

ženska poslanka, kar znese 2,5%. To vprašanje posebej bode v oči, če upoštevamo, da državni svet, ki je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, sestavljajo štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov. Pri tem je treba omeniti, da so ženske še posebej dejavne v slovenski družbi kot predstavnice lokalnih interesov. Prav tako ni mogoče mimo dejstva, da ženske sestavljajo približno polovico zaposlenih v Sloveniji.

Nekoliko boljši, čeprav še vedno povsem nezadovoljiv, je položaj v državnem zboru, kjer je od 90 poslancev 12 žensk ali 13,3%. Glede na posamezne politične stranke pa je položaj takšen: v Liberalnodemokratski stranki 2 ženski (9%), pri Slovenskih krščanskih demokratih 2 ženski (13,3%), v Združeni listi 2 ženski (14,2%), v Slovenski nacionalni stranki 2 ženski (16,6%), v Slovenski ljudski stranki 2 ženski (20%), v Demokratski stranki 1 ženska (16,6%), 1 ženska poslanka je predstavnica pri madžarski narodnosti, Zeleni in Socialdemokrati pa so brez ženskih poslank.

Vsi ti podatki so dokaj značilni in tu je bistvenost dokazovanja, ki kaže na to, da je slovenska družba še vedno tradicionalna moška družba. Spomnimo naj, da je samoupravni politični sistem problem izboljševanja zastopanosti in odpravljanja podpredstavljenosti žensk v institucijah političnega sistema poizkušal reševati z znanimi »ključi«. Vendar tudi to ni dalo dobrih rezultatov.

Glede na to da je predsednik Republike Slovenije izvoljen za pet let, bodo naslednje predsedniške volitve – v odnosu do parlamentarnih slovenskih volitev – v časovni zamudi. Vse to bo vneslo, ob dokaj verjetni domnevi, da nove slovenske parlamentarne volitve ne bodo zopet šele čez štiri leta, ampak ob predpostavljani krhkosti koalicij že prej, nove prvine v predsedniške volitve 1997.

LITERATURA:

- Marjan Brezovšek: Volitve kot demokratična institucija, izšlo v zborniku Volitve 1990, izdalo Slovensko politološko društvo in Center za politološke raziskave (uredili: D. Fink Hafner, S. Kranjc, B. Strmčnik). Ankaran 1990
- Mirjana Kasapović: Izborni modeli i politički sustav, Politička misao, št. 2/92, Zagreb.
- Boštjan Markič: Volitve 1990, Teorija in praksa št. 6-7/92
- A. O. Hirschman: Strasti i interesi, Stvarnost, Zagreb 1991
- Drago Kos: Volitve 1992, Nam bo končno res dolgčas, Sobotna priloga Dnevnika, 12. 12. 1992
- Volilni rezultati 1992, časopis Delo, 15. 12. 1992
- Ustava Republike Slovenije.

JANEZ ŠMIDOVNIK*

Moč in nemoč slovenske vlade

1.

Ob pripravi zakona o vladi je bilo v našem parlamentu in občilih izrečenih veliko besed o problematiki sestave vlade, in sicer zlasti o številu ministrov, ki

* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

morajo priti v vlado, in o ministrstvih, ki morajo biti ustanovljena po opravljenih prvih predsedniških in parlamentarnih volitvah po ustavi Republike Slovenije. Nobenega posebnega zanimanja pa ni bilo opaziti glede vprašanj, ki se tičejo funkcij vlade, njenih pooblastil za samostojno odločanje in njenih razmerij do parlamenta, po katerih bi se dalo presoditi, kakšno vlado bomo imeli, kakšen bo njen položaj v upravljalnem mehanizmu države Slovenije in kakšne bodo njene možnosti, da bi bila lahko uspešna, učinkovita in odgovorna. Lahko bi rekli, da se je razprava o vladi razvnela ob vprašanih drugotnega pomena. Ali bo imelo posamezno področje svojega ministra oziroma svoje ministrstvo, je odvisno od poudarka, ki ga daje država urejanju problematike na konkretnem družbenem področju, ni pa to pomembno za problematiko vlade nasploh. To je treba poudariti tudi zaradi tega, ker Slovenci doslej še nikdar v zgodovini nismo imeli svoje vlade, ker pač nismo imeli svoje države. Mogoče je torej domnevati, da utegne biti odsotnost zanimanja za temeljna vprašanja vlade posledica okoliščine, da se »široka« javnost na splošno ne zaveda pomena in teže problematike, povezane z institucijo vlade v mehanizmu državne oblasti.

2.

Primerjava z ureditvami drugih državnih sistemov, ki je neobhodna, če želimo imeti določeno objektivno oporo za presojanje vrednosti lastnih projektov v družbenih institucijah, nam pokaže sorazmerno veliko raznovrstnost pri ureditvi vlade ter v odnosih znotraj triade upravljaljskih organov države, ki jo predstavljajo: parlament, vlada in uprava. Vidi se, da mehanizem upravljanja države ni pretežno ali celo izključno izraz funkcionalnih zahtev in logike procesa upravljanja, kakor je to praviloma v gospodarstvu, na primer v gospodarskih družbah, pač pa je predvsem posledica zgodovinske tradicije in izraz kompromisov v igri političnih sil, ki so se oziroma se še vedno uveljavljajo v vodstvu države. Treba je računati s tem, da gre za mehanizem oblasti, ki se lahko zlorabi. Vlada ima sicer v vseh sodobnih ureditvah osrednje mesto v sistemu državnih organov, vendar so med temi sistemi velike razlike; najprej že glede na to, ali gre za države s predsedniškim sistemom ali za države s parlamentarnim sistemom ali morda za države s skupščinskim sistemom. Razlike pa so tudi v teh sistemih samih: na primer razlike med predsedniškim sistemom ZDA in sistemi raznih drugih predsedniških oziroma polpredsedniških sistemov (na primer južnoameriških itd.).

V ureditvi ZDA, ki temelji na najbolj dosledno izpeljani ločitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, je komajda mogoče govoriti o vladi, saj vsa izvršilna oblast pripada neposredno izvoljenemu predsedniku države; samo po analogiji z drugimi ureditvami se za vodilno telo »ameriške administracije«, to so predsednik in sekretarji oziroma državni sekretarji, ki vodijo upravne resorje, lahko uporablja pojem vlada. Dejansko pa ima ta »vlada« močnejši položaj, kot ga ima katera koli druga vlada v svetu; ta vlada ni odgovorna parlamentu in ni odvisna od njega; odgovorna je edinole predsedniku države in preko njega volilnemu telesu.

Nasprotno temu pa je britanska vlada najtesneje povezana s parlamentom; kljub temu pa je njen položaj v parlamentu zelo močan in stabilen. Vlado vodi prvi minister, ki je obenem politični šef vladajoče stranke, ki je zmagala na volitvah; tako je prvi minister dejansko tudi šef parlamentarne večine v parlamentu, kar zagotavlja vladi – v dvostrankarski strukturi parlamenta – veliko stabilnost. Vlada v ožjem smislu je *kabinet* ministrov v parlamentu, ki so najvidnejši člani zmagovite stranke in vodijo najvažnejše upravne resorje. Vlado v širšem smislu pa sestavljajo

vsi ministri, ki jih je lahko tudi več kot 30, njihovo število ni predpisano; o tem odloča prvi minister ob nastopu vlade.

Nekaj drugega pa je celinski tip parlamentarne vlade, kakršen je bil svoj čas francoski, po katerem se je oblikovalo največ evropskih državnih ureditev. V tem tipu ureditve ima parlament bistveno večji vpliv na sestavo in na funkcioniranje vlade kot v britanskem. Glavni instrument obvladovanja vlade po parlamentu je glasovanje o zaupnici oziroma o nezaupnici vladi. Vlada mora imeti stalno podporo parlamenta, sicer mora ob izglasovanju nezaupnice oditi. To je drugače kot v britanski ureditvi; v logiki britanske ureditve glasovanje o zaupnici nima takega pomena; britanska vlada ne pade, če bi ji bila izglasovana nezaupnica ob posameznem vprašanju. Britanska vlada lahko v takem primeru celo doseže, da se parlament razpusti in razpišejo nove volitve. Vlade na celini pa praviloma niso strankarsko homogene, ampak – zaradi obstoja večjega števila strank – koalicijske; to pa pomeni, da so veliko bolj odvisne od dogajanja v parlamentu in zato veliko bolj spremenljive in nestabilne. Te vlade niso kabineti v parlamentu, ampak so sveti ministrov, ki odločajo na svojih sejah kot vrh uprave. V strokovni literaturi in v politični misli na celini se šteje, da ta tip vlade bolj ustreza bistvu parlamentarnega sistema, načelu delitve oblasti in odgovornosti vlade kot pa tip britanskega kabineta. Francoska ureditev vlade se je z ustavo pete republike (1958) deloma odmaknila od opisanega tipa zaradi uvedbe (pol)predsedniškega sistema države, v katerem ima predsednik države precejšnje ingerence na vlado, in zaradi izredno močnih pooblastil, ki jih ima vlada. To pa prispeva k večji stabilnosti vlade. V nemški ureditvi zagotavlja večjo stabilnost vlade položaj zveznega kanclerja, ki ga je mogoče zamenjati le z izglasovanjem t. i. pozitivne nezaupnice.¹

Socialistične države pa prave vlade v resnici niso imele. Kot partijske države vlade enostavno niso prenesle, kakor tudi pravega parlamenta in prave uprave niso prenesle. Kolikor so sicer imele take organe, so bili ti zgolj transmisija za prenos in izvedbo partijske politike in partijskih odločitev; med seboj pa so bili ti organi nejasno izdiferencirani po načelu o enotnosti (ljudske, to je partijske) oblasti. Institucija vlade je bila v teh sistemih najbolj problematična, celo če gledamo stvari zgolj s tehničnega vidika; ker zahteva funkcioniranje vlade največjo koncentracijo oblasti v majhnem kolegiju, ta institucija sama po sebi najbolj ogroža (enotno) partijsko oblast v CK-ju; vsekakor dosti bolj kot amorfna skupščina ali pa birokratski aparat uprave.²

Splošna razvojna smer v odnosih med vlado in parlamentom v sodobnem svetu je krepitev izvršilne oblasti (vlade in uprave). Težišče sodobne države je na izvršilni oblasti, ne na parlamentu. Vlada določa in vodi politiko države. Vlada (z upravo) mora biti stalno v žarišču vseh dogajanj, ki se tičejo države, parlament pa jo politično nadzira in ji postavlja okvire, v glavnem z zakonodajo in s proračunom. To je posledica razvoja družbe, ki terja čedalje zahtevnejše, hitrejše in tako rekoč vsakdanje reakcije na pojave v okolju in operative intervencije države v družbena dogajanja. To ne more biti stvar parlamenta, ki ni prilagojen takemu delu, pač pa ustrezno organizirane in stalno delujoče izvršilne oblasti – vlade in uprave. Krepitev izvršilne oblasti je dejstvo, ki ga izsiljuje življenje samo – ne glede na politična in ustavnopravna načela o primarnosti parlamenta nad drugimi

¹ Ta komparativni pregled ureditev vlade je povzet po podatkih J. Dordevića, *Novi ustavni sistem*, Bgd, 1964, in po Zborniku Inštituta za upravno pravo, Bgd, 1973, *Organizacija i položaj centralne eksekutive u pojedinim zemljama*.

² To dokazuje tudi Kavčičev primer v 70-tih letih; njegov spor s trdo linijo CK-ja se je odvijal v odnosih med Izvršnim svetom Republike Slovenije, ki ga je Kavčič poskušal uveljavljati kot vlado, in izvršnim komitejem CK-ja, ki si je lastil tudi ingerence vlade. V takem sporu Kavčič seveda ni mogel zmagati, ne da bi zrušil sistem sam.

vjemi oblasti; namesto načelne primarnosti parlamenta se je v praksi uveljavila dejanska primarnost izvršilne oblasti (la primaute de l'executif). To se je najbolj jasno pokazalo v francoski ureditvi, kjer je dobila vlada z ustavo pete republike izredno velika pooblastila, med drugim tudi, da lahko s svojimi predpisi ureja celotno zakonodajo, če ta po ustavi izrecno ne pripada parlamentu.³ Država mora pač nemoteno funkcionirati ne glede na morebitne zdrahe v parlamentu, zaradi katerih bi bilo lahko blokirano njeno delovanje. To se je svoj čas pogosto dogajalo v Franciji, danes se dogaja v Italiji in tudi še v kakšni drugi državi – vključno s Slovenijo.

3.

Postavlja se vprašanje, koliko bi bili lahko navedeni primeri zgled, če že ne vzorec, za našo ureditev vlade oziroma kako lahko v primerjavi z njimi presodimo našo ureditev vlade, kakršna je v temeljih postavljena v ustavi Republike Slovenije in mora biti po napovedi ustave konkretizirana v zakonu o vladi.

Ustava Republike Slovenije govori o vladi v desetih členih (110. do 119. člen) in ureja: sestavo vlade (110. člen), volitve predsednika vlade (111. člen), imenovanje ministrov (112. člen), prisego vlade (113. člen), funkcije predsednika vlade (prvi odstavek 114. člena), prenehanje funkcije vlade in ministrov (115. člen), nezaupnico vladi (116. člen), zaupnico vladi (117. člen), interpelacijo o delu vlade (118. člen) in obtožbo zoper predsednika in ministre (119. člen).

Moč oziroma nemoč vlade je odvisna od ureditve dveh sklopov vprašanj, in sicer od strukturalnih odnosov med vlado in parlamentom oziroma med vlado in predsednikom republike, razen tega pa od funkcionalnih odnosov med navedenimi partnerji, to je od obsega funkcij in pooblastil vlade za samostojno odločanje. V navedenih ustavnih določbah ni nobene besede o funkcijah oziroma o pooblastilih vlade. Problema vladnih funkcij se sicer tiče besedilo drugega odstavka 114. člena, ki določa, da *delovanje* vlade, število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon. Mišljen je zakon o vladi, ki je dejansko napovedan s to določbo, ker je potreben zaradi sestave prve vlade po opravljenih parlamentarnih volitvah po novi ustavi.⁴ Tudi druge ustave (npr. italijanska, nemška itd.) praviloma ne opredeljujejo funkcij vlade, pač pa zgolj – s strukturalnimi določbami – določajo odnose v mehanizmu vrhovne državne oblasti. Ustava je pač temeljni pravni akt države z dolgoročnim pomenom in je zato razumljivo, da pušča – znotraj zakoličenih odnosov med navedenimi partnerji – odprta vrata za uveljavljanje vladnih funkcij v zvezi z upravljanjem države – v skladu s potrebami časa in kraja.⁵

Vendar pa nam že analiza navedenih strukturalnih določb ustave Republike Slovenije pokaže, da bodo imele slovenske vlade šibkejši položaj, kot ga imajo druge evropske vlade, ker bodo pod večjim vplivom in večjim nadzorom parlamenta. To izhaja že kar iz ustavnih določb o imenovanju predsednika vlade in ministrov. Kandidat za predsednika vlade pri nas ni pravi mandatar, kot je običajno v parlamentarnih sistemih, kjer mora mandatar najprej sestaviti vlado, nato pa

³ Po 20. členu francoske ustave vlada določa in vodi politiko države. Vlada razpolaga z upravo in z oboroženimi silami. Po 37. členu iste ustave vlada ureja s svojimi uredbami (ordonances) vsa področja, ki niso po ustavi izrecno pridržana za urejanje z zakoni. Po 38. členu ustave pa vlada zaradi izvajanja svojega programa lahko zahteva od parlamenta pooblastilo, da za določen čas sprejema celo ukrepe, ki spadajo v zakonodajo.

⁴ Če gre za delovanje vlade, je lahko to tudi kateri koli drug zakon, ki bo določal pristojnosti vlade; tudi pristojnosti ministrstev lahko določa kateri koli (materialni) zakon, njihovo organizacijo pa (organizacijski) zakoni o upravi.

⁵ Izjema je v tem pogledu že omenjena francoska ustava pete republike, ki daje vladi izrecno velika – tudi zakonodajna – pooblastila.

sledita imenovanje ministrov in njegovo imenovanje za predsednika vlade; po navadi imenuje predsednika vlade in ministre predsednik republike (Italija, Francija, itd.) ali pa predsednika vlade izvoli parlament, ministre pa nato imenuje predsednik republike (Nemčija). V vsakem primeru ima mandatar možnost, da sestavi vlado v skladu s svojim konceptom »vladanja«, da si izbere svoj tim, ki mu zaupa, in s katerim lahko zagotavlja, da bo vlada uspešna in odgovorna. Po naši ustavi pa je vsaka faza v procesu sestavljanja vlade pod nadzorstvom parlamenta (republiškega zbora); parlament lahko v vsaki fazi sestavljanja vlade spremeni »mandatarjeve« načrte in predstave o vladi, kakršno želi imeti. Parlament najprej odloča o izvolitvi samega predsednika vlade (drugi odstavek 111. člena) in že v tej fazi presoja njegovo »sposobnost« za predsednika in ga seveda lahko zavrne. (Tu nas ne zanima, kako v takem primeru poteka nadaljnji postopek izvolitve predsednika vlade). Naslednja faza parlamentarne presoje je »zaslišanje« kandidatov za ministre v pristojni komisiji državnega zbora, ki se ji morajo predstaviti in odgovarjati na njena vprašanja (drugi odstavek 112. člena). Nato sledi imenovanje ministrov – zopet v parlamentu (v državnem zboru) in ne od predsednika države, kot je to v navadi v parlamentarnih sistemih. Končno sledi še prisega predsednika vlade in ministrov – tudi v parlamentu. Tudi po mnenju teoretikov s področja ustavnega prava je ta postopek izvolitve oziroma imenovanja vlade za parlamentarni sistem nenavaden, sporen in celo zgrešen; taka ureditev bi bila normalna za skupščinski sistem, kjer naj bi imela skupščina čim močnejši nadzor nad vlado in ministri; v parlamentarnem sistemu pa utegne taka ureditev preveč okrniti avtoriteto predsednika vlade in homogenost vladne ekipe.⁶

Težko je reči, ali je narekoval tako ureditev v ustavi strah pred premočno vlado ali strah pred premočnim predsednikom države ali oboje. Vsekakor pa ta ureditev deluje nesodobno, ker utesnjuje vlado že ob njenem spočetju oziroma ob njenem rojstvu; kandidatu za predsednika vlade daje manjše možnosti za suvereno oblikovanje vladne ekipe, kot pa so zagotovljene v drugih parlamentarnih sistemih. Kako pomembno in usodno je to vprašanje za uspešno in odgovorno upravljanje države, ni težko presoditi; gre za problem, s katerim se srečuje menedžment vsakega podjetja in končno vsakdo, ki si mora izbirati ljudi za kakršno koli skupinsko delo.

V skladu s temi ugotovitvami je treba presoditi še ustavne določbe o nezaupnici vladi (116. člen ustave). Gre za t. i. pozitivno nezaupnico, ki je v tem, da državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi le tako, da – na predlog najmanj desetih poslancev – z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Ta ureditev je, kot je znano, povzeta po nemški, za katero smo rekli, da institucija pozitivne nezaupnice utrjuje stabilnost vlade. Ali lahko sklepamo, da jo utrjuje tudi pri nas?

Mislím, da že imamo v rokah dokaz za tako ugotovitev. Prispevalo ga je mučno trikratno glasovanje o pozitivni nezaupnici t. i. Peterletovi vladi. Pokazalo se je, kako težko je v parlamentu zrušiti vlado celo, ko očitno ne uživa več podpore parlamenta. Toda, ali to pomeni tudi okrepitev položaja vlade in s tem deloma sanacijo navedenih ustavnih določb, ki imajo za posledico šibko vlado?

Moj odgovor je negativen. V povezavi z vsemi navedenimi ustavnimi določbami delujejo v naših razmerah določbe o pozitivni nezaupnici na položaj vlade in na celotno upravljanje države negativno. Povzročajo namreč stabilnost šibke vlade, ki

⁶ Tako M. Krivic, *Vlada, Nova ustavna ureditev Slovenije*, Zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, 1992, str. 195 do 196.

ne more odgovorno in uspešno vladati; ne le zaradi svoje personalne šibkosti, ki je posledica kompromisov pri njenem sestavljanju in imenovanju, pač pa tudi zato, ker nima dovolj pooblastil za vladanje v veljavni zakonodaji, ki je v celoti naravnana na skupščinski sistem, v katerem ni vlade, pač pa je le izvršni svet kot izvršilni organ skupščine. Tak položaj vodi do blokade vlade in parlamenta, kar se je nazorno pokazalo pred našimi očmi pri omenjeni prvi slovenski vladi. To pa je najslabše, kar se more zgoditi pri upravljanju države – še posebej pri nas, kjer ne deluje niti uprava, ki je v urejenih sistemih element strokovnosti in kontinuitete države; obstane tako rekoč ves upravljavski mehanizem države. To je seveda nadvse kritičen položaj za državo in za družbo nasploh. Zaradi koalicijskih vlad, na katere je treba računati pri nas, so take situacije lahko pogoste.

Zakon o vladi, ki je, kot smo ugotovili, napovedan z ustavo, lahko položaj vlade še bolj oslabi ali pa ga deloma okrepi. To je pokazala že razprava o dveh osnutkih zakona, ki sta bila predložena dosedanjemu parlamentu; čeprav je bilo videti, da gre med njima v prvi vrsti za razliko glede števila ministrstev, je šlo v resnici v prvi vrsti za razliko glede položaja vlade v odnosu do parlamenta, torej za večjo ali manjšo moč oziroma nemoč vlade.

Nepričakovano velik vpliv na moč oziroma na nemoč vlade pa ima tudi zakon o volitvah v državni zbor, in sicer njegove določbe o razdelitvi mandatov med stranke, kar se je z vso prepričljivostjo (in usodnostjo) pokazalo že na prvih volitvah.

(Nadaljevanje sledi po sprejemu zakona o vladi).

Ljubljana, 10. 12. 1992

MARKO POLIČ*

Psihološka skica vojne: primer Jugoslavija

Prav čudno je, da se nisem odpovedala vsem upom, ko se zdijo pa tako nesmiselni in nedosegljivi. Vztrajam ob njih, ker še vedno verujem v srčno dobroto človeka. Nemogoče mi je graditi vse na temeljih smrti, tegobe in zmede. Gledam, kako se svet počasi spreminja v puščavo, čedalje močnejše čujem bližajoči se grom, ki ugonobi morda tudi nas, sočustvujem z milijoni ljudi in vendar, ko upiram pogled v nebo, začenjam spet upati, da se obrne vse na bolje, da mine tudi ta kruta groza in se povrnejo red, mir in vedrina.

Anne Frank

Izhodišča

Razpad Jugoslavije je soočil svet z eno najhujših vojn tega stoletja. To je preprosto dejstvo in danes so že tudi veliko jasnejše njene korenine. Dogajanje še ni končano (in ni še jasno, kdaj sploh bo) in majhna časovna razdalja še ne

* Dr. Marko Polič, redni profesor na Filozofski fakulteti v Ljubljani.