TEHNOLOŠKA PRESOJA ZNOTRAJ PARLAMENTOV?**

Tehnološka presoja kot (nova) oblika aktivnosti v parlamentih je *rezultat dveh prvin*:

- raziskovanja posledic tehnološkega razvoja
- uzakonjanja vključenosti v nacionalno odločanje o tehnoloških strategijah.

Telesa, odgovorna za presojanje tehnoloških in znanstvenih izbir, imajo kljub temu, da so različno organizirana, prav vsa natančno isti cilj:

- za potrebe parlamenta izdelati visoko kakovostno, neodvisno informacijo o znanstvenih in tehnoloških problemih.

*Francoska zakonodaja* to področje opredeljuje takole:

»Parlamentarni urad, ki se imenuje »Parlamentarni urad za tehnološko ocenjevanje« je odgovoren za obveščanje parlamenta o posledicah znanstvenih in tehnoloških rešitev, med drugim z namenom razjasnitve osnov za odločanje. V ta namen zbira informacije, proučuje in ocenjuje.«

### **Zgledi tehnološke presoje: Poročila parlamentarnega urada OPECTS, Francija**

V francoskem parlamentu deluje poseben urad za ocenjevanje znanstvenih in tehnoloških izbir (OPECTS: Office Parlementaire. d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques). V nadaljevanju so navedena nekatera poročila tega urada z različnih področij znanosti in tehnologije.

Okolje

- Nastajanje dolgoročnega onesnaževanja zraka in kislega dežja (G. Le Baill, MP (član parlamenta), 1985)
- Učinki klorofluoroogljika na okolje in načini odstranjevanja ali omejevanja njihove emisije (R. Galley, MP, and L. Perrein, senator, 1990)



- Povečanje problemov zaradi nastajanja industrijskih odpadkov (M. Destot, MP, 1991)
- Varstvo kakovosti vode: distribucija pitne vode in predelovanje odpadnih voda (J. Faure, senator, and R. Pouille, senator, 1991)
- Nastajajoči problemi zaradi izkoriščanja mineralnih zalog na Antarktiki (J-Y. Le Deaut, MP, 1992)
- Ekološki udarec na sotočju Ren – Rona (R. Forni, MP, and P.Vallon, senator, 1993)
- Problemi gospodinjskih odpadkov (M. Pelchat, MP, 1993)
- Problemi upravljanja z gospodinjskimi odpadki (M. Destot, MP, 1993)
- Tehnike napovedovanja in preprečevanja posledic potresov (C. Kert, MP, 1995)

#### Nove tehnologije

- Razvoj polprevodniške industrije (L. Mexandeau, MP, 1989)
- Uporaba biotehnologije v kmetijstvu in pridelavi hrane (D. Chevallier, MP, 1990)
- Smeri razvoja francoske in evropske vesoljske taktike (P. Loridant, senator, 1991)
- Jasna opredelitev televizije (R. Forni, MP, and M. Pelchat, MP, 1989 in 1993)
- Prednosti električnih vozil pri zaščiti okolja (P. Laffitte, senator, 1993)
- Rešitve problemov prenasičenosti cest s severa proti jugu, ki jih ponujajo nove tehnologije transporta (J-M. Demange, MP, and M. Vallon, senator, 1994)
- Posodobitev preučitve razvoja polprevodniškega in mikroelektronskega sektorja (C. Descours, senator, 1994)
- Vpliv določenih znanstvenih in tehnoloških rešitev na prostorsko-časovno organizacijo človeškega življenja (F. Serusclat, senator, 1995)

#### Nuklearna energija

- Posledice nesreče v Černobilski jedrski elektrarni in varnostni ukrepi pri jedrski opremi (J-M. Rausch, senator, and R. Pouille, senator, 1987)

- Upravljanje z visoko radioaktivnimi odpadki (C. Bataille, MP, 1990)
- Upravljanje z nizko radioaktivnimi odpadki (J-Y. Le Deaut, MP, 1992)
- Nadzorovanje varnosti in zanesljivosti jedrske opreme (C. Birraux, MP, and F. Serusclat, senator, 1990) (C. Birraux, MP, 1991) (C. Birraux, MP, 1992) (C. Birraux, MP, 1993)
- Nadzorovanje varnosti in zanesljivosti jedrske opreme (C. Birraux, MP, 1994)

#### Vede o življenju

- Znanosti o življenju in človekove pravice: nekontrolirana rast ali zakonjenje, Francoski način (F. Serusclat, senator, 1992)
- Biološka raznolikost in genska zaščita (D. Chevallier, MP, 1992)

#### Raziskovanje

- Trendi raziskovalne politike (R. Galley, MP, and J. Mossion, senator, 1994)
- Sodelovanje med francoskimi in evropskimi raziskovalnimi organizacijami in njihovo vključevanje v dežele vzhodne Evrope (J. Sourdille, senator, 1994)
- Tehnološki transfer z deželami vzhodne Evrope (H. Revol, senator, 1994)

## OBLIKE IN NAČINI TEHNOLOŠKE PRESOJE V RAZLIČNIH DRŽAVAH

Družbena/politična kultura in tradicija posameznih držav določata različne oblike in načine delovanja parlamentarnih teles za TP:

<i>država</i>	<i>ustanovitev</i>	<i>telo</i>	<i>zaposlenih</i>	<i>proračun</i>
Združene države Amerike	1972	OTA – Office of Technological Assessment	150 redno 50 delno	1992 - 20 milj. US\$
Francija	1983	OPECTS – Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques	10 visokih uradnikov (gl. opombo (*))	6 milj. FF
Velika Britanija	1986	POST – Parliamentary Office of Science and Technology	(gl. opombo (*))	
Nemčija	1990	TAB – Technikfolgen Abschätzung Büro	družboslovni in nara-voslovni znanstveniki in inženirji	
Nizozemska	1986	Rathenau Instituut	8 inženirjev in znans.	
Danska	1986	Technologirådet		9 milj. DK
Švedska	1988	IFS–Institut for Future Studies	3 znanstveniki (gl. opombo (*))	12 milj. SK
Avstrija	1988	ITA – Institute of TA		
Svet Evrope		CST – Committee on Science and Technology		
Evropski parlament	1987	STOA – Scientific and Techno-logical Options Assessment	6 administrativnih in 16 raziskovalnih sodel.	1996 – 1 milj. Evr
opomba (*)	Pri delu parlamentarnega telesa za tehnološko presojo bistveno sodelujejo člani parlamenta			

## MODELI PARLAMENTARNIH TELES ZA TEHNOLOŠKO PRESOJO

V procesu oblikovanja in institucionaliziranja parlamentarnih teles za tehnološko presojo so se v evropskih državah in ZDA uveljavili različni modeli bolj ali manj trdno institucionaliziranih teles za tehnološko presojo, tako ali drugače formalno in / ali vsebinsko povezanih z nacionalnimi parlamenti:

	<i>samostojna raziskovalna institucija</i>	<i>mrežne povezave</i>
<i>čisti parlamentarni model</i>	Francija	
<i>izvenparlamentarni model</i>	ZDA, Nizozemska, Nemčija, Velika Britanija - delno	Velika Britanija - delno
<i>neodvisni model</i>	Avstrija	Danska, Švedska

## NAČINI SPOROČANJA REZULTATOV TEHNOLOŠKE PRESOJE

Parlamentarna telesa za tehnološko presojo svoje rezultate zainteresiranim javnostim sporočajo v različnih oblikah:

- dokumenti:
- poročila
- analize
- priporočila
- resolucije
- javni nastopi
- komuniciranje z različnimi javnostmi.

## FUNKCIJE TELES ZA TEHNOLOŠKO PRESJO PO DRŽAVAH

V posameznih državah so številne funkcije procesa parlamentarne tehnološke presoje prisotne v različni meri, kar je odvisno tudi od politične in kulturne tradicije ter od modela teles za tehnološko presojo. Nekatere značilne funkcije procesa tehnološke presoje in njihovo prisotnost v posameznih državah prikazuje naslednja tabela:

<i>značilne funkcije</i>	<i>države</i>
Krepitev procesa odločanja	ZDA, Nemčija, Velika Britanija (VB), Francija, Avstrija
Uzakonjanje kratkoročne in srednjeročne vladne politike	ZDA, Nemčija, Avstrija, Danska, Francija
Pomoč pri razvoju prihodnje politike	Švedska, Nizozemska
Odkrivanje problemov in negativnih zunanjih dejavnikov	Nizozemska, VB
Širjenje razpoložljivih informacij in povečevanje števila vključenih strani	ZDA, Nemčija (novo), Švedska, Nizozemska, Danska, Francija (novo), VB
Pripravljanje in razvijanje družbeno zaželjene uporabe tehnologije	ZDA, Nizozemska
Vzgajanje javnega sprejemanja tehnologije	Nizozemska
Vzpodbujanje zavedanja lastne odgovornosti v znanstveni skupnosti	Nizozemska

## STARI IN NOVI KONCEPT TEHNOLOŠKE PRESOJE

Sam proces in doseženi rezultati parlamentarne tehnološke presoje so po 20-ih letih tehnološke presoje v ZDA in povprečno 15-ih letih v Evropi postopno privedli do spremembe koncepta tehnološke presoje. Najpomembnejše razlike med starim, začetnim konceptom in novim, vse bolj uveljavljenim konceptom tehnološke presoje prikazuje naslednja tabela:

<i>stari koncept tehnološke presoje</i>	<i>novi koncept tehnološke presoje</i>
Prevladujoča vloga znanstvenikov	Enakopravna vloga različnih uporabnikov, prizadetih strani in znanstvenikov
Zelo visoka pričakovanja v zvezi z zmožnostjo znanosti	Zmerna pričakovanja v zvezi z zmožnostjo znanosti
Rezultat procesa tehnološke presoje je končno poročilo	Rezultat procesa tehnološke presoje ni le učinek raziskave, ampak razvejana razprava o predmetu med vsemi partnerji
Problem je pogosto samo na splošno opredeljen, kar pomeni, da mora biti podrobneje določen kasneje	Velika pozornost je posvečena načinu, kako je problem izražen
Ena sama organizacija tehnološke presoje	Raziskovalne kapacitete tehnološke presoje nastopajo v številnih oblikah
Pri uporabi informacij tehnološke presoje kot inštrumenta v procesu odločanja je prevladoval znanstveni pogled	Pri konceptualni uporabi informacij tehnološke presoje v procesu odločanja prevladuje politični vidik
Rezultati so avtomatično vključeni v proces odločanja	Pri odločanju je velika pozornost posvečena samemu procesu tehnološke presoje

### Svet Evrope – Odbor za znanost in tehnologijo

Odbor za znanost in tehnologijo pri Svetu Evrope je opravil pionirsko delo pri vzpostavljanju nujnega dialoga med politiko in znanstveno-tehnološko sfero, leta 1970 podani predlog ustanovitve Evropskega skupnega odbora za znanstveno sodelovanje pa je pravzaprav prvi poskus presojanja znanstvenih in tehnoloških izbir na evropski ravni.

Poudarki delovanja Odbora za znanost in tehnologijo so:

- *znanstveno in tehnološko sodelovanje:*
  - sodelovanje z deželami SVE

- sodelovanje na specifičnih področjih (kabelska TV, strateške tehnologije, nove IKT, ...)
- spremljanje pomembnih evropskih pobud (EUREKA; ESF)
- *odnosi med znanstvenim svetom in izvoljenimi predstavniki:*
  - posebna telesa za TP v evropskih parlamentih (Resol. 1083/1996)
  - globalna okoljska sprememba in vloga znanosti in demokracije (Pripor. 1140/ 1991)
  - tehnološka tveganja in družba (Resol. 986/1992)
  - družboslovne znanosti in izziv tranzicije (Pripor. 1264/1995)
  - nove tehnologije in zaposlovanje (Pripor. 1314/1997).

## **EPTA – Evropska mreža parlamentarne tehnološke presoje**

EPTA, ki je bila ustanovljena leta 1990, združuje organizacijsko in metodološko heterogena parlamentarna telesa za tehnološko presojo, vsem pa je skupno prizadevanje za zagotavljanje neodvisnih, visoko kakovostnih mnenj, poročil in drugih oblik rezultatov tehnološke presoje na področjih, kot so bioetika in biotehnologija, splošno zdravje, okolje in energija, industrijska in raziskovalno-razvojna ter tehnološka politika.

Leta 1999 je EPTA imela 9 rednih (Danska, Finska, Grčija, Francija, Italija, Nemčija, Nizozemska, Velika Britanija, Evropski parlament) in 5 pridruženih (Avstrija, Belgija, Češka, Švica, Svet Evrope) članic oziroma njihovih teles za tehnološko presojo.

Mrežo EPTA programsko vodi Svet parlamentarcev, operativno pa direktorji partnerskih organizacij.

EPTA prireja redne letne konference, izdaja letna poročila o svojem delu ter časopis.

### **Vira**

C. Birraux (1996): Report on parliaments and the assessment of scientific and technological choices, Doc. 7482, Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Strasbourg

S. Šket, P. Tancig (2000): Parlamenti in presojanje znanstvenih in tehnoloških izbir - primerjalna analiza, Združenje raziskovalcev Slovenije, Ljubljana (v pripravi)

## **Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka**

Za sprejemanje odločitev v parlamentu so bistvenega pomena proceduralna pravila. Čim bolj je sistem demokratičen, tem važnejša so postopkovna pravila in čim večjo težo imajo parlamentarne odločitve, tem bolj stopajo v ospredje procesne norme.

Med bistvene funkcije državnih predstavniških teles spada sprejemanje zakonov, zato so tudi postopkovna pravila odločilna za zakonodajno delovanje. Ob ustavnih določbah je največji del procesnih pravnih norm za sprejemanje zakonov zbran v poslovniku predstavniškega telesa.

Poslovnik parlamenta je splošni pravni akt, čigar pravna narava še ni dokončno določena. Obstajajo doktrinarne kvalifikacije, ki se raztezajo od stališča, da ima poslovnik težo ustavnih norm (večina za sprejem, vsebuje pravila za nastajanje zakonov, ustavno pooblastilo za urejanje faz postopka), preko pogledov, da je poslovnik zakon (določanje pravic poslancev in drugih udeležencev v zakonodajnem postopku), do ugotovitev, da je poslovnik podzakonski akt (razčlenjevanje določb ustave in zakona o poslancih) in seveda do mnenj o avtonomni naravi poslovnika (urejanje notranjih odnosov v organu).

Od opredelitve za eno od navedenih razlag so potem odvisni tudi eventualni posegi ustavnega sodišča, pri odločanju o ustavnosti zakona z vidika morebitnih kršitev poslovniških določb o zakonodajnem postopku. Slovensko ustavno sodišče ima sicer zakonsko pooblastilo (v zakonu o ustavnem sodišču, 21. čl., Ur.l.RS 15/94), da odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili sprejeti splošni pravni akti, katerih ustavnost oziroma zakonitost presoja, toda pri tem uporablja to sodišče – kadar presoja ustavnost postopka sprejemanja zakona – le norme o tem

---

\* dr. Albin Igličar, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani



postopku, ki jih vsebuje ustava, ne pa tudi norm o tem postopku, ki so v poslovniku Državnega zbora RS (npr. sklep U-I-128/93). Takšna praksa izhaja iz tretiranja poslovnika kot avtonomnega formalnega pravnega vira, ki je po pomenu sicer enak zakonu, ga pa povsem samostojno sprejme državni zbor, da z njim uredi notranjo organizacijo in način dela parlamenta.

Ob tem lahko nastopa kot pomembno vprašanje ustavnosti samega poslovnika, ki ga ustava pooblašča za določanje faz v zakonodajnem postopku (89. čl. Ustave RS). S tem namreč posega poslovnik dejansko v ustavno materijo in imajo njegove določbe kot »pravila za pripoznavo« (Hart) zelo velik pomen za oblikovanje celotnega pravnega reda. V hierarhičnih razmerjih med splošnimi pravnimi akti gre najvišje mesto ustavi, ki sta ji podrejena tako zakon kot tudi poslovnik, vendar pa med njima ni hierarhije.

V nekaterih primerljivih ureditvah je na to že dan odgovor v ustavnih normah. Zavedajoč se velikega pomena postopka za sprejemanje zakona in ob dejstvu, da je ta postopek določen v parlamentarnem poslovniku, je na primer že kar avstrijski ustavni zakon določil, da ima poslovnik zveznega sveta moč zakona (čl. 37 avstrijskega zveznega ustavnega zakona), poslovnik nacionalnega sveta pa je bil enostavno sprejet z zakonom (zakon o poslovniku nacionalnega sveta – podobno kot zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe). S tem odpadejo potem vse zadrege in vsakršni pomisleki o pravni naravi poslovnika, saj gre v obeh primerih poslovniku zakonska veljava, s tem pa je dano ustrezno mesto v pravnem sistemu oziroma v njegovem dopolnjevanju tudi zakonodajnemu postopku.

Seveda bi bilo mogoče zakonodajni postopek izločiti iz poslovnika in ga urediti v posebnem zakonu (zakon o postopku sprejemanja zakonov, zakon o zakonodajnem postopku). Če je z zakonom urejen kazenski ali pravdni ali upravni postopek, bi bilo enako upravičeno z zakonom določiti tudi potek sprejemanja zakona v parlamentu, saj se v zakonodajnem postopku postavljajo pravice za vnaprej neopredeljeno število pravnih subjektov, medtem ko se v drugih pravno določenih postopkih pač odloča o pravici posameznega pravnega subjekta. V vseh teh primerih pa

imamo opraviti s tako pomembnimi družbenimi odnosi, da le-ti zahtevajo ustrezno pravno regulacijo.

Ne glede na nakazane nedorečenosti se je v dosedanji uporabi poslovnih določb o zakonodajnem postopku pokazala potreba po določenih spremembah in dopolnitvah zakonodajne procedure v Državnem zboru RS. Na to opozarjajo tudi odgovori poslancev, ki so v letu 1998 odgovarjali na anketna vprašanja o delovanju državnega zbora (FDV, nosilec raziskave, D. Zajc).

Na vprašanje »V zadnjem času se pojavljajo kritike zakonodajnega postopka. Kaj bi morali po vašem mnenju storiti?«, so svoje odgovore razporedili takole:

- |  |       |
|--|-------|
| • nič ni treba storiti                   | 1,9%  |
| • potrebni so le manjši popravki         | 21,2% |
| • potrebni so večji popravki             | 46,2% |
| • poslovnik je treba spremeniti v celoti | 28,8% |
| • ne vem                                 | 1,9%  |

Skoraj polovica respondentov je torej mnenja, da so potrebni večji popravki poslovnih določb o zakonodajnem postopku.

Po stališčih anketiranih poslancev Državnega zbora RS bi bilo treba v novi ureditvi zakonodajnega postopka – po zgledu klasičnih demokracij – okrepiti vlogo delovnih teles. Večina poslancev je zato mnenja, naj bi matično delovno telo imelo možnost zavrniti slabo pripravljen predlog zakona, samostojno oziroma dokončno opraviti prvo obravnavo zakonskega predloga ter da bi parlamentarni odbori dobili tudi pravico zakonodajne iniciative.

Procentualno razporejeni odgovori poslancev na navedene poslanske predloge so prikazani v naslednji tabeli.

»Ali bi se strinjali s predlogi, da bi delovna telesa:

	ne	deloma	da	ne vem
imela možnost zavrnilo preslabo pripravljen predlog zakona	5,8	11,5	82,7	-
sama opravila prvo razpravo predloga zakona	25,0	3,8	67,3	3,8
dobila možnost zakonodajne iniciative	27,5	11,8	56,9	3,9

Za razliko od prevlade zaprtih sej delovnih teles v primerljivih parlamentih, se člani slovenskega zakonodajnega telesa še vedno v večini zavzemajo za javnost teh sej, kot sledi iz naslednjih odgovorov na vprašanje:

»Ali sodite, na osnovi izkušenj, da naj bi

- seje delovnih teles ostale odprte za javnost 65,4%
- seje delovnih teles zaprli za javnost 30,8%
- ne vem, ne morem odgovoriti 3,8%

Sicer pa poslanci opozarjajo, da na zakonodajnem področju na delo državnega zbora močno vplivajo pritiski po hitrem sprejemanju in spreminjanju zakonodaje ter težnje po prepodrobnem zakonodajnem urejanju. Zato le četrtnina respondentov meni, da so predlogi za sprejemanje zakonov po hitrem postopku utemeljeni, medtem ko v treh četrtninah odgovorov trdijo, da gre za pretirano uporabo in zlorabo izjemnih hitrih zakonodajnih postopkov. Procentualna razporeditev odgovorov iz navedene ankete je naslednja:

- gre za pretirano uporabo hitrih postopkov 42,9%
- gre za zlorabo hitrih postopkov 32,7%
- gre za posebne okoliščine, ki to opravičujejo 24,5%

Ob tem pa poslanci večinsko nasprotujejo predlogu, da bi sprejemanje zakonov po hitrem postopku lahko predlagala le vlada (da 28,8%, ne 71,2%).

Skoraj polovica članov državnega zbora, ki so odgovarjali na anketo, je mnenja, da bi bilo treba odpraviti možnost vračanja predloga zakona predlagatelju, ko je enkrat zakonodajni postopek že pričel teči in ko postane zakonodajni »lastnik zakona« (da 42,3%, ne 36,5%, ne vem 21,2%).

K boljšemu zakonodajnemu delu v slovenskem parlamentu bi gotovo prispevali bolje pripravljene zakonske predlogi; da so le-ti vedno dovolj izdelani meni le desetina povprašanih poslancev, kot sledi iz njihovih odgovorov na vprašanje »Ali se vam zdijo predlogi zakonov, k prihajajo v državni zbor, dovolj izdelani?«

- |                 |       |
|-----------------|-------|
| • da, vedno     | 9,6%  |
| • večinoma      | 43,1% |
| • kakor kdaj    | 38,5% |
| • le malokrat   | 0,0%  |
| • redko, nikoli | 3,8%  |

Poleg tega se poslanci zavzemajo za okrepitev strokovne podpore poslanskim skupinam in delovnim telesom ter za poenostavitve zakonodajnega postopka in boljše progamiranje dela v državnem zboru. Do referendumskega sprejemanja zakonov pa so poslanci – tako kot v predhodnem mandatnem obdobju – večinsko nenaklonjeni, saj so na vprašanje »Kako pogosto naj bi zakone sprejemali z referendumom?« svoje odgovore takole razporedili:

- |                       |       |
|-----------------------|-------|
| • nikoli              | 4,1%  |
| • redko               | 73,5% |
| • včasih              | 22,4% |
| • pogosto             | 0,0%  |
| • kar najbolj pogosto | 0,0%  |

Po drugi strani so anketirani poslanci bolj naklonjeni rešitvi, po kateri bi lahko z amandmaji spreminjali zakon, na katerega je dal veto Državni

svet RS (da 61,5%, ne 32,7%, ne vem 5,8%) ter tudi dokaj tolerantni do vlade, kadar le-ta daje amandmaje na lastne zakonske predloge, saj so slednjo situacijo takole ocenjevali:

- ne, to ne bi bilo dobro 17,3%
- bilo bi smotno, ob upoštevanju okoliščin 57,7%
- da, v vsakem primeru 25,0%

Na temelju izkušenj z uporabo poslovnških določb o zakonodajnem postopku iz leta 1993 in iz njih izvirajočih poslanskih predlogov ter ob primerjalnopравниh spoznanjih, je bil pripravljen predlog oziroma delovni osnutek novega poslovnika državnega zbora v novembru 1998 leta. V njem so glede zakonodajnega postopka predlagane rešitve v smeri večje racionalizacije tega postopka, zlasti s poudarjeno vlogo delovnih teles in možnostjo, da se v praksi dejansko lahko izvedeta le dve obravnavi v procesu sprejemanja zakona.

Zato je v delovnem besedilu novega poslovnika najprej predvideno, da se prva obravnava opravi praviloma samo v matičnem delovnem telesu. Ta sprejme po splošni obravnavi sklep, bodisi da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, bodisi da se zakon ne sprejme. Le ta morebitni drugi sklep mora potem dokončno sprejeti (ali zavrniti) državni zbor na plenarnem zasedanju, sicer pa je prva obravnava dokončana v matičnem delovnem telesu. Po končani prvi obravnavi v delovnem telesu se zakonski predlog nič več ne vrača k predlagatelju, ampak kot »last parlamenta« preide v drugo obravnavo.

V drugi obravnavi nastopata v detaljni razpravi členu za členom in amandmajev tako matično delovno telo kot državni zbor v plenumu, medtem ko v tretji obravnavi razpravlja in glasuje o zakonu kot celoti samo še državni zbor v plenumu. Matično delovno telo se v tretji obravnavi pojavi le izjemoma, če so potrebni uskladitveni amandmaji, saj drugačni amandmaji v tretji obravnavi niso več dopustni. V drugi obravnavi je tudi možno združevanje razpravljanja in odločanja o več členih skupaj ali pa lahko poteka ta proces po delih zakona; kadar pa v drugi obravnavi

sploh ni bilo amandmajev ali le-ti niso bili sprejeti, lahko državni zbor takoj (na isti seji) preide na tretjo obravnavo zakonskega predloga.

Z opisanimi rešitvami bi odgovorili tudi na kritike oziroma stališča iz rednega poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo za leto 1999, kjer beremo: «Zakonodajni postopek je še vedno počasen: za vsak zakon so še vedno potrebne tri obravnave, nestabilnosti v koaliciji pa upočasnjujejo proces odločanja v parlamentu.» (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 82/99, str. 96). Že v samem poročilu Evropske komisije je tudi ugotovljeno, da je sicer pripravljen že nov model zakonodajnega postopka oziroma parlamentarnega poslovnika, ki pa že na začetku ni uspel zbrati potrebne večine poslancev (dve tretjini navzočih poslancev).

K ugotovitvam Evropske komisije kaže dodati, da so tri obravnave (branja) povzeta prav iz poslovniških določb o zakonodajni proceduri v drugih parlamentih, tako klasičnih kot t.i. novih demokracij. Poslovniško oziroma normativno gledano poznajo tri obravnave na primer tako angleški kot nemški, avstrijski ali hrvaški parlament. Res pa je, da se v dejanskem poteku sprejemanja zakonov praktično le izjemoma izvedejo vse tri obravnave. Tako je v angleškem parlamentu prvo branje opravljeno že s predstavitvijo (objavo) zakonskega predloga poslancem, v nemškem parlamentu se izvede prva obravnava na plenarnem zasedanju samo izjemoma, če jo zahteva najmanj 5% poslancev, ali pa je izjemno izvedena tretja obravnava (branje), kot je to določeno v poslovniku hrvaškega sabora.

Predlog nove slovenske poslovniške ureditve zakonodajnega postopka odpira prav takšne možnosti tudi za zakonodajno odločanje v državnem zboru. S tem bi bili dani normativni okviri, da bi se dejansko velika večina zakonov sprejemala praktično v dveh obravnavah in le izjemoma v treh in da bi bilo tudi manj zahtev po hitrih oziroma nujnih postopkih.

Seveda prizadevanja za poenostavitve in racionalizacijo zakonodajnega postopka ne smejo zmanjševati njegove demokratičnosti. Od razmerja političnih sil, strankarskih povezav in politične ter pravne kulture je navsezadnje odvisno izvajanje pravnih pravil o zakonodajnem postopku. zato bi bilo mogoče že sedaj – ob veljavnem poslovniku – veliko več

zakonov sprejeti mnogo hitreje, če ne bi bile poslovniške določbe zlorabljene za zaviranje in oteževanje zakonodajnega odločanja. Že veljavni poslovnik pozna številne institute, ki lahko pospešijo zakonodajno delo (odločanje po delih zakona, takojšen prehod na tretjo obravnavo) ob (strankarsko) usklajenih interesih ter upoštevanju stroke in splošnih nacionalnih interesov.

**Tatjana Krašovec\***

## **Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije**

### **UVOD - FUNKCIJE SODOBNEGA PARLAMENTA IN ODNOSI MED ZAKONODAJNO IN IZVRŠNO OBLASTJO**

Sodobni parlament opravlja več različnih funkcij, ki jih je razvil postopoma tekom zgodovinskega razvoja in na podlagi principa delitve oblasti med različnimi nosilci oblasti. Sodobne funkcije parlamenta so predstavljanje družbenih interesov, razreševanje družbenih konfliktov, ustvarjanje legitimnosti, zakonodajna funkcija, sprejemanje in nadzor državnega proračuna, oblikovanje vlade in nadzor nad njeno politično in administrativno dejavnostjo, funkcija rekrutacije in socializacije, informacijska, vzgojna in izobraževalna funkcija.<sup>1</sup>

V državah v tranziciji, ki so morale v relativno kratkem času spremeniti oziroma na novo sprejeti praktično vse zakone in vzpostaviti novo družbeno ureditev, je zakonodajna funkcija imela in ima še vedno pomembno težo in prevlado nad drugimi funkcijami parlamentov. V teh procesih pa so se glede na tradicijo, določeno politično kulturo in zasidrano prakso odnosov med zakonodajno in izvršno oblastjo oblikovale različne prakse in vloge posameznih nosilcev oblasti in njihovega vpliva na sprejete odločitve, ki so se zapisale v obliki zakonskih norm.

V Sloveniji je razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo urejeno na nekoliko specifičen način, ki v ospredje postavlja parlament kot predstavniško telo ljudstva. Parlament lahko posega v vse zadeve upravljanja

---

\* Tatjana Krašovec, Raziskovalni sektor Državnega zbora

<sup>1</sup> Povzeto po dr. Drago Zajc "Parlamentarno odločanje", FDV, Ljubljana, 2000



države, relativno pogosto se ukvarja z operativnimi zadevami tekočega upravljanja in pogosto opravlja delo namesto vlade in v imenu vlade

Vse to pa je pripeljalo do težav pri izvajanju delitve oblasti in pri jasni delitvi odgovornosti posameznih nosilcev oblasti.

Takšno razmerje med vlado in državnim zborom je pripeljalo do težav tudi pri pripravi programov dela državnega zbora in organizaciji procesa odločanja, še zlasti pa pri realizaciji že sprejetih zakonodajnih programov.

V nadaljevanju pozornost namenjamo zgolj enemu delu odnosov med vlado in parlamentom in še to v zelo omejenem obsegu in vsebini. Proučujemo programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije in njegovo usklajevanje z vlado. Osrednja pozornost je namenjena procesu zakonodajnega odločanja kot centralnemu delovnemu procesu v zakonodajnem telesu in njegovemu načrtovanju, pri čemer so nam v pomoč načela zakonodajnega postopka (zlasti načelo racionalnosti in načelo ekonomičnosti) in iz njih izhajajoča pravila, ki zagotavljajo stabilnost in predvidljivost postopkov.

## **PROGRAMIRANJE DELA V DRŽAVNEM ZBORU REPUBLIKE SLOVENIJE**

### **1. Načela zakonodajnega postopka in pravila (opredelitev pojmov)**

V modernih političnih sistemih zakonodajno funkcijo opravlja parlament kot predstavniško telo, v katerem poteka spreminjanje družbenih interesov v pravne norme.

Zakonodajni proces kot odraz množstva družbenih interesov lahko zapade pod različne težnje, ki se pojavljajo v različnih oblikah. Zlasti so pogoste v takoimenovanih »mladih demokracijah«, ko se v relativno kratkem času želi urediti oziroma preurediti obstoječe družbene odnose z vzpostavitvijo pravnih norm.

V strokovni javnosti, ki spremlja parlament in njegovo zakonodajno dejavnost, prevladuje prepričanje, da je koristno spoznati in upoštevati izkušnje klasičnih parlamentov. Le-ti so tekom razvoja zakonodajnega procesa oblikovali nekatera načela za usmerjanje zakonodajne aktivnosti. Izhodišča za temeljna načela postopka sprejemanja zakonodaje so praviloma podana v ustavi, podrobno pa so razčlenjena v poslovnikih.

Načela zakonodajnega postopka<sup>2</sup> posamezni avtorji sicer različno razvrščajo po pomenu, vsem pa je praviloma skupno, da kot načela prikazujejo:

- načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov (načelo samostojnosti)
- načelo demokratičnosti
- načelo javnosti
- načelo stopnjevitosti (večfaznosti)
- načelo racionalnosti
- načelo ekonomičnosti
- načelo doseganja optimalnih rezultatov
- načelo zbornega (plenarnega) sprejemanja zakonov in drugih aktov
- načelo pisnosti.

Podrobneje je opisano le načelo racionalnosti, načelo ekonomičnosti in načelo doseganja optimalnih rezultatov, ki skupaj s pravili zakonodajnega postopka in parlamentarnimi običaji pomembno opredeljujejo oziroma vplivajo na programiranje dela parlamenta, zlasti še na realizacijo njegovega programa.

Načelo racionalnosti pomeni časovno razporeditev dela in razporeditev med različna delovna telesa in strokovne organe v parlamentu in sicer tako, da se zagotovi logičen potek zakonodajnega procesa. Z njim naj bi

---

<sup>2</sup> Opredelive posameznih načel zakonodajnega postopka so povzete po knjigi dr. Drago Zajc "Parlamentarno odločanje", FDV, Ljubljana. 2000, po članku dr. Albina Igličarja »O treh načelih parlamentarnega zakonodajnega postopka« v zborniku Parlamentarizem:dileme in perspektive, Politološki dnevi, Ankaran 31.maj in 1. junij 1991, Slovensko politološko društvo; Ljubljana 1991 in knjigi dr. Albina Igličarja, Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1994

se zagotovilo, da z manjšo porabo sredstev, časa in naporov dosežemo boljši ali enak rezultat.

Načelo ekonomičnosti skupaj z načelom racionalnosti zagotavlja predvidljivost zakonodajnega postopka z vidika predvidene porabe časa. Določeni so roki za posamezna opravila v zakonodajnem postopku, ki se ne morejo podaljšati in s katerimi naj bi se dosegla hkrati kontinuiranost zakonodajnega postopka (preprečevanje blokad), kot tudi možnost vstopanja posameznih vnaprej določenih akterjev v zakonodajni postopek.

Načelo doseganja optimalnih rezultatov zagotavlja odpravljanje ovir v zakonodajnem postopku. Gre predvsem za neformalna (in občasno tudi formalizirana) posvetovanja in pogajanja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih.

Tudi to načelo naj bi skupaj z načelom racionalnosti in ekonomičnosti vodilo k preprečevanju blokad, do katerih bi lahko prihajalo v delu parlamenta.

Na načelih zakonodajnega postopka so oblikovana pravila zakonodajnega postopka, s katerimi se utrjuje stabilnost in predvidljivost postopkov.<sup>3</sup> Pravila omogočajo praktično delo predstavniškemu telesu in v bistvu predstavljajo tehnično plat tehnologije zakonodajnega postopka. Pravila lahko razdelimo v več skupin pravil:

- pravila, ki strukturirajo postopek in določajo način delitve dela med delovna telesa in plenum ( npr. kdo opravi prvo branje in pod kakšnimi pogoji se prvo branje opravi v plenumu);
- pravila o sestavi delovnih teles, stalnih delovnih telesih ( npr.o strankarski zastopanosti);
- pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela v letu in v mesecu. Urejuje tudi način usklajevanja zakonodajnega programa parlamenta s programom izvršilne oblasti. Ta sklop pravil lahko določa tudi potreben čas za posamezne faze v zakonodajnem postopku;

---

<sup>3</sup> Povzeto po dr. Drago Zajc "Parlamentarno odločanje", FDV, Ljubljana, 2000

- pravila o časovnem trajanju razprav. Z njimi se določa dolžina in število nastopov poslancev. V ta sklop pravil sodijo tudi pravila o načinu delitve časa za razprave med poslanci oziroma poslanskimi skupinami;
- pravila za sprejemanje odločitev ( npr. potrebna večina za posamezne odločitve) in pravila, ki določajo, kako naj poteka odločanje po sprejetem vetu;
- pravila, s katerimi se določajo pravice in dolžnosti med posamezne udeležence zakonodajnega procesa. (2000, Zajc, stran 133).

Obstojajo pa tudi nenapisani parlamentarni običaji<sup>4</sup>, ki se kažejo kot rutina odločanja, upoštevanje določenih nenapisanih standardov, kot razumevanje pravil na podlagi uveljavljene prakse, kot različne oblike posvetovanj med posameznimi skupinami poslancev ter med opozicijo in pozicijo z namenom odpravljanja konfliktov.

Upoštevanje pravil in postopkov je pogoj za legitimnost odločitev parlamenta, zato jih poslanci pri svojem delu upoštevajo. Pravila in postopki so zapisani v poslovniških določbah.

Pravila in postopki pa neposredno vplivajo tudi na potek dela v zakonodajnem telesu. Upoštevati jih treba pri načrtovanju delovanja parlamenta, ki pomembno prispeva k predvidljivosti in stabilnosti odločanja.

Poslovniki so nujni za učinkovito delo parlamentov, njegovo delo lahko pospešujejo, ovirajo ali podaljšujejo. Poslovniki v razvitih demokracijah so praviloma enostavnejši in olajšujejo zakonodajni postopek, v tranzicijskih državah pa poslovniki praviloma vsebujejo zapletene rešitve, ki dopuščajo različne interpretacije in tudi »zlorabe«.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 7 Povzeto po dr. Drago Zajc "Parlamentarno odločanje", FDV, Ljubljana. 2000

<sup>5</sup> Povzeto prav tam

## 2. Programiranje dela Državnega zbora RS kot ga predvideva poslovnik državnega zbora

Načrtovanje delovanja zakonodajnega telesa omogoča določanje prioritete in uveljavljanje določenih konceptov družbenega in gospodarskega razvoja, s pragmatičnega vidika pa gre za zagotavljanje relativno enakomerne delovne obremenjenosti predstavniškega telesa in ustrezen delovni ritem skozi leto.

Načrtovanje parlamentarne dejavnosti je še zlasti zahtevno v državah v tranziciji, ki morajo v kratkem času praktično v celoti spremeniti vso sistemsko in področno zakonodajo, v zadnjem času pa istočasno poteka še prilagajanje zakonodaji Evropske unije (tako imenovanemu »acquis communautaire«).

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije<sup>6</sup> govori o načrtovanju dela državnega zbora v VI. poglavju z naslovom »Programiranje dela državnega zbora in njegovih delovnih teles«. Poslovnik določa, da predsednik po posvetu s kolegijem pripravi okvirni program dela za posamezno leto in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje.<sup>7</sup> V programu dela se upošteva program vlade za tekoče leto, predlogi poslanskih skupin in drugi predlogi za odločanje. Opredeljene so tudi prednostne naloge. Program mora zagotoviti smotrno povezavo posameznih obravnav zakonodajnega postopka.<sup>8</sup> Pri oblikovanju okvirnega programa sodelujejo delovna telesa državnega zbora.

Predsednik predloži okvirni program in terminski program dela v sprejem državnemu zboru.<sup>9</sup> Na podlagi sprejetega programa dela predsednik

---

<sup>6</sup> Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, Državni zbor RS, Ljubljana, 1996

<sup>7</sup> 104. člen poslovnika

»Predsednik državnega zbora po posvetu s kolegijem pripravi predlog okvirnega programa dela za posamezno leto in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje.

Pri oblikovanju okvirnega programa dela sodelujejo delovna telesa.«

<sup>8</sup> 105. člen poslovnika

»Okvirni program dela upošteva program vlade za tekoče leto, predloge poslanskih skupin in druge predloge za razpravo ter odločanje v državnem zboru in opredeljuje prednostne naloge. Pri tem zagotavlja smotrno povezavo posameznih obravnav zakonodajnega postopka.

Pri programiranju dela državnega zbora se zagotovi čas, potreben za delo poslancev v volilnih enotah.«

uvršča po posvetu s kolegijem posamezna vprašanja na dnevni red posameznih sej zbora in določa matična delovna telesa za obravnavo posameznih točk.<sup>10</sup> Delovna telesa oblikujejo in medsebojno usklajujejo svoje programe v skladu s programom dela državnega zbora.<sup>11</sup>

Poslovnik tudi določa, da je treba pri pripravi posameznih rednih sej upoštevati, da v prvi polovici meseca poteka delo v poslanskih skupinah in v delovnih telesih.<sup>12</sup>

Tudi nekatera druga poslovniška določila posegajo v postopke načrtovanja dela državnega zbora, čeprav ne gre za določbe, ki bi izrecno opredeljevale proces načrtovanja dela zbora. Med njih bi lahko pogojno uvrstili določila, ki govore sklicevanju sej, o predhodnem in končnem sklicu in pripravi predloga dnevnega reda seje državnega zbora (49., 50., 51., 52., 53. in 54. člen poslovnika). Prav tako posredno določajo potek dela državnega zbora tudi določbe o razpravah poslancev (npr. 67., 68., 69. in 70. člen poslovnika), določbe o prekinitvi seje zbora (npr. 72. in 73. člen poslovnika). Pomembno pa na načrtovanje dela državnega zbora, čeprav posredno, vplivajo poslovniška določila, ki opredeljujejo zakonodajni postopek (od 174. do vključno 204.a člena), saj je z njimi določen tudi minimalni čas, potreben za sprejem zakonskih predlogov.<sup>13</sup> Enaka ugotovitev velja tudi za člene, ki določajo postopek za sprejetje državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna (od 215. do 228. člena poslovnika, za 232. člen, ki določa, da predsednik državnega zbora uvrsti

---

<sup>9</sup> 106. člen poslovnika

»Okrvirni program dela in terminski program dela predlaga predsednik državnega zbora v sprejem državnemu zboru.«

<sup>10</sup> 107. člen poslovnika

»Na podlagi programa dela predsednik državnega zbora po posvetu s kolegijem uvršča posamezna vprašanja na dnevni red sej državnega zbora ter določa za obravnavo posameznih točk dnevnega reda matična delovna telesa.«

<sup>11</sup> 108. člen poslovnika

»Delovna telesa oblikujejo in medsebojno usklajujejo svoje programe v skladu s programom dela državnega zbora.«

<sup>12</sup> 109. člen poslovnika

»Pri pripravi posameznih rednih sej državnega zbora je treba upoštevati, da v prvi polovici meseca poteka delo v poslanskih skupinah in v delovnih telesih.«

<sup>13</sup> Glej poslovnik državnega zbora

predlog za razpis zakonodajnega ali posvetovalnega referendumu na dnevni red prve naslednje seje državnega zbora.

Posredno delo državnega zbora in njegovo načrtovanje določa tudi poglavje o volitvah predsednika vlade ( od 257. do 261. člena poslovnika), o imenovanju ministrov (262. do 266. člena poslovnika), o nezaupnici in zaupnici vladi (274. do 280. člena), interpelaciji (zlasti 284. in 285. člen), postopku ustavne obtožbe predsednika republike, predsednika vlade in ministrov (zlasti 306. člen ).<sup>14</sup>

### **3. Nekateri empirični izkušnje in ugotovitve pri načrtovanju dela Državnega zbora Republike Slovenije**

Programiranje dela Državnega zbora Republike Slovenije in njegovih delovnih teles določajo poslovniška določila (od 104. do 109. člena; 147. člen dopušča vlogo delovnih teles pri oblikovanju okvirnega programa dela zbora in dnevnega reda sej državnega zbora ). Ti členi določajo, da državni zbor sprejme okvirni in terminski program dela na predlog predsednika državnega zbora in ob upoštevanj programa dela vlade.

#### 3.1 Prvo mandatno obdobje (november 1992 do november 1996)

V prvem mandatnem obdobju je državni zbor sprejemal okvirne programe svojega dela na podlagi vladnih zakonodajnih programov. Pri sprejetju teh programov pa je državni zbor določil posamezne prioritete, s katerimi naj bi zagotovil uskladitev veljavne systemske zakonodaje z ustavo Republike Slovenije. Okvirni program dela za leto 1996 je kot prioritete izpostavil: zaključevanje obstoječih zakonodajnih postopkov, uresničevanje odločb ustavnega sodišča, sprejem zakonodaje o volitvah v državni zbor, zakonske predloge, ki jih kot nujne predlaga vlada, nekatere predloge, ki sodijo v proces harmonizacije zakonodaje z zakonodajo Evropske unije (EU).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Glej poslovnik državnega zbora

Pri realizaciji programov po posameznih letih pa je prihajalo do velikih odstopanj. Vzroke za odstopanja od sprejetih programov lahko opredelimo:

- preobsežno načrtovan vsebinski del programov, ki je temeljil na željah in potrebah, ne pa na realni propustnosti zakonodajnega postopka (zelo dolg in kompliciran zakonodajni postopek s tremi branji, v katerih je poslanecem omogočeno, da v več fazah zaporedno ponavljajo enake predloge in jih skušajo uveljaviti, čeprav jih je zbor v predhodnih fazah že zavrnil; premajhna vloga oziroma vpliv delovnih teles, ki jim poslanci posvetijo, kljub njihovem formalno močnem položaju, premalo pozornosti in vse dileme odpirajo ponovno še na plenarnih sejah),
- nerealno načrtovanje posameznih sej državnega zbora. Poslovnik v 52. členu določa, da dobijo poslanci predhodni sklic seje državnega zbora vsaj 30 dni pred dnevom, določenim za sejo. Na predhodnem sklicu so uvrščene zadeve, ki so bile predložene državnemu zboru praviloma vsaj 45 dni pred sejo, ostale zadeve pa, razen izjem, ne bi smele biti predmet obravnave na seji, za katero je pripravljen predhodni sklic. Predhodni sklic in končni sklic v skladu s 53. členom poslovnika pripravi predsednik zbora in sicer po posvetu s kolegijem. Na kolegiju so poleg predstavnikov poslanskih skupin prisotni tudi predstavniki vlade. Rezultat posvetovanj na kolegiju so bili obsežni dnevni redi sej zbora, kjer so bile zajete predvsem vsakokratne potrebe vlade po zakonodajnem urejanju (velik delež hitrih postopkov), interesi posameznih poslanskih skupin, tudi kot protiutež vladnim predlogom in predlogom koalicije, občasno predlogi matičnih delovnih teles. Rezultat so bili obsežni dnevni redi, ki jih ni bilo mogoče realizirati v času, predvidenem za redne seje,<sup>16</sup> zato so se seje zavlekle v naslednji mesec, se izvajale tudi v času, namenjenem za delo delovnih teles, kar je oteži-

---

<sup>15</sup> Povzeto po dr. Drago Zajc: Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilaganje zakonodaje in vloga državnega zbora; v "Evropeizacija slovenske politike", zbornik politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998; urednik dr. Drago Zajc, Ljubljana 1998



lo normalni potek delovanja matičnih delovnih teles, predvsem pa skorajda onemogočilo aktivnejšo vlogo zainteresiranih delovnih teles.<sup>17</sup> Posamezne točke dnevnega reda so se prenašale na naslednje seje oziroma preložile na eno prihodnjih sej. Posledica je bil velik ostarek nedokončanih zadev ob koncu mandata. Veliko število predvsem poslanskih zakonskih projektov je bilo s tem zaključenih brez ustreznega rezultata. Podobna usoda je doletela tudi določeno število zakonskih projektov vlade, saj jih vlada v novem mandatu ni ponovno predlagala državnemu zboru v sprejetje;

- zamujanje vlade s posameznimi pomembnimi zakonskimi projekti zaradi raznovrstnih razlogov (nezmožnost uskladitve znotraj koalicije; ocena, da gospodarska situacija še ne dopušča popolne sprostitve tržnih zakonitosti; slaba kadrovska zasedenost ministrstev);
- urejanje nekaterih področij, ki s sistemskega stališča niso bila bistvena, so jo pa izsilile določene interesne skupine znotraj parlamenta in pa s pritiski na vlado in parlament (npr. nekateri »sanacijski zakoni«);
- procesi umeščanja posameznih političnih skupin in strank v politični prostor in poskusi pridobivanja naklonjenosti večjega deleža volilnega telesa ( uvrščanje »političnih« tem na dnevne rede in dolgotrajne razprave v državnem zboru, katerih izplen je bil z vidika zakonodajne aktivnosti parlamenta povsem zanemarljiv, je pa uspel pozornost poslancev odtegniti od potrebnih zakonodajnih opravil in prispeval k temu, da so se ukvarjali s temi »aktualnimi« temami in se politično izraziti dife-

---

<sup>16</sup> Poslovnik v 50. členu predvideva, da ima državni zbor redne seje vsak zadnji teden v mesecu ali vsaj sedem delovnih dni pred koncem meseca. Po sklepu državnega zbora ali po dogovoru v kolegiju pa lahko predsednik skliče seje tudi v drugih dneh.

<sup>17</sup> Vlogo zainteresiranih delovnih teles opredeljuje poslovnik v 137. členu. Člen določa, da mora zainteresirano delovno telo določeno problematiko obravnavati pred matičnim delovnim telesom (izjema je skupna seja matičnega in zainteresiranega delovnega telesa, ki pa se je v praksi malokdaj uporabila). Ob izredno natrpanem urniku delovnih teles in praviloma le časovno zelo omejenem roku za obravnavanje posameznih gradiv so se sklicevala predvsem matična delovna telesa in praviloma obravnavala le zadeve, ki so bile »nujne« – uvrščene na dnevni red aktualne seje zbora. Le v manjši meri so uspela obravnavati tudi ostala gradiva, ki niso neposredno sodila med aktualne zadeve (razna poročila, informacije, izvajanje nadzorne funkcije). Še zlasti težak je bil položaj tistih delovnih teles, ki praviloma niso matična delovna telesa, saj za njihovo delo v predhodnih sklicih ni bilo predvidenih dni za sejo. Ker v skladu s poslovnikom delovna telesa ne smejo zasedati v času plenarnih zasedanj, so omenjena delovna telesa sklicevala seje v terminih, ki so bili predvideni zlasti za matična delovna telesa, kar je pogosto povzročilo nesklepčnost sej, preobremenjenost poslancev in občasno slabšo kvaliteto opravljenega dela.

rencirali. To so bile predvsem teme s področja lastninskega preoblikovanja, konkretno oškodovanj družbene lastnine, denacionalizacijskih postopkov, zunanje politike - španski kompromis, meja s Hrvaško; sprave oziroma zahtev po obsodbi bivšega komunističnega sistema ipd.);

- poslanci so pogosto zelo ekstenzivno razpravljali o določenih temah in izkoriščali možnosti, ki jim jih daje poslovnik (neomejeno ponavljanje razprav, neomejeno ponavljanje replik ipd.);
- izstop Združene liste socialnih demokratov (ZLSKD) iz koalicije spomladi 1996 in nedejavna podpora Slovenskih krščanskih demokratov (SKD) kot članov koalicije, kar Liberalni demokraciji Slovenije (LDS) ni omogočalo izvajati kakršnih koli programskih ukrepov na področju zakonodaje, saj za to ni imela podpore ne v vladi ne v parlamentu. V državnem zboru je bila v volilnem letu soočena z zelo močno opozicijo, ki sta se ji v nekaterih primerih pridružili tudi ZLSKD in SKD.

### 3.2 Tekoče mandatno obdobje (od decembra 1996 dalje)

V tekočem mandatnem obdobju se nadaljuje velika obremenjenost državnega zbora, saj se je potrebi po dokončanju in uskladitvi pravnega reda z ustavo RS pridružila še zahteva po uskladitvi zakonodaje s pravnim redom EU. Tako državni zbor v letu 1997 sploh ni uspel sestaviti lastnega programa zakonodajnega dela.<sup>18</sup> Državni zbor se je sestel na osmih rednih in 21 izrednih sejah z izredno obsežnimi dnevnimi redi, ki jih ni mogel končati v predvidenem roku. Situacija se je ponovila tudi v letu 1998, čeprav je državni zbor (na 21. izredni seji, 7. aprila 1998) sprejel okvirni program dela, ki je temeljil na programu vlade. Ob tem je sprejel tudi dva sklepa, s katerima naj bi bile določene prioritete obravnavanja in pa relativno natančno določen časovni raspored dela v državnem zboru.<sup>19</sup> Program je bil dokaj natančen pri časovnem razporedu, ker pa ni bil

---

<sup>18</sup> Na 3. redni seji, 25. marca 1997, je državni zbor sprejel le terminski plan dela za leto 1997, vsebinski del pa je v celoti manjkal.

prilagojen dejanski propustnosti zakonodajnega postopka, kot ga določa poslovnik državnega zbora, pa se je ponovila situacija iz preteklega leta.<sup>20</sup> Seje državnega zbora so se zaradi obsežnih dnevnih redov raztegnile iz zadnjih dveh tednov v mesecu na naslednji mesec (tako imenovane »rezervne termine« - drugi in tretji teden naslednjega meseca). Delo delovnih teles se je moralo osredotočiti le na en teden, kar je vodilo k občasnim zapletom pri sklepčnosti, k manj poglobljenim razpravam na delovnih telesih, težavam pri iskanju terminov za sklice zainteresiranih delovnih teles in preiskovalnih komisij, preveliki obremenjenosti poslancev ipd. Kot rezultat so se pojavile tudi zamude pri sprejemanju posameznih zakonskih projektov, ki so bili s strani Komisije Evropskih skupnosti (nadalje Komisija) ocenjeni kot prioritetni. To je Komisija v svoji oceni tudi omenila. Delovanje parlamenta je sicer ocenila kot zadovoljivo, saj se njegove pristojnosti spoštujejo in opozicija izpolnjuje svojo vlogo, vendar je izrecno poudarila, da zakonodajni postopki potekajo prepočasi.<sup>21</sup> Predlagala je, da se več pozornosti posveti povečanju učinkovitosti parlamentarnih postopkov.<sup>22</sup> Državni zbor je oceni Komisije namenil precej pozornosti in

---

<sup>19</sup> Sklepa sta se glasila:

•1. Državni zbor bo v letu 1998 prioriteto obravnaval in uvrščal na dnevne rede sej državnega zbora predloge zakonov na podlagi naslednjih kriterijev:

- dokončanje in zaokrožitev oziroma uskladitev pravnega reda Republike Slovenije z ustavo,
- uskladitev posameznih zakonov oziroma njihovih posameznih določb z odločbami ustavnega sodišča,
- približevanje oziroma usklajevanje pravnega reda Republike Slovenije s pravnimi akti Evropske unije,
- izvedba lokalnih volitev v letu 1998,
- zaščita oziroma varovanje javnega interesa Republike Slovenije,
- izboljšanje socialnega in gospodarskega stanja v Republiki Sloveniji in
- sprememba poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije.

2. Državni zbor bo do konca leta 1998 pri določanju terminov za delo na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles ter drugih delovnih obveznosti upošteval naslednji mesečni razpored:

- prvi teden v mesecu je namenjen delu delovnih teles državnega zbora,
- zadnja dva tedna v mesecu sta namenjena zasedanju državnega zbora,
- čas med prvima in zadnjima tednoma v mesecu je namenjen kot rezervni termin za delo delovnih teles državnega zbora in za druge obveznosti.

Vir: Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Sklepi DZ

<sup>20</sup> Povzeto po dr. Drago Zajc: Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilaganje zakonodaje in vloga državnega zbora; v "Evropeizacija slovenske politike", zbornik politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998; urednik dr. Drago Zajc, Ljubljana 1998

<sup>21</sup> »Slovenski parlament še naprej deluje zadovoljivo. Njegove pristojnosti se spoštujejo in opozicija v celoti izpolnjuje svojo vlogo.

Vendar pa zakonodajni postopki potekajo počasi: za vsak zakon so potrebna tri »branja« v parlamentu in nestabilnosti znotraj koalicije upočasnjujejo parlamentarni proces odločanja« (Vir: Redno poročilo komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo; Poročevalec državnega zbora, št. 52/98, stran 60)

obsežno razpravo na 29. izredni seji (27. november 1998). Iz vsebine sprejetih sklepov pa je mogoče sklepati, da je ocenil, da je treba glavne vzroke za zaostanke pri realizaciji državnega programa za prevzem pravnega reda EU iskati na vladni strani, ki ni dovolj hitro predložila državnemu zboru v obravnavo posameznih zakonskih predlogov.<sup>23</sup>

Negativna ocena Komisije pa je v državnem zboru sprožila tudi več razprav o programiranju dela državnega zbora, bolj restriktivnem tolmačenju poslovnih določil in o potrebi po spremembi poslovnika.

Poslanska skupina ZLSD je predsedniku državnega zbora oktobra 1998 poslala več predlogov za izboljšanje dela državnega zbora v obliki poslanske pobude in v skladu z 32. členom poslovnika zahtevala takojšnjo obravnavo na seji kolegija.<sup>24</sup> Poslanska skupina je kot možnost za realizacijo svoje pobude navedla sprejetje takojšnjih in konkretnih dogovorov o uporabi posameznih poslovnih določb. V kolikor pa bi prevladala ocena, da veljavni poslovnik kaj takega ne dopušča, pa bi moral državni zbor takoj pričeti z obravnavo predloga novega poslovnika, ki jih je posebna delovna skupina strokovnjakov pripravila in pristojna komisija začela

---

<sup>22</sup> »1.3 Splošna ocena

Spremembe v Sloveniji potrjujejo sklep mnenja Komisije, da Slovenija izpolnjuje kopenhavenska politična merila in da njene ustanove še naprej delujejo brez zapletov.

Vendar pa je treba ves čas posvečati pozornost povečanju učinkovitosti sodnih in parlamentarnih postopkov in zagotavljanju, da se izpolnjujejo obveznosti iz Evropskega sporazuma glede lastništva nepremičnin.« (Vir: Ibidem, stran 64)

<sup>23</sup> Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo –EPA 636-II

»Sklepi:

1. Državni zbor Republike Slovenije se je seznanil s poročilom Evropske komisije in meni, da odraža realno stanje pripravljenosti Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo.
2. Državni zbor Republike Slovenije pričakuje, da bo Vlada Republike Slovenije ugotovila odgovornost za zaostanek po ministrskih resorjih in se odločila za potrebne ukrepe, tudi kadrovske.
3. Vlada Republike Slovenije naj do 10. decembra 1998 seznaní Državni zbor Republike Slovenije z operativnim koledarjem ukrepov za odpravo zaostankov iz leta 1998 in dela v letu 1999.
4. Državni zbor Republike Slovenije pričakuje, da bo Vlada Republike Slovenije v vseh predlogih zakonov zagotovila skladnost s standardi pravnega reda Evropske unije.
5. Državni zbor Republike Slovenije zahteva od Vlade Republike Slovenije, da ga dosledno, sproti in celovito informira o vseh svojih odločitvah v zvezi z vstopanjem Slovenije v Evropsko unijo in mu sproti dostavlja ustrezna gradiva.«

Vir: Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Sklepi DZ;

<sup>24</sup> 32. člen poslovnika

»Če se poslanska pobuda nanaša na delo državnega zbora, jo mora takoj obravnavati predsednik državnega zbora skupaj s kolegijem. Če poslanec z odgovorom predsednika državnega zbora ni zadovoljen, lahko zahteva, da se pobuda obravnava na prvi naslednji seji državnega zbora.«

obravnavati. Predlogi poslanske skupine se nanašajo na obveznost predsednika, da preveri, ali predlogi zakona že ob vložitvi vsebujejo vse poslovniške pogoje, kar mora veljati tudi za predloge po hitrem in skrajšanem postopku; za vsako sejo naj se na kolegiju predvidi časovni raspored, od katerega je mogoče odstopiti le izjemoma; v dnevni red so lahko vključene le zadeve, ki izpolnjujejo poslovniške pogoje; vsak predhodni sklic mora predvidevati, kdaj bodo delovna telesa obravnavala zadeve, s čimer se poslancem omogoči kvalitetna priprava na obravnavo; glede trajanja sej v posameznem dnevu naj se spoštujejo načelni dogovori ( torek od 14. do 18. ure, sreda in četrtek od 10. do 18. ure in petek od 10. do 14. ure) in dogovori med vodji poslanskih skupin; na dnevni red ni mogoče uvrščati vprašanj, o katerih odločajo drugi organi v državnem zboru in ne plenum (predsednik jih mora kot neutemeljene za obravnavo na plenumu, in z obrazložitvijo vrniti predlagatelju); predsednik oziroma predsedujoči morajo dosledneje skrbeti za red v dvorani in za izvajanje poslovnika in opozoriti poslanca (če ne razpravlja v skladu s točko dnevnega reda, če replicira v nasprotju s poslovníkom, če se ne obnaša v skladu s pričakovanji in povzroča nemir v dvorani, oziroma je nevljuden); predsedujoči ne sme dovoliti izrabljanja pravice do odmora – posvetovanja v poslanski skupini,<sup>25</sup> če je povsem jasno, da gre zgolj za zavlačevanje. V odgovor je predsednik državnega zbora pripravil več ukrepov, ki jih je predložil kolegiju v decembru 1998.<sup>26</sup> Z njimi bi bilo mogoče zagotoviti učinkovitejše delo državnega zbora in njegovih delovnih teles, predsednik pa naj bi jih izvajal v skladu s svojimi pristojnostmi ( redni delovni sestanki z vodji poslanskih skupin, vodenje sej državnega zbora in obravnavanje zastojev, redni trimesečni sestanki s predsedniki delovnih teles o njihovem delu, okrepljeno sodelovanje z vlado zaradi sprotnega pretoka informacij in zagotavljanja ažurnega spremljanja obravnave določene problematike na sejah zbora, obveznost vlade, da po sejah vlade sprotno obvešča državni

---

<sup>25</sup> Podrobneje glej pismo poslanske skupine ZLSD z dne, 27.10.1998, gradivo pod številko 020-02/92-25/156;

<sup>26</sup> Glej: Ukrepi za zagotovitev učinkovitejšega in kvalitetnejšega dela državnega zbora, gradivo predsednika DZ, številka:020-02/92-25/156, Ljubljana, 2.12.1998;

zbor o predlogih zakonov, ki jih bo vložila v zakonodajno proceduro, redno obveščanje vlade kolegija predsednika državnega zbora, po potrebi pa tudi državnega zbora samega, o aktualnem dogajanju. Predsednik je tudi predlagal, da naj bi dnevni redi obsegali manjše število točk, podal je predlog za podaljšanje dela državnega zbora na ure, ki so izven dogovorjenih dnevnih obveznosti, če se bo pokazala potreba za to, predlog za prenos nedokončanih zadev na naslednjo sejo, če sej ne bo mogoče končati v predvidenem roku, da bi se tako izognili velikemu številu izrednih sej, predlog za zagotovitev terminov za delovna telesa, ki se jih, razen v res utemeljenih primerih, ne sme spreminjati.<sup>27</sup>

Pri delu državnega zbora v letu 1999 so se pokazali pozitivni učinki ukrepov predsednika državnega zbora in to predvsem v tistem delu, ki sodijo v njegovo pristojnost – aktivno nastopanje na kolegijih pri določanju dnevnih redov, ki so sicer bili še vedno obsežni, vendar so se nedokončane zadeve prenašale na naslednjo sejo in s tem sprostile termine za sklicevanje rednih sej državnega zbora; predsednik oziroma predsedujoči so bili bolj dosledni pri vodenju sej v skladu s poslovnimi določili; sodelovanje z vlado je bilo okrepljeno in glede na rezultate tudi delo bolje usklajevano. Izvajal se je dogovor o prioritetni obravnavi zakonskih predlogov, ki so predstavljali uskladitev slovenske zakonodaje s pravnimi akti EU. V zvezi s predlogom, da se doseže dogovor o omejitvi trajanja razprav poslanskih skupin, je bil v strokovnih službah pripravljen predlog tako imenovane »ljubljske ure«, ki pa zaradi vrste razlogov ni bil obravnavan niti na seji kolegija predsednika državnega zbora.<sup>28</sup> Možnost omejitve

---

<sup>27</sup> Povzeto po gradivu: : Ukrepi za zagotovitev učinkovitejšega in kvalitetnejšega dela državnega zbora, gradivo predsednika DZ, številka:020-o2/92-25/156, Ljubljana, 2.12.1998;

<sup>28</sup> Delovno gradivo z dne, 15.9.1999, predvideva kot osnovno enoto časa pri določanju trajanja razprav eno uro, ki bi bila razdeljena glede na številčnost posameznih poslanskih skupin in razmerje pozicija – opozicija. Pripravljena sta bila dva izračuna. Po prvem bi bila ura razdeljena proporcionalno (koalicijski poslanci 32,5 minut, opozicijski 25,3 minute, poslanca narodnih skupnosti 1 minuto, samostojni poslanec 1 minuto), po drugi varianti pa bi večji delež namenili opoziciji (34 minut napram 24 minutam), pri čemer se je predlog skliceval na prakso iz avstrijskega parlamenta v zvezi z »Wiener Stunde«, ki tudi daje več časa opoziciji kot šibkejšemu članu.

Poslanske skupine naj bi se pred vsako sejo zbora v kolegiju dogovorile o času, ki bi ga določili za obravnavo posamezne točke dnevnega reda in potem bi ta dogovorjen čas razdelili po poslanskih skupinah na podlagi sprejetih kriterijev. Dogovor ne bi veljal le za tiste zadeve, katerih obravnavo časovno že opredeljuje poslovnik (proceduralna vprašanja, imunitetna vprašanja, razprava o odgovoru vlade na poslansko vprašanje).

razprave na plenumu omogoča poslovnik državnega zbora v tretjem odstavku 69. člena, ki opredeljuje, da se po dogovoru v kolegiju predsednika državnega zbora lahko omeji trajanje razprav posameznih poslanskih skupin. Z vpeljavo »ljubljske ure« bi se v državnem zboru časovna razporeditev in predvidljivost njegovega dela zelo povečala, kar bi prispevalo tudi k večji ekonomičnosti in racionalnosti v zakonodajnem postopku.

Neugodna ocena Komisije je sprožila vrsto razprav tudi ob drugih prilikah in je prispevala tudi k nekaterim sklepom, ki jih je zbor sprejel na plenumu. Tako je npr. ob obravnavi državnega programa za prevzem pravnega reda EU do konca 2002 v aprilu 1999 poudaril, da mora čimprej sprejeti program dela za leto 1999 in v njem določiti program priorit, ki izhajajo tako iz Evropskega sporazuma kot tudi posledično iz ocene Komisije.<sup>29</sup>

Več pozornosti je bilo namenjeno tudi pripravi novega poslovnika. Komisija za poslovnik je pospešila delo pri pripravi določil novega poslovnika, vendar pa se je zelo kmalu soočila s težavami s sklepčnostjo in z nepripravljenostjo posameznih poslanskih skupin, da bi do sprememb poslovnika, zlasti v zakonodajnem postopku in pri določanju časa za razpravo, resnično prišlo. Komisija je bila prisiljena sprejeti sklep o preložitvi odločanja o dopolnjenem delovnem besedilu predloga poslovnika na eno naslednjih sej<sup>30</sup> in s tem prekiniti pripravo novega poslovnika. V letu 1999 je državni zbor obravnaval še predlog sprememb in dopolnitev poslovnika, ki ga je predložil poslanec Miran Potrč, vendar je državni zbor predlog zavrnil oziroma ni zbral zadostne večine. Pri tretji obravnavi je bilo predlaganih večje število amandmajev, ki bi imeli relativno ugoden vpliv na programiranje dela državnega zbora, predvsem pa na večjo predvidljivost časovnega poteka sej.<sup>31</sup> Žal je med poslanci prevladala ocena, da bi tovrstne

---

<sup>29</sup> Podrobneje glej: Sklepi DZ ob obravnavi Državnega programa za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002 – EPA 743-II, 13. redna seja državnega zbora, 23. april 1999; Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Sklepi DZ;

<sup>30</sup> Vir: Zapisnik 13. seje Komisije za poslovnik, nadaljevanje 13. seje dne, 30. marca 1999; Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Seje delovnih teles;

<sup>31</sup> Predlog sprememb in dopolnitev poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (EPA 139-II) - predlagatelj poslanec Miran Potrč, glasovanje na 16. redni seji, oktobra 1999;

določbe pomenile preveliko omejevanje pravic opozicije. V zakonodajnem postopku pa ostajata še predlog sprememb in dopolnitev poslovnika, ki sta ga vložila poslanca Josip Bajc in Roman Jakič, in pa predlog Državnega sveta.<sup>32</sup>

Evropska komisija je novembra 1999 v rednem poročilu o napredku Slovenije poudarila, da je zakonodajni postopek še vedno počasen, da so še vedno potrebne tri obravnave in da nestabilnosti v koaliciji upočasnjujejo proces odločanja v parlamentu. Ugotovila je, da državni zbor še ni uspel sprejeti novega poslovnika. Iz tega je mogoče sklepati, da je Komisije ocenila, da parlament ni odpravil temeljnih vzrokov, ki so vodili k neugodni oceni delovanja parlamenta v njenem poročilu iz novembra 1998. Takšno kritiko pa je Komisija omilila v nadaljevanju ocene, ko je ugotovila, da so bili marca 1999 sprejeti določeni organizacijski ukrepi, katerih cilj je omogočiti hitrejše sprejemanje zakonov, skladno z načrti, zapisanimi v državnem programu.<sup>33</sup> Komisija je imela v mislih ukrepe, ki so bili dogovorjeni na kolegiju predsednika državnega zbora in izvirajo iz že omenjenih predlogov ukrepov predsednika državnega zbora.<sup>34</sup>

Državni zbor tudi za leto 2000 ni sprejel programa dela.

Če želimo oceniti učinkovitost programiranja dela državnega zbora v drugem mandatnem obdobju (od novembra 1996 dalje), lahko ugotovimo, da se predvsem v prvih dveh letih mandata kažejo enake slabosti, kot

---

<sup>32</sup> Predlog sprememb in dopolnitev poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije - prva obravnava (EPA 445-II) - predlagatelj poslanca Roman Jakič in Josip Bajc, vloženi 1.4.1998;

Predlog dopolnitve poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (EPA 556-II) - predlagatelj Državni svet RS.

Zlasti predlog Jakiča in Bajca je predlagal nekatere omejitve v dolžini razprave na zboru, urejal problem replikiranja, prekinitve sej oziroma odmorov za posvet v poslanskih skupinah itd.;

<sup>33</sup> »Parlament

Zakonodajni postopek je še vedno počasen; za vsak zakon so še vedno potrebne tri obravnave, nestabilnosti v koaliciji pa upočasnjujejo proces odločanja v parlamentu. Predlog novega parlamentarnega poslovnika iz novembra 1998, ki na novo določa zakonodajni postopek, ni bil potrjen, ker ni uspel zbrati dvotretjinske večine.

Marca 1999 pa so bili sprejeti določeni organizacijski ukrepi, katerih cilj je omogočiti hitrejše sprejemanje zakonov, skladno z načrti, zapisanimi v državnem programu : v času zasedanja državnega zbora so trije dnevi namenjeni izključno obravnavi predlogov zakonov, povezanih z usklajevanjem zakonodaje s pravnim redom EU.; Redno poročilo komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo – 1999; Poročevalec DZ št. 82/99, stran 96);

<sup>34</sup> Glej predlagane ukrepe z dne, 2.12.1998;



smo jih lahko opazili v mandatu 1992–1996. Vzroki za zaostanke in počasnost dela državnega zbora ostajajo bolj ali manj enaki. Bolj izrazito pa je med njimi prisotna neenotnost vladajoče koalicije, ki terja več časa za usklajevanje znotraj vlade in s tem prihaja do zamud pri predložitvi zakonskih besedil v državni zbor in to ne glede na to, ali je določen zakonski projekt opredeljen kot prioriteta v državnem programu.<sup>35</sup>

Močna ovira je tudi sam postopek sprejemanja zakonodaje, kot ga opredeljuje poslovnik. Kot trdi v svoji analizi dr. Zajc<sup>36</sup>, mora prilagajanje slovenske zakonodaje upoštevati določene realne možnosti njenega sprejetja v državnem zboru, predvsem poslovniške določbe, ki pa ne upoštevajo dovolj potrebe po racionalni organiziranosti zakonodajnega postopka. »Posamezna branja oz. obravnave znotraj njih (vsakokratna obravnava v delovnih telesih) se na določen način ponavljajo, kar preprečuje potrebno koncentracijo poslancev in matičnih delovnih teles. V primerjavi s postopki v drugih parlamentih je sedanji postopek v DZ ekstenziven in neosredotočen«(1998, Zajc v zborniku "Evropeizacija slovenske politike", stran 157). Na podlagi zunanjih ocen in na podlagi lastnih razmišljanj poslancev in vodstva državnega zbora pa so bili konec 1998 in v letu 1999 sprejeti nekateri organizacijski ukrepi, ki so povečali učinkovitost dela državnega zbora. Konkretno to pomeni, da je državni zbor sprejel veliko število zakonov,<sup>37</sup> pri tem pa ne ocenjujemo kvalitete sprejetih zakonov, ne omenjamo velike obremenjenosti poslancev in zaposlenih v državnem zboru. Velja pa omeniti, da državnemu zboru ni uspelo spremeniti poslovnika in prilagoditi zakonodajnega postopka sodobnim načelom (npr. načelo izključne odgovornosti parlamenta za sprejemanje zakonov – prevzem zakona in onemogočanje predlagatelju zakona, da bi posegal v zakonodajni postopek; načelo racionalnosti, to je racionalne časovne

---

<sup>35</sup> Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002; Poročevalec DZ,štev.:11, 11/1-IV/99, Ljubljana in Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002; Poročevalec DZ,štev.:44, 44./1/99, Ljubljana ;

<sup>36</sup> Povzeto po dr. Drago Zajc: Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora; v "Evropeizacija slovenske politike", zbornik politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998; urednik dr. Drago Zajc, Ljubljana 1998; stran 157;

<sup>37</sup> Statistični podatki o delu državnega zbora, izpis 14.1.2000;

razporeditve in razporeditve glede na pristojnosti posameznih udeležencev v zakonodajnem postopku; načelo ekonomičnosti, to je natančno upoštevaje rokov, določitev prekluzivnih rokov). Prav to in pa podrobnejša razdelava posameznih faz zakonodajnega postopka in določitev pravil ter utrditev nenapisanih običajev bi prispevalo k večji predvidljivosti in stabilnosti postopkov v parlamentarnem delu in s tem k povečani učinkovitosti državnega zbora.

#### **4. Programiranje dela parlamenta na primeru Češke in Danske**

V prikazu programiranja dela češkega in danskega parlamenta se omejujemo le na prikaz določb poslovnika češke poslanske zbornice in na poslovnik danskega Folketinga in deloma določb danske ustave, ki lahko vplivajo na programiranje dela parlamentov.

##### 4.1 Češka

Poslovnik češke poslanske zbornice določa, da zbornica zaseda permanentno in to od konstituiranja do izteka mandata oziroma do morebitne razpustitve. S posebnim sklepom (resolucijo) lahko prekine stalno zasedanje, vendar prekinitev ne more letno preseči 120 dni (21.člen).<sup>38</sup> Za vodenje dela zbornice je odgovoren predsednik poslanske zbornice, ki tudi sklicuje, začne in končuje to permanentno zasedanje (26., 29. člen). Seje zbornice dnevno potekajo od 9. ure do 21. ure, glasovanja se pričnejo po 19. uri, prej pa le, če tako sklene zbornica. Predsedujoči ob koncu dneva najavi dan, uro začetka in predlog dnevnega reda naslednje seje (51.člen). Razen izjemoma, sej ni ob ponedeljkih, sobotah in nedeljah (53.člen). Predsedujoči začne s sejo ob napovedanem času ne glede na število prisotnih poslancev (54. člen) in predlaga poslanski zbornici v sprejem dnevni red oziroma vrstni red razprave o posameznih točkah. Ta

---

<sup>38</sup> Podrobneje glej Act on Rules of Procedures of the Chamber of Deputies, Parliament of the Czech Republic, Office of the Chamber of Deputies, The Parliamentary Institute, Prague, 1996

člen v osmem odstavku dopušča, da se spremeni vrstni red obravnavanja točk dnevnega reda, da se razprava prekine oziroma odloži. V devetem odstavku pa je vodjem poslanskih skupin in predsedujočemu dana možnost, da predlaga prekinitev seje. Omejitev prekinitve zasedanja (seje) v poslovniku časovno ni določena. Ta dva odstavka pravzaprav vnašata možnost, da lahko postane delo parlamenta časovno manj predvidljivo oziroma manj natančno.

K razpravi se poslanci praviloma prijavijo pisno, lahko pa tudi med samo razpravo z dvigom rok (58.člen). Razprava praviloma ni omejena, vendar pa lahko zbornica sklene, da bo čas za razpravo omejila, a za posamezno problematiko ta omejitev ne sme biti krajša kot 10 minut. V te minute pa ne sodi čas za predstavitev stališč poslanskih skupin. S sklepom lahko zbornica tudi omeji nastop posameznega poslanca le na dvakrat pri isti točki (59. člen). Poslovník dopušča tudi replike, ki pa so omejene na dve minuti. Enako tudi proceduralni predlogi (60. člen).

Zakonodajni postopek je urejen v členih od 86 do 100. Časovno je relativno podrobno razdelan in praviloma s prekluzivnimi roki. To v praksi pomeni, da lahko zakonodajni postopek, vključno s ponovnim glasovanjem v poslanski zbornici, če tako zahteva senat, traja maksimalno 115 dni. Z vidika programiranja dela poslanske zbornice pa predstavlja določene časovne okvire, ki praviloma ne bi smeli dopuščati odklonov (brez kršitve poslovníških določil).

Natančna vsebina drugih poslovníških določb, ki urejajo zakonodajni postopek, in ki niso prikazani, bi po naših ocenah pokazala, da je zakonodajni postopek formalno urejen sicer pregledno, racionalno in ekonomično, vendar pa dopušča določena dejanja (zlasti možnost, da predsedujoči in vodje poslanskih skupin kadarkoli zahtevajo prekinitev seje), ki lahko pomembno vplivajo na potek dela v parlamentu. Poslovník neposredno ne ureja problema programiranja dela in usklajevanja programa dela parlamenta s programom dela vlade.

## 4.2 Danska

Danska ustava<sup>39</sup> določa, da se mora Folketing (zbor poslancev) sestati ob 12. uri na dvanajsti dan po volitvah, razen če kralj že ni prej sklical parlamenta (35. člen). Ustava tudi določa, kdaj se začne letno zasedanje Folketinga – na prvi torek v oktobru in traja do prvega torika v oktobru naslednjega leta (36. člen).

Podrobneje pa je delo Folketinga določeno v poslovniku<sup>40</sup>, ki je bil sprejet leta 1953, nazadnje dopolnjen januarja 1998. Med drugim določa, da predsednik parlamenta skrbi za načrtovanje dela parlamenta in za nemoten potek dela, skrbi za red in za ustrezen (dostojanstven) način delovanja parlamenta (II. Poglavje). Predsedujoči ob koncu delovnega dne napove, kaj bo zbor obravnaval naslednji dan, če je mogoče pa na koncu tedna napove okvirni potek dela v naslednjem tednu (XI. Poglavje).

V delu, kjer govori o zakonodajnem postopku (IV. poglavje), je opredeljeno, da mora vlada zaradi načrtovanja zakonodajnega dela večino predlogov zakonov predložiti Folketingu na začetku letnega zasedanja, nikaikor pa ne kasneje kot 1. aprila, če želi, da jih Folketing obravnava in sprejme v tekočem letnem zasedanju.

Zakonodajni postopek ima tri branja. Poslovnik sicer ne določa prekluzivnih rokov za posamezna opravila, temveč le našteva minimalni čas, ki mora preteči med posameznimi opravili. V posebnem dodatku k poslovniku<sup>41</sup> pa so natančno določeni časovni limiti za posamezna opravila v prvem, drugem in tretjem branju, prav tako pa tudi za obravnavo drugih aktov (npr. resolucij), za poslanska vprašanja, interpelacije itd. Poslovnik pa dopušča tudi možnosti za podaljšanje teh časovnih limitov, v kolikor je takšna zahteva postavljena v plenumu zaradi zahtevnosti obravnavanega, opredeljuje pa tudi možnost, da predsedujoči predlaga zboru, da se razprava o določeni problematiki preneha (če oceni, da je dolgovezna), o čemer zbor odloči z glasovanjem.

---

<sup>39</sup> The Constitutional Act of Denmark of June 5, 1953; Published by Folketing, Copenhagen 1999;

<sup>40</sup> Standing Orders of the Folketing of December 1953; Published by Folketing, Copenhagen 1999;

<sup>41</sup> Annex to the present Standing Orders, Section 28;

Prikazane ustavne in poslovniške določbe, ki so v veljavi na Danskem, omogočajo sklep, da poteka delo zakonodajnega organa – Folketinga načrtno in pregledno in v skladu z načeli racionalnosti in ekonomičnosti.

## **SKLEPNE MISLI**

Načrtovanje delovanja zakonodajnega telesa omogoča določanje prioritete in uveljavljanje določenih konceptov družbenega in gospodarskega razvoja, s pragmatičnega vidika pa gre za zagotavljanje relativno enakomerne delovne obremenjenosti predstavniškega telesa in ustrezen delovni ritem skozi leto. Pri tem zakonodajno telo upošteva nekatera pravila in postopke, ki v njegovo delo vnašajo predvidljivost, jasnost, racionalnost in ekonomičnost.

Pri proučevanju programiranja dela v Državnem zboru Republike Slovenije in njegovem usklajevanju z vlado smo se osredotočili na proces zakonodajnega odločanja kot centralni delovni proces v zakonodajnem telesu. Ugotovili smo, da razmerje med vlado in državnim zborom, ki se v Sloveniji razlikuje od podobnih razmerij v drugih državah, vpliva tudi na pripravo programov delovanja državnega zbora in organizacijo procesa odločanja. Državni zbor prepogosto nastopa v vlogi izvajalca in dežurnega krivca za vse zamude, do katerih je prihajalo in prihaja pri sprejemanju zakonov, tako tistih, s katerimi naj bi se izpeljala uskladitev pravnega reda Republike Slovenije z ustavo, kot tudi tistih, ki predstavljajo uskladitev slovenskih predpisov s pravnim redom EU. Javnost je vzroke za zaostanke in za slabe zakonske rešitve vedno iskala v državnem zboru, saj so se zaradi javnosti dela državnega zbora in njegovih delovnih teles prav v zakonodajnem telesu pokazala vsa nasprotja, ki jih vsakokratna vladajoča koalicija ni uspela uskladiti že v vladi. Vlada je namreč pomembno število predlogov zakonov, o katerih sicer ni uspela doseči soglasja, so pa bili pomembni npr. z vidika uresničevanja državnega programa za prevzem pravnega reda EU, neusklajene poslala v parlament. Pri tem je računala, da se bodo nejasnosti v parlamentarni razpravi razčistile. Računala pa je

tudi na podporo določenega števila opozicijskih poslancev. Vsa nasprotja interesov so se tako manifestirala v državnem zboru, vlada pa je pri tem velikokrat nastopala v skladu z razmerjem sil, ki se je oblikovalo pri konkretni razpravi v parlamentu, ne da bi zagovarjala svoj prvotni predlog. Državni zbor je tako sprejel odločitve, s tem pa tudi odgovornost za takšne odločitve in nase prevzel tudi tisti del, ki bi ga morala nositi vlada kot izvršna oblast. Državni zbor je bil v to igro potegnjjen, ne da bi se ji izrazi-teje uprl (razen občasnih razprav na plenumu, v katerih je praviloma opo-zicija zahtevala natančno vladno stališče).

Državni zbor je pri načrtovanju programov dela premalo upošteval real-ne zmožnosti pretoka predlogov skozi parlamentarne postopke in se s tem zapletal v veliko preobremenjenost, sprejemanje zakonodaje po hi-trih postopkih in nesistematično – pogosto ne glede na realne potrebe družbe. V zadnjem času so se razmere sicer deloma izboljšale s spreje-mom nekaterih ukrepov za racionalnejše delo v plenumu, z obravnavan-jem zakonov iz tako imenovanega državnega programa, bolj intenziv-nem usklajevanju dela z vlado (na sejah kolegijev) in z upoštevanjem pra-vil in postopkov, zapisanih v poslovniku, ki so pogoj za legitimnost odlo-čitev parlamenta. Še vedno pa je premalo storjenega pri vsebinskem programiranju dela, saj državni zbor v zadnjih dveh letih sploh ni sprejel okvirnega programa svojega dela, kar sicer lahko pri velikem obsegu dela po eni strani predstavlja večjo fleksibilnost, po drugi strani pa nevarnost, da se v celoti zakonodajna veja oblasti prepusti željam in zahtevam izvršil-ne oblasti in njenemu tempu dela.

V prvem mandatnem obdobju (november 1992 do november 1996) je državni zbor sprejemal okvirne programe svojega dela na podlagi vladnih zakonodajnih programov. Pri sprejetju teh programov pa je državni zbor določil posamezne prioritete, s katerimi naj bi zagotovil uskladitev veljav-ne sistemske zakonodaje z ustavo Republike Slovenije. Pri realizaciji pro-gramov po posameznih letih pa je prihajalo do velikih odstopanj. Vzroki za odstopanja so bili zelo različni, največjo težo pa je vsekakor imal preobsežno načrtovan vsebinski del programov, ki je temeljil na željah in potrebah, ne pa na realni propustnosti zakonodajnega postopka.

V tekočem mandatnem obdobju (od decembra 1996 dalje) se nadaljuje velika obremenjenost državnega zbora, saj se je potrebi po dokončanju in uskladitvi pravnega reda z ustavo RS pridružila še zahteva po uskladitvi zakonodaje s pravnim redom EU.

Tako državni zbor v letu 1997 sploh ni uspel sestaviti lastnega programa zakonodajnega dela. Situacija se je ponovila tudi v letu 1998, čeprav je državni zbor sprejel okvirni program dela, ki je temeljil na programu vlade. Ob tem je sprejel tudi dva sklepa, s katerima naj bi bile določene prioritete obravnavanja in pa relativno natančno določen časovni razpored dela v državnem zboru. Program je bil dokaj natančen pri časovnem razporedu, ker pa ni bil prilagojen dejanski propustnosti zakonodajnega postopka, kot ga določa poslovnik državnega zbora, pa se je ponovila situacija iz preteklega leta. Kot rezultat so se pojavile tudi zamude pri sprejemanju posameznih zakonskih projektov, ki so bili s strani Komisije Evropskih skupnosti ocenjeni kot prioritetni. Komisija je to v svoji oceni tudi omenila in čeprav je delovanje parlamenta ocenila kot zadovoljivo, pa je izrecno poudarila, da zakonodajni postopki potekajo prepočasi. Predlagala je, da se več pozornosti posveti povečanju učinkovitosti parlamentarnih postopkov.

Negativna ocena Komisije je v državnem zboru sprožila razprave o programiranju dela državnega zbora, bolj restriktivnem tolmačenju poslovnih določil in o potrebi po spremembi poslovnika. Predsednik državnega zbora je pripravil več ukrepov (v decembru 1998), s katerimi naj bi zagotovili učinkovitejše in bolj načrtno delo državnega zbora. Pri delu državnega zbora v letu 1999 so se pokazali njihovi pozitivni učinki.

Več pozornosti je bilo namenjeno tudi pripravi novega poslovnika. Žal je zaradi prikritega in odkritega nasprotovanja nekaterim poslovniškim novostim, ki bi vnesle več reda in omejile samovoljo, prišlo do začasne prekinitve obravnave besedila novega poslovnika. Podobno usodo je doživela tudi pobuda za vpeljavo »ljubljske ure«, saj še ni doživela razprave v kolegiju predsednika. Z uvedbo omenjenega instituta bi se v državnem zboru časovna razporeditev in predvidljivost njegovega dela zelo

povečala, kar bi prispevalo tudi k večji ekonomičnosti in racionalnosti v zakonodajnem postopku.

Okvirnega programa dela pa državni zbor ni sprejel niti v letu 1999 in ne za leto 2000.

Prikaz poslovniške ureditve zakonodajnega postopka in programiranja v danskem Folketingu vodi k oceni, da je zakonodajni postopek urejen pregledno in v skladu z načelom racionalnosti in ekonomičnosti, kar pa ne moremo v celoti trditi za Državni zbor Republike Slovenije. Primer ureditve zakonodajnega postopka v češki poslanski zbornici pa je s formalnega vidika sicer relativno pregleden in urejen, saj so določeni prekluzivni roki za posamezna opravila, vendar pa dopušča prekinitve sej in pre-rasporejanje obravnavanih točk, kar lahko v praksi vodi k temu, da lahko dejanski potek dela v parlamentu pomembno odstopa od načrtovanega.

## **LITERATURA IN VIRI**

Act on Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, The Parliamentary Institute of the Chamber of Deputies, Parliament of the Czech Republic, 1996;

The Constitutional Act of Denmark, Published by Folketing, Copenhagen, 1999;

Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU do konca leta 2002, Poročevalec DZ št 11, 11/I-IV/1999, Ljubljana

Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU do konca leta 2000, Poročevalec DZ št 44, 44/I/1999, Ljubljana

dr. Franci Grad, Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi v "VI. Dnevi slovenske uprave" - zbornik referatov, Portorož 99, Visoka upravna šola, Ljubljana, 1999;

dr. Albin Igličar, Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1994;

dr. Albin Igličar, Uveljavljanje klasičnega modela zakonodajnega postopka v slovenskem parlamentu v "Problemi konsolidacije demokracije" - politološki dnevi Ankaran 1993, zbornik referatov, uredila dr. Danica Fink-Hafner in dr. Berni Strmčnik, Ljubljana 1993;

Načrtovanje razprav na seji državnega zbora; delovno gradivo strokovnih služb državnega zbora, Ljubljana, september 1999;

Philip Norton, Does Parliament matter?; Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1993;



Poslanska pobuda poslanske skupine ZLSD, »Predlogi predsedniku za izboljšanje dela državnega zbora«; gradivo DZ, štev.: 020-02/92-25/156, Ljubljana, 27.10.1998;

Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije, Državni zbor RS, Ljubljana, 1996;

Predlog sprememb in dopolnitev poslovníka DZ - EPA 445-II in Predlog dopolnitve poslovníka DZ, EPA 556-II; Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Drugi akti DZ;

Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1998, Poročevalec Državnega zbora št. 69/98, Ljubljana 1998,

Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 1999, Poročevalec Državnega zbora št. 82/1999, Ljubljana 1999

dr. Ciril Ribičič, Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije v "Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji" - politološki dnevi, Portorož, 6.in 7.junij 1997; urednik dr. Marjan Brezovšek; Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1997;

Sklepi državnega zbora, ; Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes; Sklepi DZ;

Standing orders of the Folketing, Published by Folketing, Copenhagen, 1999;

Statistični podatki o delu državnega zbora, izpis 14.1.2000;

dr. Drago Zajc, Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije v "Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji" - politološki dnevi, Portorož, 6.in 7.junij 1997; urednik dr. Marjan Brezovšek; Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1997;

Ukrepi za zagotovitev učinkovitejšega in kvalitetnejšega dela državnega zbora; Predsednik državnega zbora; gradivo DZ štev.: 020-02/92-25/156, Ljubljana, 2.12.1998;

dr. Drago Zajc "Parlamentarno odločanje", FDV, Ljubljana 2000;

dr. Drago Zajc, Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost - prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora v "Evropeizacija slovenske politike", zbornik politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998; urednik dr. Drago Zajc, Ljubljana 1998;

dr. Drago Zajc, Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu, Projekt: Slovenski parlament - funkcije in delovanje, - fazno poročilo za leto 1997, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1997;

Zapisnik 13. seje Komisije za poslovník, nadaljevanje 13. seje dne, 30. marca 1999; Računalniška baza Državnega zbora RS v okolju Lotus Notes, Seje delovnih teles;

Zbornik Parlamentarizem:dileme in perspektive, Politološki dnevi, Ankarán 31.maj in 1. junij 1991, Slovensko politološko društvo; Ljubljana 1991;

## **Parlamentarna avtonomija**

Parlamentarna avtonomija je klasičen pojem parlamentarnega prava in delovanja sodobnih parlamentov, kljub temu se pa o tem pri nas razmerno malo govori. Treba se je vprašati, zakaj. Razlogi so seveda lahko različni. En razlog bi bil lahko ta, da pač o parlamentarnem delovanju še ne vemo čisto vsega. Drugi razlog, ki je po svoje celo prepričljivejši, pa je ta, da ne glede na to, da je prišlo do velike zarezne v primerjavi z delovanjem prejšnje skupščine, je vendarle zavest o tem, da je parlament telo, ki deluje relativno samostojno in neodvisno od drugih državnih organov, bila utrjena že prej in smo jo na nek način podedovali. Kljub temu pa mislim, da je avtonomija v delovanju našega parlamenta uresničena samo delno, v nekaterih sicer zelo pomembnih delih, v drugih tudi pomembnih, pa ne.

Če govorimo o avtonomiji parlamenta, govorimo o nečem, kar nam je na prvi pogled jasno: govorimo o tem, da parlament deluje samostojno od drugih organov; samostojno namreč v tem pomenu, da si sam organizira lastno delo. Parlament je nosilec zakonodajne veje oblasti, to je nesporno, toda kako bo deloval kot nosilec te veje oblasti, je v veliki meri odvisno ravno od avtonomije njegovega delovanja. Samo načelo avtonomije, se pravi samostojnosti delovanja parlamenta, pa izvira iz sodobnega načela delitve oblasti. Organi iz različnih vej oblasti so, kot vemo, enakopravni na podlagi tega načela in zaradi tega avtonomija parlamenta pri njegovem notranjem organiziranem delovanju izvira ravno iz njegove pozicije, kakršno ima v okviru načela delitve oblasti. Seveda je to načelo ne samo podlaga za avtonomijo parlamenta, temveč hkrati tudi njegova omejitev, kajti avtonomija parlamenta ne more pomeniti, da se parlament dviga nad organe, ki izvajajo druge funkcije državne oblasti.

---

\* dr. Franci Grad, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani

Res je, da je vprašanje avtonomije parlamenta v manjši meri normativno vprašanje, v večji meri pa praktično vprašanje. Normativni del avtonomije parlamenta je ponavadi zagotovljen v ustavi sami, vsaj v najpomembnejšem delu. Tako tudi v naši ustavi piše, da si parlament sam ureja delo in poslovanje s svojim poslovníkom. Toda pomembnejše pri tem je dejansko razmerje parlamenta do drugih organov oblasti, zlasti do izvršilne veje oblasti, ki je po svoji naravi pač močnejša in na tisoč načinov lahko omejuje parlament, kljub njegovi ustavni poziciji. In, seveda, je lahko avtonomija parlamenta v veliki meri odvisna tudi od njegovega razmerja do ustavnega sodstva, zlasti če gre za aktivistično ustavno sodišče. To lahko zelo posega na neposreden ali pa vsaj posreden način v avtonomijo parlamenta.

Avtonomijo parlamenta ponavadi razumemo kot zbirko več elementov. Vsekakor gre za neko regulativno avtonomijo, gre za finančno avtonomijo, gre za upravno avtonomijo in gre za, recimo temu varnostno policijsko avtonomijo. Regulativna avtonomija je tudi v naši tradiciji zares popolnoma nesporna. Parlament ima sam pravico, da se organizira, da torej ureja lastno organizacijo, strukturo in način lastnega delovanja, da oblikuje vse potrebne organe, vse potrebne službe in vse ostalo. To je seveda izven razprave več ali manj povsod. Naslednje vprašanje, pa je, do kje lahko v okviru avtonomije parlamenta sega poslovnik v razmerju do drugih organov. To je delikatno vprašanje. Gre namreč za to, da parlament, ko ureja lastno delo in poslovanje, seveda mora urejati tudi položaj vseh udeležencev v njegovem delu, torej tudi položaj drugih državnih organov. Vprašanje pa je, do kod lahko pri tem gre. Kolikor določa, da mora vsak organ, ki pride v parlament, delovati po njegovem hišnem redu, je zadeva popolnoma nesporna. Kolikor posega s temi pravili v siceršnje delovanje drugih organov, pa s tem posega v njihovo avtonomijo, v njihovo ustavno pozicijo. Vendar ostajamo pri avtonomiji predvsem z vidika parlamenta zaradi tega, ker je parlament organ, ki je po svoje vseмогоčen, po svoje pa zelo šibak. Kajti tisti, ki mu daje dejansko moč, je konec koncev izvršilna veja oblasti, sicer bi zakoni obviseli na papirju. Zaradi tega je problematika avtonomije parlamenta drugačna, kot pa je problematika avtonomije

vlade, bolj občutljiva in bolj potrebna varovanja. Tudi glede tega je položaj po svetu zelo različen. Mislim, da lahko postavimo trditev, da je v starih parlamentih, torej v parlamentih z dolgo demokratično tradicijo, avtonomija parlamenta organsko zgrajena in na ta način utrjena. Včasih normativno gledano celo šibka, toda ustavni običaji, ki so se zgrajevali skozi stoletje delovanje parlamenta in njegove razmerje do izvršilne veje oblasti, so navadno pripeljali do tega, da je avtonomija parlamenta spoštovana tudi s strani izvršilne veje oblasti, pa čeprav na prvi pogled morda ne zleđa tako. Problem je pravzaprav večji v novo nastalih demokracijah, kjer je vloga parlamenta pogosto zelo ambivalentna. Po eni strani premočna, po drugi strani prešibka. Pravzaprav bi težko rekli, da so se parlamenti v teh državah že znašli v svoji normalni, zares trdni in stabilni vlogi. No, ampak kar se tiče našega parlamenta, je seveda ravno poslovnik našega državnega zbora izraz njegove ustavno zagotovljene avtonomije. Pač pa je mnogo bolj delikatno vprašanje finančne avtonomije parlamenta.

Finančna avtonomija parlamenta je tista, ki konec koncev zagotavlja materialno podlago njegovemu delovanju. Parlament se mora razvijati, parlament se mora krepiti, parlament mora imeti čim več informacij, čim več strokovnih podlag, čim boljše strokovne službe itn., če hoče parirati drugim vejam oblasti. Toda jasno je, da je za to potrebna materialna podlaga. Ta se zagotavlja v državnem proračunu. Parlamentarni sistem ima svojo logiko, ki je v tem, da vlada gospodari z državnim denarjem, in za to odgovarja parlamentu. Ni slučajno, da so proračunske debate eden najbolj ostrih oblik neformalnega nadzora parlamenta nad delom vlade. Kajti v parlamentarnih sistemih vlada predlaga proračun v sprejem parlamentu samemu.

Tu se postavlja vprašanje, kako lahko parlament pride do svojega dela proračunske pogače. To je zelo delikatno vprašanje in urejeno na različne načine. Vendarle lahko ugotovljamo, da ima v starejših demokracijah parlament odločilen vpliv na to, kakšen delež sredstev bo dobil iz državnega proračuna. Gotovo mora pri tem upoštevati pogled, ki ga ima na to vlada in zahteve, ki jih ima pri tem finančno ministrstvo, ki je zadolženo, da skrbi za finančne zadeve države. Ob tem pa ima možnost, da si zagotovi

zadostna sredstva. To se dogaja na zelo različne načine, bodisi tako, da parlament sam določi sredstva za sebe, kar je redko, bodisi tako, da jih določi v pogajanjih z vlado in eventualno, zlasti glede tehničnih zadev, s finančnim ministrstvom.

Res je seveda tudi, da ima ta zadeva dve plati medalje. Na nek način lahko to parlament zapelje k pretiravanju, kajti parlament je konec koncev tisti, ki sprejema proračun. Zaradi tega velja znamenito načelo, ki velja za vsak organ, ki je na neki točki nadrejen drugim, namreč, da se mora sam omejevati, zato se mora tudi parlament pri tem ravnati zelo odgovorno. V nekaterih državah parlament v takem primeru objavi javno svoj del proračuna zato, da je podvržen kritični presoji politične javnosti, kar njega samega omejuje pri nebrzdanih apetitih.

Kako je s tem pri nas? Državni zbor je tu postavljen v serijo ostalih neposrednih uporabnikov in pravzaprav njegov položaj ni bistveno boljši od ostalih. Lahko se pogaja z vlado in finančnim ministrstvom, vendar pa na koncu poti pride v parlament predlog vlade. Zaradi tega bi, po moji oceni, kolikor sem to primerjal z drugimi državami, lahko rekli, da je finančna avtonomija tu šele za začetku, da ni zadostna in da ne zagotavlja dovolj svobode in odgovornosti parlamenta pri zagotavljanju lastne materialne podlage. Seveda pa je v našem parlamentu - da sem nekoliko zloben - lahko nevarnost večja, kot pri kakšnih drugih parlamentih, da ne bi morda apetiti postali previsoki.

No, če se lotimo še upravne avtonomije. Upravna avtonomija je nekaj, kar nam je spet več ali manj samo po sebi umevno. Ustava nič ne govori o tem, pa tudi noben drugi akt o tem ne govori, ker se že po tradiciji razume, da parlament sam odloča o lastnih službah.

Na koncu še nekaj o varnosti in policijskih zadevah, ki se nam zdijo po svoje zelo banalne, pa niso. Ugled parlamenta je zelo odvisen tudi od tega vprašanja. Konec koncev vsak obiskovalec parlamenta najprej zagleda tako ali drugače uniformirane osebe pred seboj, neko varnostno službo. Mi vemo, da je pravzaprav ena glavnih pridobitev angleškega parlamenta bila lastna policija. Skratka v starih parlamentih je varnostna služba praviloma notranje-parlamentarna, kajti to je del parlamentarne avtonomije.

Parlament je na nek način omejen v svoji avtonomiji, če ga varuje policijsko ministrstvo ali kaj podobnega. V nekaterih državah je celo tako, da ima predsednik parlamenta v nekaterih situacijah pravico, da angažira policijske sile. Predsednik parlamenta je torej tisti, ki lahko zavaruje s pomočjo policije parlament, če je to potrebno.

# RAZPRAVA K DRUGEMU VSEBINSKEMU SKLOPU

**Franci Grad\***

Dr. Grad je v razpravi najprej pritrdil stališču mag. Krivica, da mora predsednik republike v primeru, da v zakonsko predvidenem roku ne pride do oblikovanja vlade, razpustiti parlament in razpisati predčasne volitve, kar tudi izhaja iz logike parlamentarnega sistema. Pri tem pa je predsednik republike skrajno omejen in v bistvu odločitev o tem ni prepuščena njegovi presoji. Po mnenju dr. Grada ima predsednik pravico in dolžnost razpustiti parlament, če se ne oblikuje vlada po prvih volitvah in pa v primeru nezaupnice. Ta njegova pravica razpustitve parlamenta pa je omejena le na ta dva primera, saj v ustavi ni predvideno, kako naj predsednik ravna, če ne pride do imenovanja ministrov. Ustava s tako situacijo sploh ni računala, ker je cel koncept ustave zgrajen brez kasneje vnešene določbe, ki se glasi: "Državni zbor imenuje ministre na predlog predsednika vlade." Po mnenju dr. Grada predsednik na podlagi ustave nima pooblastila razpustiti parlament in razpisati volitve, če niso izvoljeni ministri, čeprav bi bila takšna vloga predsednika republike kot stabilnega dela izvršilne oblasti v skladu s logiko parlamentarnega sistema pričakovana. Vsebinsko se je sicer mogoče strinjati s takimi interpretacijami, zastavlja pa se vprašanje, če bi vzdržale ustavosodno presojo.

Dr. Grad je razpravljal tudi v zvezi s predlogi mag. Krivica za spremembo ustave. Predlagano je, da bi bila izvolitev predsednika vlade še vedno v pristojnosti parlamenta. Namesto imenovanja ministrov v državnem zboru pa bi uvedli zaupnico, investituro. Po njegovem mnenju teh dveh institutov ni mogoče enostavno združiti, kajti izvolitev predsednika vlade s strani parlamenta pomeni, da je s tem dana zaupnica celotni vladi. Predsednik vlade je odgovoren za celotno vlado, jo tudi oblikuje. Vlada je s

---

\* dr. Franci Grad, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani

konstruktivno nezaupnico zamenjana, z njegovo zamenjavo, z izvolitvijo novega predsednika vlade, je zamenjana tudi vlada. Realizacija takšnega predloga bi, po njegovi oceni, bila konceptualno neustrezna z vidika koherentnosti sistema kot takega. Ohranili pa bi tudi dvojnost oblikovanja vlade, kar je glavni problem že sedaj. Dvojnost oblikovanja vlade po sedanji ureditvi je v tem, da predsednik vlade dobi zaupnico z izvolitvijo, pri imenovanju ministrov pa dobi nezaupnico, ali pa lahko naslednjič dobi zaupnico z imenovanjem ministrov celo od druge večine, kot jo je dobil pri svoji izvolitvi. Predlagana novost, glasovanje o zaupnici vladi, ki bi jo sestavil izvoljeni predsednik vlade, bi bo to dvojnost ohranilo še naprej.

### **Attila Agh\***

Profesor Agh je poudaril, da je v koreferatih in v razpravi pogrešal določen vidik parlamentarnega delovanja in sicer vlogo in aktivnosti zakonodajne veje oblasti pri oblikovanju politik - takoimenovano krojenje politik. Temu je bil v določeni meri namenjen le koreferat dr. Tanciga. Parlamenti bodo v bodoče morali več pozornosti nameniti nekaterim novejšim parlamentarnim funkcijam, med katere sodi tudi bolj aktivna vloga parlamenta pri oblikovanju javnih politik.

### **Drago Zajc\***

V razpravi o vlogi državnega sveta je poudaril, da v okoliščinah izredno velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in v okoliščinah velikega števila hitrih postopkov državni svet svoje, z ustavo predvidene, vloge ni mogel v celoti izpolniti. Tudi ob upoštevanju precejšnjega števila odložnih vetov v tekočem mandatu državnega zbora in njihove relativne uspešnosti (državni zbor šest odložitelnih vetov ni preglasoval) ni mogoče

---

\* Dr. Attila Agh je vodja Host Institute of John Marshall Chair of Political Science, Department of Political Science, Budapest University of Economic Sciences

\* dr. Drago Zajc, profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani



trditi, da je imel državni svet izrazit vpliv na zakonodajno delo državnega zbora.

Dr. Zajc je tudi predstavil svoj komentar v zvezi s predstavljanjem interesov skozi državni svet. Po njegovem se je že dosedaj velik del interesov, ki naj bi se izražali skozi državni svet, lažje, v prihodnosti pa bo to morda še lažje, uveljavljalo enostavno skozi državni zbor, saj gredo predlogi direktno do zakonodajalca in se uveljavljajo preko vplivanja na odločanje v delovnih telesih, preko poslanskih skupin in posameznih poslancev.

Izpostavil je tudi svoje mnenje o trditvi, da je v svetu zaznan trend povečevanja števila dvodomnih parlamentov. Nasprotno temu je praksa v skandinavskih državah v 70., 80. letih, kjer so se parlamenti preoblikovali v enodomne. Na Švedskem so kot razlog navedli, da enodomnost povečuje povezanost z volilnim telesom.

V nadaljevanju je dr. Zajc pozornost namenil volilnemu pragu. Izhajal je iz dejstva, da nizek volilni prag v Sloveniji omogoča preveliko fragmentalizacijo državnega zbora. Postsocialistične države, ki so na začetku tranzicije uvedle nižje volilne prage, so jih vse dvignile na 5%. Na Poljskem je leta 1991, ko niso imeli volilnega praga, prišlo v sejm 29 strank, največja z 12% glasov. Leta 1993 so postavili prag na 5%. Madžarska je od leta 1990, ko je bil prag 4%, v letu 1994 prešla na 5% volilni prag, Slovaška od 3% na 5%. Vse našteje države imajo 5% volilni prag. Slovenija je pri tem izjema. Z dvigom volilnega praga bi povečali upravljivost samega parlamenta in države.

Dr. Zajc je v razpravi dodal nekaj podatkov k navedbam dr. Igličarja v zvezi s posameznimi določbami poslovnika. Poudaril je, da je strokovna skupina pri pripravi poslovnika leta 1993 predlagala nekatere drugačne rešitve (zaprte seje delovnih teles, na katerih bi bilo opravljeno potrebno usklajevanje med različnimi političnimi skupinami, seje bi bile bistveno krajše, vsebinsko bolj osredotočene in tudi rezultati bi bili lažje dosegljivi), vendar jih Komisija za poslovnik ni sprejela.

Poudaril je, da je kolokvij namenjen problemom parlamenta in parlamentarizma v neki sodobni državi, ki mora biti urejen ne le s pravnim instrumentarijem, temveč tudi na racionalen način. Parlamentarni sistem v

Sloveniji je zasnovan moderno, zato naj zanj veljajo podobni kriteriji, kot veljajo za sodobne parlamente. To predpostavlja, da ne odstopamo v posameznih elementih pretirano od, v praksi in teoriji, preverjenih konceptov. Število strank v Državnem zboru RS res ni veliko, obstoja pa vprašanje, ali je med njimi ustrezno število večjih strank, ki razpolagajo z zadostno količino politične moči, da lahko tekoče zagotavljajo upravljalnost parlamenta. Majhne stranke imajo zelo velik izsiljevalski potencial.

### **Ivan Kristan\***

Posebej je poudaril, da je na kolokviju sicer ves čas govora o parlamentu, misli pa se na Državni zbor RS, kar predstavlja določeno pomankljivost, saj je sestavni del parlamenta tudi Državni svet RS. Po njegovem mnenju bi bilo pravilno reči, da ima parlament dva poslovnika. Eden je poslovnik državnega zbora, drugi je poslovnik državnega sveta, oba imata enak ustavni status. Po njegovem mnenju bi morali okrepiti idejo dvodomnosti, saj naj bi bil v svetu zaznan trend k dvodomnosti.

V zvezi s pripombami o dolgotrajnem zakonodajnem postopku v Državnem zboru RS in zaostankih pri sprejemanju zakonodaje zaradi treh obravnav, pa je dr. Kristan izrazil mnenje, da tri obravnave niso problem. Problem so replike, kajti institut replik je v praksi državnega zbora zlorabljen. Nenormalno je, če enemu razpravljavcu sledi 20 replik, kot se dogaja v državnem zboru. V bodoče bi veljalo pregledati prakso glede replik v drugih evropskih državah. Kot primer lahko služi tudi poslovnik Državnega sveta RS, ki dopušča le dve repliki pri isti točki dnevnega reda.

Na začetku je polemiziral o uspešnosti in neuspešnosti dela državnega sveta pri suspenzivnih vetih. Po njegovem mnenju število vetov potrjuje uspešnost tega instituta. Hkrati je opozoril, da je leta 1994 državni svet predlagal državnemu zboru, naj spremeni določbo poslovnika in omogoči državnemu svetu vlaganje amandmajev, saj je dejansko neracionalno

---

\* dr. Ivan Kristan, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani, predsednik Državnega sveta RS v letih 1992-1997

na koncu zakonodajnega postopka zgolj zaradi posameznih določb izglasovati veto na celoten zakon.

Dr. Kristan se je zavzel, da se v okviru parlamenta čimprej organizira kolokvij o dvodomnosti.

Pridružil pa se je tudi tistim mnenjem, ki niso naklonjena spremembi volilnega praga, saj višji prag onemogoča manjšim strankam in njihovim volilcem zastopanje v parlamentu.

### **Darja Lavtižar-Bebler\***

Vključila se je v razpravo o državnem svetu in njegovi vlogi. Po njenem mnenju so razlogi za to, da državni svet ni bil predmet v dosedanjih razpravah, ne le odnos, ki ga imajo poslanci do predlogov in pobud državnega sveta, ki jih praviloma dojemajo kot "nepotrebno sitnarjenje", temveč tudi dejstvo, da državni svet ni v večji meri izkoristil možnosti predlaganja zakonov v zakonodajni postopek. Te funkcije državnega sveta v odnosu do državnega zbora ni bilo dovolj čutiti.

Darja Lavtižar-Bebler je posebno pozornost namenila parlamentarni avtonomiji. Po njenem mnenju je državni zbor pri uveljavljanju parlamentarne avtonomije šele na začetku - ni ne uveljavljenih standardov, ne ustrezne tradicije na tem področju. Ugotoviti je možno kar nekaj primerov, ki kažejo celo v nasprotno smer. Kot primer je izpostavila akcijo skupine poslancev, ki je zbrala 45 podpisov in dala pobudo ustavnemu sodišču, da prouči, ali vendarle ni mogoče ponovno proučiti odločbe v zvezi z referendumom in volilnim sistemom. Po njenem mnenju gre za povsem kredibilno in legitimno potezo polovice poslancev državnega zbora, čeprav je bila s strani druge politične opcije označena kot nekaj, kar se ne spodobi, kar se ne bi smelo. Sodelujoči v akciji pa so menili, da bi bilo neodgovorno, če ne bi storili ničesar.

---

\* Darja Lavtižar-Bebler, poslanka Državnega zbora RS

Premajhno zavedanje pomena parlamentarne avtonomije je mogoče nazorno razbrati tudi iz podatkov, ki jih je v koreferatu navedel dr. Ribičič, ki je govoril o tajnem glasovanju v državnem zboru. Poudarila je, da poslanci praviloma niso v celoti avtonomni pri svojih odločitvah, kar velja tudi pri tajnem glasovanju. Uveljavila se je sporna praksa, ki je z vidika uveljavitve dejanske avtonomije parlamenta in poslancev vprašljiva.

Po mnenju Darje Lavtižar-Bebler je znak parlamentarne neavtonomije tudi praksa, ki se je razvila v odnosu do koordinacije predsednikov parlamentarnih strank. Koordinacijo predsednikov parlamentarnih strank bi lahko primerjali s političnimi koordinacijami v okviru SZDL v prejšnjem režimu in jih v določenem smislu označili kot odtujene in neformalne centre moči. Koordinacija predsednikov parlamentarnih strank je sicer opravila veliko pozitivnega, zlasti pri urejanju odnosa do Evropske unije in harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravom Evropske unije, nesprejemljiva pa je praksa nekaterih poslancev, vodij oziroma predstavnikov poslanskih skupin pri uveljavljanju sklepov koordinacije v državnem zboru. Pogosto se dogaja, da na posamezne poslance naslovijo očitke, da zagovarjajo drugačno stališče, kot ga je zastopal predsednik njihove stranke na koordinaciji predsednikov parlamentarnih strank.

Darja Lavtižar Bebler je kot negativen z vidika parlamentarne avtonomije omenila tudi odnos glavnih nosilcev politike do parlamenta. Posamezni strankarski veljaki so se še v prejšnjem režimu navzeli nekaterih metod dela in odnosa do zakonodajne veje oblasti in ga prakticirajo tudi še sedaj.

Glede poslovnika je poudarila, da nekatere njegove določbe omogočajo zelo ugoden položaj opozicije. To še posebej velja za replike. V parlamentarni proceduri je bil predlog sprememb poslovnika, ki je zoževal možnosti za repliciranje, vendar ga je takratna opozicija zavrnila s trditvijo, da predstavlja napad na demokracijo in na avtonomijo poslanca. Poudarila je tudi, da je Evropska komisija v poročilu o napredku Slovenije omenila dolgotrajnost zakonodajnega postopka s tremi branji, saj je slovenska stran sama opozorila na to problematiko. Problem dolgotrajnega postopka ni le v treh branjih, temveč k dolžini trajanja pomemben del prispeva tudi dejstvo, da matična delovna telesa ne opravijo v celoti dela

in se razprave ponavljajo na plenumu, še zlasti, če se seje neposredno prenašajo na televiziji. Darja Lavtižar Bebler je poudarila, da je Evropska komisija pravzaprav le ponovila ugotovitve slovenske strani, obenem pa so tudi pohvalili dogovor med predstavniki poslanskih skupin in vodstvom državnega zbora o pospešenem načinu sprejemanja predlogov zakonov, ki sodijo v paket prilagajanja evropski zakonodaji.

### **Peter Tancig\***

Ponovno je opozoril na pomen vsebine dela parlamenta in na njegovo vlogo pri oblikovanju javnih politik in upravljanju z javnimi viri. Tudi slovenski parlament naj bi čimprej krenil v to smer. Razloge, da državni zbor še ni v večji meri začel delovati tudi na tem področju, je mogoče iskati tudi v tem, da mora kot mlad parlament opraviti velik obseg zakonodajnega dela in ne uspe v večji meri izvajati tudi drugih parlamentarnih funkcij. Razlike so opazne zlasti pri primerjavah z nekaterimi drugimi parlamenti v "starih" demokracijah. Na Finskem deluje v parlamentu takoimenovani "odbor za prihodnost", ki v tesni povezavi z vlado razpravlja o smereh znanstveno-tehnološkega razvoja, jih analizira, evalvira in sprejema odločitve.

Dr. Tancig je poudaril, da je v začetku 90-ih let, v času njegovega ministrovanja, Slovenija imela strategijo znanstveno-tehnološkega in znanstveno raziskovalnega razvoja, ki jo je sprejel parlament. Predstavljala je osnovo za zakonodajo in za implementacijo zakonodaje. Strategija je bila kvaliteten dokument in je imela pristanek znanstvene sfere. Strategija pa je kasneje bila pozabljena, posledice pa so vidne v neusklajeni zakonodaji in v praksi, ki ni dovolj usklajena s sodobnimi trendi.

---

\* dr. Peter Tancig, Združenje raziskovalcev Slovenije

## **Albin Igličar\***

Poudaril je, da je raziskava dr. Zajca med poslanci pokazala, da je bilo dobrih 60% vprašanih naklonjenih rešitvi, po kateri bi se lahko z amandmaji spreminjal zakon, na katerega je dal državni svet veto in ne le ponovno odločali za sprejem zakona oziroma proti zakonu. Dobrih 32% je bilo proti takšni možnosti, ostali se niso izjasnili.

## **Matevž Krivic\***

Polemiziral je z dr. Igličarjem in njegovim mnenjem, ki ga je podal v koferatu, da je ustavno sodišče skrajno zadržano reagiralo, ko šlo za presojo ustavnosti in zakonitosti poslovnika. Takšna trditev ne drži, saj je ustavno sodišče vsekakor pristojno za presojanje ustavnosti (vendar samo ustavnosti!) poslovnika in je tudi že nakajkrat razsojalo o tem. Le za presojo skladnosti česarkoli s poslovníkom ni pristojno. Stališče slovenskega ustavnega sodišča do tega problema je povzeto po stališču nemškega ustavnega sodišča. Ustavno sodišče določbe v poslovníku in v nekem zakonu, ki sourejšajo ista razmerja in ki so v medsebojnem nasprotju, ocenjuje z vidika, kateri od obeh aktov je posegel v ustavne pristojnosti drugega in ne, kateri akt je višjega ranga.

Komentiral je tudi razpravo dr. Francija Grada v zvezi z nezdružljivostjo imenovanja predsednika vlade v parlamentu in dodatnega glasovanja o zaupnici vladi, ki jo sestavi izvoljeni predsednik vlade. Dr. Grad je menil, da je tak paralelni sistem nekonsistenten, kar pa je mag. Krivic zavrnil in navedel nekaj podatkov iz prakse posameznih nemških zveznih dežel, kjer že 50 let deluje ta dvojnost, čeprav v nekaterih deželah niso povsem zadovoljni z ureditvijo. V njegovem predlogu za spremembo ustave je zato izbrana srednja pot, s katero bi bila upoštevana tudi volja ustavodajalca ob sprejetju ustave leta 1991, ki se je izkazala za modro – da bi

---

\* dr. Albin Igličar, profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani

\* mag. Matevž Krivic, bivši sodnik Ustavnega sodišča RS

namreč popolno prevzetje nemškega “kanclerskega” modela, kjer kancler v bistvu povsem sam (brez kakršnegakoli vpliva parlamenta) vzpostavi vlado, pomenilo za naše razmere prehudo koncentracijo moči v rokah enega človeka.

Zvišanje volilnega praga na 5% je po mnenju mag. Krivica ustavnopravno vprašljivo, ne glede na dejstvo, da je marsikje v Evropi v veljavi 5% volilni prag. Vsak prag je poseg v enakost volilne pravice in je dopusten samo, kolikor je ne le potreben, ampak nujen za to, da se prepreči tolikšna strankarska razcepljenost parlamenta, ki bi že onemogočala, da se v njem formira trdna vlada. Pri nas pa je empirično preverjeno, da je parlament s sedmimi strankami tega sposoben in da lahko učinkovito deluje. Dvig volilnega praga bi le stežka vzdržal ustavosodno presojo. Po izdelanih in preciznih nemških kriterijih bi moral biti v naših razmerah vsak dvig volilnega praga, po prepričanju mag. Krivica, razveljavljen kot ustavno nedopusten (ker po gornjih kriterijih ni nujen).

Dvig volilnega praga na 5% nosi s seboj še dodatno ustavno-pravno nevarnost z vidika demokracije - lahko pride do 20% ali celo nad 20% izgube glasov, kar je skrajna meja, na katero politološka znanost še pristaja, do katere je še možno govoriti o enakosti volilne pravice.

### **Aurelio Juri\***

Strinjal se je z mag. Krivicem in interpretacijo, da v kolikor tretji poizkus imenovanja vlade potem, ko je že izvoljen predsednik vlade, ni uspešen, predsednik republike razpiše volitve. Različna razumevanja zakonskih in poslovniških določb v zvezi z imenovanjem mandatarja in vlade po vsej verjetnosti povzroča določba, da državni zbor izvoli predsednika vlade, čeprav dejansko izvoli mandatarja, ki postane predsednik vlade takrat, ko ima vlado. Če vlade nima, ne more biti predsednik vlade. Dikcijo bi zato kazalo spremeniti.

---

\* Aurelio Juri, poslanec Državnega zbora RS

Glede avtonomije državnega zbora parlamenta in poslancev je soglašal z mnenjem Darje Lavtižar Bebler, opozoril pa je na potrebo po določeni meri samokritike pri tem. Poslanci se sami občasno odpovedo avtonomiji, ko ocenijo, da je to v interesu lastne stranke. Če bi se sami temu uprli, ne bi imeli nadzorovanih volitev, bi lahko samostojno nastopali itd. Dogaja se, da se je treba včasih tudi odpovedovati delu svojega prepričanja v korist stališča, ki ga poslanska skupina oziroma stranka želi zastopati, vendar je to prepuščeno osebni presoji posameznega poslanca. Avtonomija poslanca je relevantna toliko, kolikor jo poslanec v določenem trenutku izvaja in upošteva.

Avtonomija poslancev je pomembna tudi takrat, ko naj bi se odločali o realizaciji odločitve, ki je bila sprejeta na referendumu. Po njegovem mnenju ne more nihče prisiliti poslanca, da zgolj avtomatično glasuje za določeno rešitev, ki jo je nakazal referendum. Ta vidik avtonomije se mu zdi zelo pomemben in ga je treba varovati.

Glede volilne zakonodaje, ki bo sprejeta v državnem zboru, pa je menil, da bo treba opraviti še veliko posvetovanj in usklajevanja med političnimi strankami in poslanci, tudi glede volilnega praga, saj bo sicer nemogoče zbrati potrebnih 60 glasov, kot znašata zahtevani dve tretjini glasov v državnem zboru..

V razpravi o vlogi in dometu državnega sveta je poudaril, da bi moral državni svet v večji meri izrabiti pravico predlagateljstva zakona, ki mu jo daje ustava. Državnemu svetu pa naj bi bilo tudi omogočeno, da ima večjo vlogo in dostop do samega zakonodajnega postopka - predvsem možnost vlaganja amandmajev. S tem bi bilo vzpostavljeno drugačno razmerje med državnim zborom in državnim svetom in v večini primerov državni svet ne bi več sprejemal suspenzivnega veta. Revizija poslovnika bi omogočila takšne spremembe. Poleg tega bi bilo treba s spremembo poslovnika povečati tudi vlogo delovnih teles in posredno s tem racionalizirati samo vlogo plenuma (npr. prvo branje bi opravili na nivoju delovnih teles).

Aurelio Juri je v razpravi tudi opozoril, da na kolokviju še ni bilo govora o iniciativah civilne družbe in vplivu njihovih predlogov in iniciativ na



delo parlamenta. Omenil je primer Društva za zaščito ustave, ki je nastalo na osnovi predpostavke, da je slovenska ustava ogrožena. Odbor je, po njegovem mnenju, odraz ene politične opcije, ki nastopa v trenutku, ko v ustavnem sodišču ni več zastopnikov te iste politične opcije.

### **Ida Rebula\***

V svoji razpravi je nasprotovala dvigu volilnega praga. Po njenem mnenju se je Slovenija odločila za pluralno družbo, ki naj se odslikava tudi v parlamentu. V državnem zboru ni trenutno niti enega predstavnika zelenih kljub temu, da je v vseh evropskih državah zaznaven trend v smeri trajnostnega razvoja in skrbi za okolje. Tudi druge interesne skupine bi morale imeti vsaj dano možnost, da se potegujejo za vstop v parlament. Višji volilni prag bi jim to že v izhodišču preprečeval.

### **Richard Beuermann\***

Ugovarjal je Idi Rebula in njeni navedbi, da v parlamentu ni predstavnikov okoljevarstvenih organizacij. V parlamentu deluje skupina parlamentarcev, tako poslank in poslancev kot tudi državnih svetnic in svetnikov, ki so združeni v skupino Globe Slovenije, in se zavzema za trajnostni razvoj, za sonaravni razvoj in nastopa kot skupina pritiska.

---

\* **Ida Rebula, udeleženka kolokvija**

\* **Richard Beuermann, poslanec Državnega zbora RS**





ISBN 961-90245-7-5



9 789619 024577