

DANICA FINK-HAFNER*

Policy proces v demokratičnem prehodu

Primerjalna analiza dveh policy procesov

Na primeru dveh policy procesov, sproženih z mirovniško pobudo za legalizacijo pravice do ugovora vesti v Sloveniji, v kontekstu demokratičnega prehoda želimo ugotoviti, ali se ta dva procesa res razlikujeta in (če se) ali so razlike med njima v skladu s teoretično opredeljenimi pričakovanji. (Glej prispevek oblikovanja agende in reševanje družbenih problemov v kontekstu demokratične tranzicije – teoretična izhodišča za empirično raziskovanje).

Predstavitev raziskovalnih policy procesov

Pobuda za legalizacijo pravice do ugovora vesti je bila v Sloveniji sprožena dvakrat, v letih 1985 in 1989. Oba avtonomna policy procesa, sprožena z istovrstno pobudo, a v različnih družbenih in političnih razmerah, sta končana. Prvi je potekal v razmerah monističnega socialističnega političnega sistema ter vznikajoče avtonomne civilne družbe, drugi pa v razmerah deloma že modernizirane družbe in politike oziroma politično pluraliziranega sistema.¹

Primerjali bomo tele ključne značilnosti in določnice obeh policy procesov: ključne kontekstualne determinante obeh policy procesov, način oblikovanja policy arene in policy omrežij, osnovno strukturo policy procesov, posebnosti posameznih faz policy procesov, ciklus pozornosti v obeh primerih, subjekte in sredstva dajanja pobude na dnevni red institucionalne politike, način in strukturo politične intermediacije izbrane civilnodružbene pobude, učinkovitost inicialnih pobud v policy procesih (uveljavljenost inicialne pobude v končno sprejetem zakonu), končne rezultate (implementacija) policy procesov.

Ključne kontekstualne determinante obeh policy procesov

V Sloveniji lahko govorimo o približno desetletnem obdobju postopne demokratične preobrazbe v osemdesetih in na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta (Fink-Hafner, 1992). Politična modernizacija je potekala pod pritiski civilne družbe (»od spodaj«) in s postopnim prilagajanjem stare politične elite družbenim spremembam in njenim pristajanjem na demokratične reforme (»od zgoraj«).

* Dr. Danica Fink-Hafner, docentka na FDV v Ljubljani

¹ Gre v bistvu za politično pluralizacijo znotraj formalno še vedno starega, monističnega sistema. Pluralni politični sistem se je celostno vzpostavil na podlagi nove ustave (sprejete decembra 1991) po volitvah decembra 1992.

V desetletjih so se v zgodovinskem kontekstu politične modernizacije oblikovali trije osnovni vzorci oblikovanja politike: monistični, prehodni (monistični s preboji pluralističnih praks) in zametek modernega (pluralističnega) vzorca.

Za *monistični* vzorec so značilni: osrednja meritornost in politična avtoriteta vladajoče komunistične stranke v procesih sprejemanja pomembnih političnih odločitev; transmisijski položaj drugih družbenih in političnih organizacij; podrejenost državnih (vladnih, parlamentarnih, vojaških) odločitev odločitvam elite avantgardne politične organizacije; podrejenost partijskih odločitev državnim interesom (t. j. interesom ohranjanja državne ureditve, vključno s posebnim položajem vojske); partijskost (monopartijska politiziranost) oboroženih sil oziroma vojaškega profesionalnega aparata; korporativno konstituiranje partijske vojske kot političnega dejavnika; instrumentalni položaj formalno osrednjih političnih institucij (skupščine in njenih konstitutivnih elementov) ter vpetost sodstva v monopartijske determinante odvisnosti političnih institucij od volje vladajoče partijske elite. Očitno je, da je šlo v tem primeru za zgradbo partijske države monopolne komunistične stranke, ki je v celoti obvladovala procese oblikovanja javnih politik.

Odsotnost temeljnih pogojev poliarhične demokracije (Dahl, 1971) je tako potiskala realno obstoječe interesne skupine v neformalno konstituiranje znotraj vladajoče stranke. Tu so se borile za ugled – večinoma na javnosti skrit način. Iz vsega povedanega lahko sklepamo, da v monističnem vzorcu oblikovanja politik ni bilo mesta za avtonomne interesne skupine, ki bi lahko zakonito, s posrednim in neposrednim vplivom na oblikovalce politik sooblikovale javne politike.

Prehodni vzorec oblikovanja politik zajema pravzaprav monistični vzorec v razkroju. Novi elementi, ki so v prehodnem obdobju determinirali policy procese, so zlasti zametki nove, participativne politične kulture med Slovenci. Ta se je izražala predvsem v velikem porastu družbene kritičnosti do političnih inštitucij, do monistične družbene in politične ureditve sploh ter v rasti simpatij in tudi neposredne podpore Slovencev avtonomnim alternativnim civilnodružbenim subjektom, ob izteku osemdesetih let pa tudi politično opozicijskim skupinam in novonastajajočim strankam. Pri tem sta bili izjemno pomembni tudi vzpostavljane novih, avtonomnih množičnih občil ter širjenje procesov avtonomizacije »starih«, nekdanjih režimskih množičnih občil. Močno se je povečevalo zanimanje Slovencev za pluralizacijo politične agende oziroma za nove, moderne in tudi postmoderne political issues (strankarski pluralizem, ideološki pluralizem, moderno pojmovanje represivnih aparatov države – zlasti vojske in policije, ekologije, mirovniške tematike, tematike postmodernih človekovih pravic – pravic t. i. družbenih manjšin itd.). S konkretnimi civilnodružbenimi boji so si novi avtonomni politični subjekti izsilili polzakonit politični prostor in s tem vsaj posreden vpliv na odločitve vladajoče elite, ki je bila prisiljena tolerirati to pluralizacijo, če ni hotela tvegati visoke cene ohranitve svojih položajev z vojaško in policijsko represijo.

V tem kontekstu je opaziti posamične preboje monističnega vzorca oblikovanja javnih politik. Gre za razkroj vladajočega načina konstituiranja policy aren z vdorom civilnodružbenih ali političnoopozicijskih zahtev v javni prostor (oblikovanje avtonomnega javnega mnenja in njegovega pritiska na vladajoče policy akterje), z neposrednimi apeli, zahtevami in drugimi oblikami političnega pritiska na konkretne politične funkcionarje in inštitucije, pa tudi neposredno v politični prostor. Ti primeri pa vendarle niso globalno spremenili političnega sistema niti izpodrinili vladajočega načina pod vprašaj zakonitost monističnega političnega sistema in izpodbijali zakonitost tedanje vladajoče elite (njene notranje pluralizaci-

je in oblikovanja modernizirajočega se jedra) prispevali k vzpostavitvi kratkega anarhičnega obdobja, ko so politične elite kršile sistemska politična pravila v politični praksi brez sankcij in ko so se spontano pričeli oblikovati novi vzorci političnega obnašanja.

Dejstvo je, da lahko govorimo o kumulativnih spremembah restrukturiranja političnega intermedijskega prostora in v procesih oblikovanja politik v desetletjih modernizacije v Sloveniji. Zdi se, da lahko govorimo o *zarodku pluralističnega* vzorca na prehodu s konca osemdesetih let v začetek devetdesetih. Z vzpostavljanjem nekaterih ključnih pogojev poliarhične demokracije se odpirajo zakonite in dejanske možnosti pritiskanja različnih interesnih skupin na oblikovanje javnih politik. Po drugi strani pa nekateri problemi demokratizacije policy procesa (kot npr. odzivnost politične elite – čeprav je ta nova) danes ostajajo še aktualni.

Način oblikovanja policy aren in policy omrežij

Policy procesa, ki smo ju izbrali za empirično analizo, sta potekala v različnih kontekstih. Prvi je sam po sebi krčil prostor t. i. »prehodnemu« vzorcu oblikovanja politik (monističnemu vzorcu v razkrajanju), drugi pa je potekal v že pluraliziranem političnem kontekstu. Prvi omenjeni policy proces bomo v nadaljevanju označevali s »policy proces I«, drugega pa s »policy proces II«.

Oblikovanje policy aren je bilo v obeh raziskovanih primerih rezultanta determinant vladajočega političnega sistema ter učinkov delovanja civilnodružbenih subjektov, ki so svoje strategije prilagodili kontekstualnim okoliščinam. Če sta bili v prvem primeru ključnega pomena moč in intenzivnost delovanja civilnodružbene policy omrežja,² se zdi, da je bila v drugem primeru odločilna moč klasičnih političnih subjektov – političnih strank (pri tem se je zlasti angažirala Liberalnodemokratska stranka – preoblikovana Zveza socialistične mladine Slovenije, ki je zastopala pobudo v parlamentu) in nove politične elite oziroma vlade.³

Zdi se, da v analiziranih primerih lahko govorimo o premiku težišča političnih bojov iz prostora med novo nastajajočo avtonomno javnostjo in partijsko državo (policy proces I v monističnem kontekstu) v institucije moderne demokracije – v parlament, njegova delovna telesa, v vlado (policy proces II v pluralističnem kontekstu). Premik parlamenta z obrobja policy procesov proti njihovemu središču je pomemben kazalnik prehoda iz predmoderne v moderno politiko oziroma iz avtoritarnega v demokratični pluralistični sistem.⁴ Pri policy procesu II bi lahko celo rekli, da je parlament poskušal uveljaviti ne le reaktivno, ampak deloma celo aktivno vlogo – v primerjavi s skupščino v monističnem sistemu, ki je bila po svoji vlogi v policy procesu obrobna.⁵

Policy arena v primeru policy procesa I (v nadaljevanju policy arena I) je bila po svojih osnovnih značilnostih (vlogi parlamenta v policy procesu, nemožnosti zakonitega avtonomnega interesnega organiziranja, nemožnost zakonitega vplivanja interesnih skupin na odločevalce) izrazito nemoderna. Avtonomne interesne

² Pojem policy omrežje povzemamo po Adrienne Windhoff-Herritier (1987: 174, 175), ki policy mrežo opredeljuje kot entiteto, sestavljeno iz različnih izvršnih, zakonodajnih in družbenih institucij in skupin, ki sodelujejo pri nastajanju in razvoju neke policy.

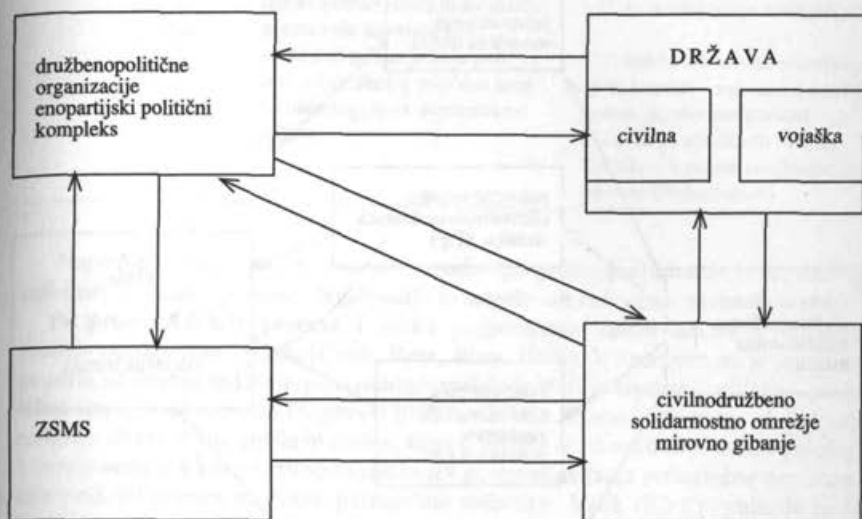
³ O vlogi političnih strank kot oblikovalcev agende v modernih Hogwood (1987: 37, 38).

⁴ O tem glej. Hague and Harrop, 1987: 188, 191, 192. O marginalnosti skupščine v komunističnih sistemih glej Finer S. E., 1987: 92, 95, 581, 582.

⁵ O različnih vlogah skupščine Hague and Harrop, 1987: 187.

Shema 1: Struktura policy arene I

(poti vzajemnega pritiskanja med civilnodružbenimi subjekti, politično elito in državnimi organi represije)



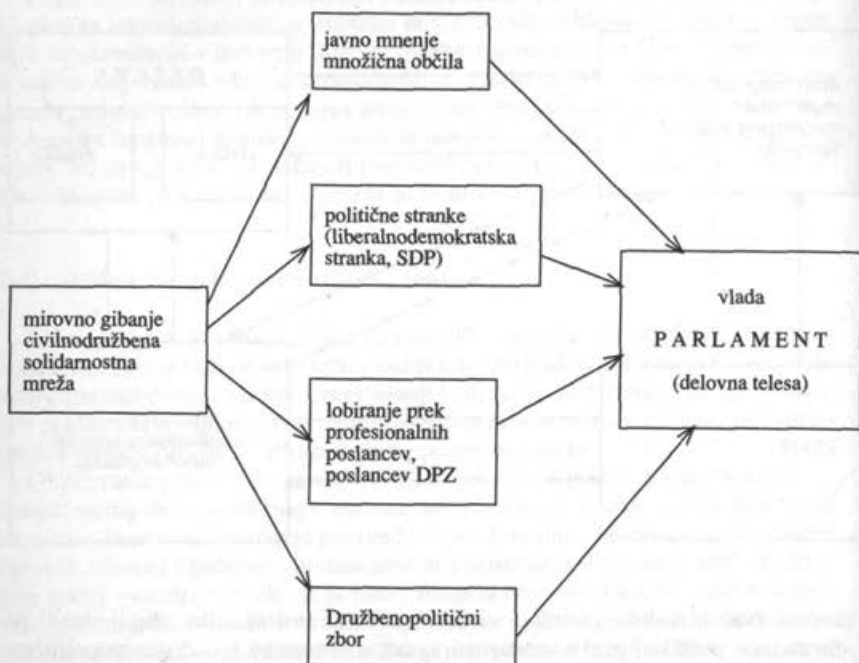
skupine (»neformalna« politika) so nezakonito ali polzakonito vdirale vanjo (v »formalno« politiko) preko modernizirajoče se sistemske t. i. družbenopolitične organizacije – Zveze socialistične mladine, kasnejše Liberalno-demokratske stranke (ta je ustvarjala prostor interpenetracije »neformalne« politike v »formalno«).

Struktura policy arene je v drugem policy procesu (nadaljevanju policy arena II) je bila v osnovi že moderna. Vanjo so se normalno vključili zainteresirani pluralni policy akterji – od zainteresiranih političnih strank, vlade, parlamenta in njegovih delovnih skupin do zainteresiranih avtonomnih interesnih skupin, ki so uporabljale moderne načine vplivanja na parlamentarno odločanje (shema 2).

Osnovna struktura obeh policy procesov in posebnosti njunih faz

V obeh analiziranih primerih lahko razločimo osnovno strukturo policy procesov. V spodnji primerjalni preglednici (shema 3) prikazujemo ključne akterje v posameznih fazah obeh policy procesov.

Shema 2: Struktura policy arene II
(Kanali vplivanja civilnodružbenih subjektov na oblikovalce politike)



Shema 3: Primerjava faz dveh policy procesov glede na akterje

FAZE POLICY PROCESA	POLICY PROCES I (1985–1989)	POLICY PROCES II (1989–1991)
DAJANJE VPRAŠANJ NA DNEVNI RED URADNE POLITIKE	mirovno gibanje, civilnodružbeno solidarnostno omrežje, avtonomna javnost, množična občila, ZSMS	mirovno gibanje, civilnodružbeno solidarnostno omrežje, ZSMS, skupina političnih strank, vlada RS, Komisija Republike Slovenije za odnose z verskimi skupnostmi
LEGITIMIZACIJA	dvojna: družbenopolitične organizacije (negativna), civilnodružbeno solidarnostno omrežje (pozitivna)	strankarska (pozitivna), civilnodružbena (pozitivna) – izražena celo v skupnem nastopu v občilih; predsedstvo Republike Slovenije
OBLIKOVANJE ALTERNATIV	ZSMS, družbenopolitične organizacije, vojaški organi	politične stranke, vlada RS, skupščinska delovna telesa, skupščina RS
UZAKONITEV	kvazilegislativni proces v zvezni skupščini SFRJ (sprejem zakona brez skupščinske razprave)	moderen legislativni proces v skupščini RS

IMPLEMENTACIJA
EVALVACIJA

neznatna

javno mnenje, ZSMS, Komisija republike Slovenije za odnose z verskimi skupnostmi, Gibanje za kulturo miru in nenasilja pravico do ugovora vesti
problemi pomanjkanja policij inovacije, skoraj popolna neizkoriščenost nove normative rešitve

da, relativno maloštevilna

Gibanje za kulturo miru in nenasilja, prizadeti državljani – oporečniki vesti, ki so služili v JLA, a zdaj želijo uveljavljati
Problemi varstva univerzalnosti te pravice – zakonska neurejenost in zato ohromelost Ustavnega sodišča in varuha človekovih pravic (ombudsmana – an Ombudsman)

Največje razlike v policy procesih so vidne pri postavljanju tematike na dnevni red institucionalne politike, legalizacije in uspešnosti reševanja problema.

V primeru policy procesa I lahko prepoznamo tipični »outside initiative model« oblikovanja agende (Cobb, Ross, Ross, 1976). V tem primeru je tematika prodrla na dnevni red z uporabo mnogih različnih oblik in sredstev pritiska – praktično vseh, ki jih omenja Hogwood (1987: 42, 43). Pomembno vlogo so pri tem odigrala alternativna občila in občila, ki so si pričela oblikovati avtonomni položaj. Ugovor vesti je v kontekstu socialnih bojev za vzpostavljanje poliarhične demokracije pridobil pomen medijsko pomembne tematike. Velik delež populacije se je lahko identificiral s tematiko vsaj posredno, saj je imela *simbolni pomen*⁶ in je zato dosegla visoko stopnjo politizacije. K njeni prodornosti je prispevalo poudarjanje njenega človekoljubnega vidika (medijsko opozarjanje na nesmiselnost trpinčenja Jehovinih prič s ponavljajočimi se zapornimi kaznimi zaradi ponavljajočega zavračanja služenja vojaškega roka v skladu s staro zakonodajo) oziroma seznanjanje javnosti z incidentnimi primeri (primer Jehovine priče Čečka, ki je preživel v zaporu skoraj desetletje zato, ker ni želel služiti vojaškega roka v skladu s takrat veljavno zakonodajo). Del občil je odprl prostor za proteste proti ignorantskemu in represivnemu odnosu takratne oblasti in s tem dal pobudi nov politični vir (Lipsky, 1968). Alternativna in modernizirajoča se občila so tako v tem obdobju odigrala specifično vlogo postavljanja tematike človekovih pravic na novo oblikujočo se javno agendo (primerjaj McCombs, Shaw, 1972). Posredovali so v procesu aktiviranja referenčne javnosti in oblikovanja družbenih zavezništev (Lipsky, 1968). Vsaj v delu solidarizirajočih se družbenih segmentov je verjetno odigrala dovolj pomembno vlogo tudi »modnost« tematike ob vznikanju (post)moderne vrednotnega vala v Sloveniji, ki je povzročil tudi pojav novih družbenih gibanj.

Po drugi strani je pri policy procesu I stara politična elita (predvsem zvezna oziroma jugoslovanska politična elita, ki je bila po takratni ustavni ureditvi SFRJ pristojna za sprejemanje vojaške zakonodaje) uporabila množico različnih metod in sredstev, da bi preprečila uspešno postavljanje alternativne tematike na dnevni red uradne politike, in sicer: oviranje ali celo onemogočanje javnih zborovanj in širjenja mirovniškega gradiva o zahtevani pravici do ugovora vesti; posredni in neposredni politični pritisk na pobudnike, njihova stigmatizacija, neposredna

⁶ Njen simbolni pomen ob demokratičnem prehodu je viden tudi v pojavu, da so praktično vse novonastale opozicijske stranke, pa tudi modernizirajoče se stare družbenopolitične organizacije prizadevanje za legalizacijo pravice do ugovora vesti ob izteku osemdesetih let zapisale v svoje programe (Fink-Hafner, 1992).

represija nad govorniki mirovnega gibanja – javnimi zagovorniki in pobude; neodzivanje na neposredne zahteve in pozive civilnodružbenih subjektov; sprejemanje administrativnih kvazirešitev, ki niso realno reševale problema; odlaganje oziroma podaljševanje procesa odločanja (zahteve po dodatnem utemeljevanju zahteve); prelaganje »zadeve« z institucije na institucijo in druge oblike »neodločanja« (Bachrach, Baratz, 1970: 43–47; Frey, 1971: 1091–1093).

Nasprotno je bila pobuda za uzakonitev pravice do ugovora vesti v okviru *policy procesa II* objavljena v občilih kot skupna pobuda civilnodružbenih akterjev, nekaterih političnih strank in celo s podpisom kasnejšega obrambnega ministra v vlogi člana vodstva ene izmed strank – podpisnic pobude. Prodornost tematike je bila v *policy procesu II* neproblematična. Sistemski prag za vdor tematike v institucionalni politični prostor se je znatno znižal glede na *policy proces I*. Poleg tega so se mirovniki pobude v drugem primeru lotili bolj profesionalno, saj so (v primerjavi s *policy procesom I*) vnaprej pripravili celosten načrt dejavnosti za uveljavitev politične pobude.⁷

Z znižanjem systemskega praga se je znižala tudi količina potrebne vložene akcijske energije civilnodružbenih subjektov – prvih pobudnikov uzakonitve pravice do ugovora vesti. Zgodilo se je še več – prišlo je do sovpadanja interesov mirovnikov, njihovega civilnodružbenega solidarnostnega omrežja, zainteresiranih političnih strank⁸ in celo vlade, v kateri se je po svobodnih volitvah 1990 kot obrambni minister znašel nekdanji pripadnik Gibanja za kulturo miru in nenasilja in zagovornik civilnega služenja. Iniciativnost »od spodaj« in iniciativnost »od zgoraj« sta rezultirali v omenjenem zakonu o vojaški dolžnosti z dvojnim pomenom. Civilnodružbeni pomen je bil v uzakonitvi pravice, ki je imela simbolni status pri demokratični preobrazbi. Državni pomen je bil ključni – čeprav le implicitni – vsebina zakona. To je bila uzakonitev slovenske nacionalne vojske. Z osamosvajanjem Slovenije je namreč politična elita težila k čimprejšnjemu konstituiranju vseh atributov moderne slovenske državnosti.

Razlike med *policy procesoma* so nastale predvsem v točkah, ki so neposredno povezane z modernizacijo političnega prostora v Sloveniji po 1985 (torej od prvega sprožanja te pobude, v javnosti sicer bolj znane kot pobude za civilno služenje vojaškega roka). V obeh primerih je prišlo do razprave o pobudi, vendar v različnih političnih prostorih in z različnima zvrstema argumentacij. Razlike so bile najočitnejše v stopnji ideologizacije tematike in po intenzivnosti političnih razprav. V prvem primeru je razprava potekala v predparlamentarnem prostoru (v vrhovih družbenopolitičnih organizacij in v vojaških vrhovih) ter predvsem z ideološkimi argumenti v smislu, da pobuda spodjeda obrambno-varnostno zasnovo, da je torej protidržavna, protisistemska, »naperjena proti JLA« ipd. V *policy procesu II* je bila tematika javnosti znana že od prej, vendar znova aktualizirana. O njej so

⁷ Policy vzorec, ki so ga izdelali mirovniki, je zelo celovit in zajema analizo ravni, nosilcev in ciljev delovanja za uveljavitev pobude. Zajema naslednje elemente: ravni (tu omenja diplomacijo – državo, skupščinsko politiko, strankarstvo, stroko, javnost, družbeno raven); nosilce (Svet Predsedstva RS, vlado, vladne in skupščinske resorje na republiški in občinski ravni, Komisijo za politiko miru Skupščine RS, politične stranke, Mirovni inštitut, druge raziskovalne inštitute, Univerzo, strokovna telesa republiške vlade, množična občila, civilnodružbeno Mrežo za Metelkovo, Center za kulturo miru in nenasilja); cilje (predstavitev, konkretizacija, odločanje, konfrontacija, politizacija, evalvacija, socializacija, spreminjanje razmerij družbene moči, inovacija).

⁸ 28. marca 1989 je bila javnosti predstavljena nadstrankarska pobuda Za demilitarizirano Slovenijo – za politiko miru. Pobudo so podpisali: Marko Hren, Vlasta Jalušič, Zoja Skušek (Neodvisna lista novih družbenih gibanj), Janez Janša (Slovenska demokratska zveza), Peter Jamnikar (Zeleni Slovenije), Tomaž Mastnak (Svet Gibanja za kulturo miru in nenasilja), Jožef Školjč, Jaša Zlobec, Janez Sodrznik (ZSMS – Liberalna stranka), Državljanjska zelena lista, Zelena frakcija ZKS-SDP, Demokratični forum.

razpravljale politične stranke in parlament. V razpravi so se pojavile nasprotujoče si argumentacije za in proti konkretnim alternativam zakonskih rešitev ob hkratnem soglasju, da je to pravico treba uzakoniti. Po eni strani so se pojavljali pomisleki zaradi »možnosti zlorabe te pravice« in strah, da se naborniki ne bi prepogosto zatekali k ugovoru vesti in otežili konstituiranja nacionalne vojske ob osamosvajanju Slovenije in vojni nevarnosti. Po drugi strani so bili glasni tudi očitki vladi, da želi ustvariti pravno podlago za ustanovitev nacionalne vojske mimo izrecnega odločanja parlamenta o zasnovi nacionalne varnosti.

Ciklus pozornosti

V prvem primeru je policy proces potekal od pomladi 1985 do poletja 1989,⁹ v drugem primeru pa od jeseni 1989 do pomladi 1991. V obeh primerih štejemo pričetek dejavnosti mirovnikov v zvezi s pobudo za začetek policy procesa sprejem zakona na obrambnem področju, ki je končni rezultat političnega odločanja, nje-gove prve praktične učinke in evalvacijske reakcije pa za dokončanje policy procesa.

Očitno je, da se je institucionalna politika v monističnem političnem sistemu obnašala do mirovniške pobude kot do sovražnega tujka, vendar se je z njim zaradi civilnodružbenih pritiskov in spreminjavalnih napetosti znotraj politične elite (političnih elit) morala ukvarjati. Odpornost sistema se je v tem primeru izrazito kazala v dolžini obdobja od prve javne predstavitve mirovniške pobude pa do sprejema zakona, ki je nastala kot odziv na to pobudo. Ciklus pozornosti je v tem primeru trajal nekaj več kot štiri leta.

Pluralistična struktura političnega sistema je odprla možnosti prodora civilnodružbenih pobud v institucionalno politiko, pa tudi povečala odzivnost institucionalne politike na civilnodružbene pobude. Pri policy procesu II je od prve javne pobude do zakona preteklo le približno leto in pol.

Trenutno je relativno majhna verjetnost za obnovitev policy ciklusa kljub še nekaterim odprtim problemom. Razlogi za to so večinoma tipični – po Downs (1972: 41–43) – prizadetost relativno majhnega dela populacije (v prvem ciklusu je šlo za solidarnost velikega dela družbe v boju za človekove pravice sploh ob mobilizaciji za modernizacijo političnega sistema); človekove pravice danes v Sloveniji niso več tako vznemirljiva tematika, kot so bile v osemdesetih letih; odprti problemi uresničevanja človekovih pravic v Sloveniji se ne dramatizirajo; ne pojavljajo se v občilih; danes ne moremo več govoriti o tej tematiki kot o »novem« problemu tako kot v drugi polovici osemdesetih let in zdi se, da je slovenska javnost »utrujena« od približno petletnega obdobja intenzivnega javnega govora in socialnega boja za človekove pravice.

Učinkovitost reševanja problema v obeh policy procesih – normativni vidik

Če je bila pobuda za uzakonitev pravice do ugovora vesti (1985) v končnem normativnem izidu popolnoma popačena oziroma izigrana, je bila ta pobuda

⁹ Natančen pregled dogodkov v celotnem policy ciklusu glej v Danica Fink Hafner (1990), *Nova družbena gibanja – subjekti politične inovacije*, dr. disertacija, FSPN, Ljubljana, Priloga 1: Seznam dogodkov oblikovanja, javnega predstavljanja in političnega obravnavanja pobude za legalizacijo pravice do ugovora vesti (p. 423–434).

v okviru pobude za demilitarizacijo Slovenije (1989) skoraj v celoti uzakonjena z ustavnimi amandmaji, zakonom o vojaški dolžnosti (april 1991) in novo ustavo Republike Slovenije (december 1991), oblikovanimi pod novo oblastjo (shema 3). V tem pogledu lahko rečemo, da je bila druga pobuda politično zelo učinkovita. To je nedvomno tudi rezultat dolgoletnih civilnodružbenih bojev v monističnem režimu, ki so sooblikovali novo vrednotno usmerjenost v slovenski družbi, in v novo oblikujoči se eliti. Ta pa je bila v letu 1991 izrazito naklonjena uzakonitvi te pravice.¹⁰

Stopnja uveljavljenosti pobude v končno sprejetem zakonu je bila v prvem primeru minimalna. Pobuda mirovnikov za polno uzakonitev pravice do ugovora vesti je bila med policy procesom I preoblikovana v pobudo za uzakonitev civilnega služenja vojaškega roka zgolj za primere ugovora vesti iz verskih razlogov in se je iztekla v zakonsko priznanje pravice do služenja vojaškega roka brez orožja v vojašnici v primerih, ko gre za ugovor vesti iz verskih razlogov, in sicer dvojno dobo običajnega služenja vojaškega roka.

V drugem primeru je bil input v osnovi enak kot v prvem, a z dopolnilom, da gre za temeljno človekovo pravico in s postavljanjem te zahteve v kontekst širše pobude – pobude za demilitarizacijo Slovenije.¹¹ Političnosistemiški output je bil v tem primeru mnogo bolj soroden pobudi kot v prvem primeru. Pravzaprav je nastajal na dediščini postopnega zorenja alternativnega oblikovanja pravnih norm na tem področju¹² ter na dediščini prenašanja suverenosti s federacije na republiško raven.¹³ Zakon o vojaški dolžnosti (1991)¹⁴ priznava pravico do ugovora vesti vojaški službi iz verskih, filozofskih ali človekoljubnih razlogov in omogoča nadomestno služenje v zdravstvenih, socialnih, splošno reševalnih organizacijah, v organizacijah za rehabilitacijo invalidov ter drugih organizacijah, ki opravljajo dejavnost javnega pomena. Služenje ne more biti daljše od običajnega vojaškega služenja.¹⁵ Pravico do ugovora vesti vključuje tudi nova ustava (december 1991). Ustava govori o univerzalni pravici, medtem ko zakon o služenju vojaškega roka to pravico uveljavlja le za nabornike. Trenutno je zakon še neuskladen z ustavo – rok uskladitve je december 1993.

¹⁰ Po podatkih Slovenskega javnega mnenja je v letu 1986 podpiralo uvedbo možnosti civilnega služenja 44,9%, v letu 1988 47,4%, v letu 1989 pa že kar 64,9% in leta 1991 74,6% prebivalcev Slovenije, starih 18 let in več.

¹¹ Pobuda Za demilitarizirano Slovenijo – za politiko miru (28. marec 1990) je zajemala zahtevo po priznavanju pravice do ugovora vesti; namesto vojaščine uzakonitev civilne službe, ki ne sme biti daljša od služenja vojaškega roka in mora biti pod nadzorom civilnih ustanov.

¹² Tako je npr. v alternativnem osnutku nove slovenske ustave, ki je nastal na civilnodružbeno pobudo, vseboval tudi pravico do ugovora vesti, ki naj bi jo kasneje operacionaliziral zakon (Gradivo za slovensko ustavo, izdali Društvo pisateljev in Slovensko sociološko društvo, 31. 8. 1990).

¹³ Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajev XCVI in XCVII k ustavi Republike Slovenije na področju Ljudske obrambe, sprejet v republiški skupščini 28. septembra 1990, je v 7. členu vseboval tole besedilo: »V Republiki Sloveniji je priznana pravica do ugovora vesti vojaški obveznosti. Na podlagi te pravice je mogoče obveznost služiti vojaški rok nadomestiti s služenjem v civilnih službah. Trajanje te obveznosti ne more biti daljše od trajanja obveznosti v vojaški službi. Način uresničevanja te pravice določa zakon« (Uradni list Republike Slovenije, št. 35 – 5. X. 1990, str. 1758).

¹⁴ Skupščina Republike Slovenije je zakon sprejela 18. aprila 1991. Ugovor vesti ureja posebno podpoglavje zakona (čl. 38–48).

¹⁵ Ta po Zakonu o vojaški dolžnosti traja 7 mesecev.

Shema 4: Primerjava ključnih vsebin pobude mirovnikov ter outputov dveh policy procesov, sproženih s tovrstno pobudo (1989, 1991)

POBUDA MIROVNIKOV (1985)	»SISTEMSKI IZID (1989) (zakon)	»SISTEMSKI IZID (1991) (zakon)
uzakonitev pravice do ugovora vesti za vse oporečnike vesti (iz verskih, človekoljubnih, svobodoljubnih-anarhističnih ter avtentičnih političnih in filozofskih motivov) brez orožja v socialno-človekoljubnih ustanovah	priznavanje pravice do ugovora vesti le delu oporočnikov – oporečnikom iz verskih razlogov (Jehovine priče, nazarenci, adventisti) brez orožja v vojašnici	priznavanje pravice vsem oporečnikom vesti (iz verskih, filozofskih ali človekoljubnih razlogov) brez orožja v vojaških ustanovah in enotah, ki niso povezane z orožjem ALI nadomestitev vojaškega služenja s civilno službo v določenih socialnočlovekoljubnih ustanovah
civilna služba ne sme biti tako dolga, da bi učinkovala kot kazen za tiste, ki se odločijo za civilno službo	dvojna doba služenja voj. roka za oporečnike, ki se odločijo za služenje brez orožja	civilna služba ne sme biti daljša od vojaškega služenja (ta traja po zakonu iz aprila 1991 7 mesecev z možnostjo skrajšanja za 1 mesec)

Končni izidi obeh policy procesov (implementacija)

Normativni izid policy procesa I je omogočal le služenje vojaškega roka brez nošenja orožja, in to v vojašnici, ter dvojno dobo običajnega služenja. Torej ni niti približno uzakonil pravice do ugovora vesti, kot je bila zahtevana (v obliki alternativnega služenja in ne kot kazen). Takšnega zakona ni bilo mogoče uresničevati, saj ljudje z ugovorom vesti v njem niso videli možnosti za razrešitev svojega problema v zvezi z vojaško službo. Izvedba tega zakona je bila zato pičla (le izjemoma so se oporečniki vesti odločali za uporabo te zakonske možnosti).¹⁶

Normativni izid policy procesa II je splošno gledano enak bistvenim zahtevam v drugi, ponovljeni pobudi mirovnikov, vendar pa se v moderniziranem političnem kontekstu kažejo drugi problemi njegovega uresničevanja. Zdaj se izvedba zakona kaže kot specifična, relativno avtonomna faza policy procesa, v kateri še vedno potekajo boji med različnimi interesi vpletenih akterjev (zlasti individualnih oporečnikov vesti ter novonastajajočih slovenskih vojaških institucij in vojaško-politične elite).

¹⁶ Prve podatke o tem je sporočil zvezni sekretar za ljudsko obrambo na delegatsko vprašanje Vike Potočnik, delegatke v Odboru za ljudsko obrambo Zveznega zbora zvezne skupščine. Po tej informaciji je sedemnajst oporečnikov vesti v celi nekdanji Jugoslaviji uporabila možnosti služenja vojaškega roka brez orožja od junija do decembra 1989. Komisija Republike Slovenije za odnose z verskimi skupnostmi pa je na svoji seji sredi marca 1990 menila, da je politika ureditve služenja vojaškega roka kljub spremembam še vedno daleč od realne rešitve problema služenja vojaškega roka, ko gre za oporečnike vesti (Delo, 13. marec 1990, str. 2).

Podatki o izvedbi pravice do civilnega služenja (Cerar, 1992:6)¹⁷ po eni strani kažejo, da se vojaški obvezniki v Sloveniji odločajo zaprositi za uveljavitev te pravice relativno redko. Po drugi strani pa se ta ustavna pravica ne uresničuje za rezerviste zaradi neskladij med zakonom o vojaški dolžnosti 1991 (38. čl.) in ustavo 1991 (123. čl.). Rezervisti oporečniki vesti so trenutno nezaščiteni, saj je rok za uskladitev zakonov z novo ustavo december 1993, manjka pa tudi sicer ustavno predvidena zakonodaja za konstituiranje ustavnega sodišča (preko katerega bi lahko uveljavili svojo ustavno pravico mimo zakona) in za konstituiranje varuha človekovih pravic in svoboščin (ombudsman), ki naj bi nadomestil že razpuščeni Svet za varstvo človekovih pravic pri Skupščini Republike Slovenije.

Sklepne ugotovitve

Sprememba družbenega konteksta policy procesov

Raziskava dveh policy procesov ob demokratičnem prehodu na Slovenskem je pravzaprav raziskava policy procesa v dveh družbenih kontekstih, ki se razlikujeta v stopnji modernizacije. V okoliščinah, kjer so že uresničeni nekateri ključni pogoji demokracije (zakonsko zajamčene človekove pravice, politična pluralizacija) in kjer sta uveljavljeni soudeležba državljanov (socialna mobilizacija in soudeležba) ter večja odzivnost politične elite (iz civilnodružbene sfere pretežno rekrutirana nova politična elita), je policy proces demokratičnejši in (novi) sistem se izkazuje kot prilagodljivejši in sposobnejši reševati družbene probleme. Kljub temu danes, v vmesni fazi demokratičnega prehoda, še ne moremo govoriti o visoki učinkovitosti reševanja societalnih problemov, saj nove ovire vznikajo v procesu izvedbe. V empiričnem primeru, ki smo ga analizirali, trenutno ostaja konflikt med državo in posameznikom še aktualen zaradi nekonstituiranja nadzornih inštitucij oziroma inštitucij varovanja ustavno zajamčenih pravic in s tem nadzorovanja njihove izvedbe. Faza izvedbe se tako v sedanjih kontekstualnih okoliščinah na Slovenskem kaže vsaj tako pomembna kot faza oblikovanja dnevnega reda institucionalne politike.

Spremembe v značilnostih policy procesov

S stališča proučevanja demokracije so ključne razlike med analiziranimi policy procesoma v oblikovanju dnevnega reda, v reševanju problema, v socialnih značilnostih demokratične vladavine, v naravi popularne soudeležbe te v možnostih socialne spremembe. To so pravzaprav določnice modernosti političnega sistema, ki se lahko uresničuje le, ko je avtonomno oblikovanje interesnih skupin zakonito in ko so oblikovani zakoniti načini soudeležbe državljanov pri oblikovanju politik. Interesne skupine v novem kontekstu pridobivajo različne nove institucionalne in komunikacijske možnosti zakonitega pritiskanja in vplivanja na odločevalce. Nov kontekst je tako omogočil uporabo novih dostopov k odločevalcem

¹⁷ Po podatkih Oddelka za ugovor vesti pri Ministrstvu za notranje zadeve vlade RS je bilo od sprejema zakona do julija 1992 vloženi 254 prošenj za alternativno služenje vojaškega roka. Od tega jih je bilo pozitivno rešenih 93 (36,6%). 45 (17,7%) pa jih je bilo zavrženih, ker so jih vložili rezervisti, saj ti nimajo statusa nabornika in zato po zakonu niso upravičeni uveljavljati te pravice (Podrobneje o tem Cerar, ...)

(Cobb, -Elder, 1971:908, 909). Hipotetično lahko govorimo celo o zametku novega stila oblikovanja dnevnega reda (Cobb, Ross, Ross, 1976: 137).

Težišče oblikovanja politik se je v analiziranih primerih spremenilo. V policy procesu I, ki je potekal v monističnem sistemu, je bilo težišče institucionalne politike na dejavnosti monopolne komunistične stranke in njenih političnih transmisijskih. V policy procesu II, ki je potekal v razmerah pluraliziranega političnega sistema, se je težišče oblikovanja politik premaknilo k osrednji demokratični instituciji – nacionalnemu parlamentu in njegovim delovnim telesom. Vendar pa analiza izbranih konkretnih primerov ne more dokončno odgovoriti na vprašanje, ali je drugačnost policy procesa II rezultat specifičnih *slučajnih* okoliščin v smislu Kingdonovega »policy window« (May, 1986:117) ali pa je rezultat nekaterih že ireverzibilnih novih demokratičnih determinant policy procesov v Sloveniji.

Transformacija policy procesov, družbenih razmer in učinkovitosti reševanja societalnih problemov

Čeprav bi v Sloveniji že šlo za globalno objektivno spremembo značilnosti policy procesov, pa postaja očitno, da nove možnosti demokratične ureditve družbe same po sebi še ne zagotavljajo resničnega demokratičnega in učinkovitega reševanja problemov. Demokracija zagotavlja »le« *možnosti* za svobodno pobudo, kanale zakonitega interesnega vplivanja na odločevalce, javnega pritiska prizadetih družbenih skupin in posameznikov na odločevalce in tiste, ki so odgovorni za izvedbo javnih politik ipd. Te možnosti pa učinkujejo le, če jih državljeni uporabljajo. Torej sama sprememba institucionalnega sistema ni dovolj. Potrebna je še učinkovita *dejavnost* tehle akterjev: državljanov, ki interiorizirajo participativno politično kulturo; odzivnost politične elite in političnih institucij; dostopnost in odzivnost institutov oziroma institucij varovanja pravic, ki jih lahko aktivni državljeni in interesne skupine uporabijo v konfliktih s politično elito oziroma z državo. To je še zlasti pomembno v družbah, kjer je civilna družba (še) šibka, pravna država pa nima trdne tradicije, in v družbah, kjer so očitni močni preostanki avtoritarne politične kulture.

Na vprašanje, ali gre v Sloveniji za preoblikovanje policy procesa (zlasti v fazi oblikovanja dnevnega reda in uveljavljanja večje učinkovitosti pri reševanju problema), ni mogoče dokončno odgovoriti na podlagi dveh analiziranih primerov. Lahko rečemo, da so bile te težnje jasno vidne v izbranih policy procesih, ne pa tudi da sta dva primera neposredno izraz enakomerno porazdeljenih transformativnih teženj v vseh ključnih policy procesih.

Ali se v Sloveniji stabilizira demokratični vzorec oblikovanja politik, je hkrati pravzaprav vprašanje, ali se v Sloveniji uspešno utrjujeta demokratični politični sistem in participativna politična kultura ter ali se kumulativno oblikujejo izkušnje in solidarnostni viri pri uveljavljanju civilnodružbenih zahtev in pravic. Ustvarjanje omenjenih dejavnikov demokracije pa je dolgotrajnejši proces. Po dognanjih dosedanjih analitikov demokratičnih prehodov je faza demokratičnega utrjevanja relativno dolga doba (približno deset let). Danes so preostanki stare politične kulture v Sloveniji še vedno močni. Tako se v družbi ohranjajo pričakovanja, da bo država rešila probleme. Moderna želja državljanov sodelovati pri vladanju (Peters G., 1986:12) pa je še šibko izražena.

Dejanske spremembe v prevladujočem načinu oblikovanja politik v celotnem procesu demokratičnega prehoda bi lahko ugotovili, če bi v naslednjem obdobju

longitudinalno raziskovali kontekstualne determinante policy procesov in tudi njihove notranje značilnosti. Raziskovanje policy procesov ob demokratičnem prehodu tako po našem mnenju ostaja pomembno tako za globalno raziskovanje (zgodovinske) evolucije značilnosti policy procesov v konkretnih družbah oziroma v določenih tipih družb. Za sodobno primerjalno raziskovanje policy procesov bi bilo zanimivo, če bi takšne raziskave opravljali primerjalno v različnih (post)socialističnih državah, kjer zdaj skoraj hkrati potekajo sorodni procesi demokratičnega prehoda. Na podlagi takšnih raziskav bi lahko odgovorili tudi na vprašanje, ali so oziroma kako so novi politični sistemi (nove demokracije) uspešnejše pri reševanju problemov teh družb v primerjavi s starim-monističnim sistemom.

LITERATURA:

- ALMOND, G. A. (1971), *A Developmental Approach to Political Systems*, in: Eisenstadt S. N. (ed.), *Political Sociology*, Basic Books, Inc., Publishers, New York, London
- AMANDMAJI k Ustavu SFRJ (1988), *ČZ Uradni list SR Slovenije*, Ljubljana
- BACHRACH, Peter, Baratz, Morton S. (1970), *Power and Poverty. Theory and Practice*, Oxford University Press, New York-London-Toronto
- BAEHR, P. R., Wittrock, B., eds. (1981), *Policy Analysis and Policy Innovation. Patterns, Problems and Potentials*, SAGE, London and Beverly Hills
- BEYME, Klaus von (1991), *The Modernizing Socialism: Glasnost versus Perestroika?*, in: Rustow Dankwart A.; Erickson Kenneth Paul, eds., *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, Harper Collins Publishers, New York, pp. 262-291
- BURGLUND, Sten, Dellebrant Jan Ake, eds. (1991), *The New Democracies in Eastern Europe*, Edward Elgar, England and USA
- CERAR, Miro jr. (1992), *Ugovor vesti v slovenski pravni ureditvi*, predavanje na kolokviju o človekovih pravicah v Ljubljani, 28. 10. 1992
- COBB, Roger W., Elder, Charles D. (1971), *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*, *The Journal of Politics*, Vol. 33, pp. 892-915
- COBB, R., Ross, Keith J., Ross, M. H. (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, *The American Political Science Review*, Vol. 70, pp. 126-138
- DAHL, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, London
- DAHL, Robert A. (1991), *Transitions to Democracy*, in: György Szoboszlai, ed., *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities*, Hungarian Political Science Association, Budapest, pp. 9-20
- DIAMANT, A. (1959), *Is There a Non-Western Political Process*, *Journal of Politics*, 21, pp. 123-127
- DOWNS, A. (1972), *Up and down with Ecology - the »Issue-attention Cycle«*, *Public Interest*, No. 28, Summer, p. 38-50
- FINK-HAFNER, Danica (1991), *Preučevanje političnih inovacij*, *Teorija in praksa*, Ljubljana, Vol. 28, No. 7, p. 835-841.
- FINK-HAFNER, Danica (1991), *Voting Behaviour of MP's in the Slovenian Parliament*, *Teorija in praksa*, Ljubljana, No. 7, pp. 835-841
- FINK-HAFNER, Danica (1992), *Nova družbena gibanja - subjekti politične inovacije*, Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana
- FINK-HAFNER, Danica (1992a), *Oblikovanje političnih aren v pogojih transformiranja političnega sistema*, *Politička misao*, Zagreb
- FINK-HAFNER, Danica (1992b), *Transformation of the Political Intermediation Space and New Patterns of Policy-Making in Slovenia*, paper represented on the international conference on »Europeization of the Central European Political Systems«, Budapest, 26-28 November 1992
- FINK-HAFNER, Danica (1992c), *Political Modernization in Slovenia in the 1980s and the Early 1990s*, *The Journal of Communist Studies*, Vol. 8, No. 4, December, pp. 210-226
- FINK-HAFNER, Danica (1992d), *Political Modernization and Party-System Development in Slovenia*, paper represented on the Slovenian-Norwegian seminar »Small States in the New European Architecture«, Bergen, 14-18 October
- FINKLE, J. L., Gable R. W. (1968), *Political Development and Social Change*, John Wiley and Sons Inc., New York
- FREY, Frederic W. (1971), *Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power*, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 4, pp. 1081-1101
- GRINDLE, Merilee S., Thomas, John W. (1989), *Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, *Policy Sciences*, Vol. 22, pp. 213-248

- HAUCK G. (1988), Zareck zur Modernisierungstheorie? Eine entwicklungstheoretische Bilanz, *Das Argument*, Vol. 30, No. 2
- HOGWOOD, Brian W. (1987), *From Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain*, Oxford University Press
- HOROWITZ, Donald L. (1989), Is There a Third-world Policy Process?, *Policy Sciences*, Vol. 22, No. 3-4, pp. 197-212
- HUNTINGTON, Samuel P. (1969), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, Yale
- KABASHIMA, I., White L. T. III (1986), *Political System and Change*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- KITSCHELT, H. (1980), *Kern Energie Politik - Arena eines gesellschaftlichen Konflikts*, Campus Verlag, Frankfurt-New York
- LEFTWICH, A. (1990), *Politics and Development Studies*, in: Lefwich, ed., *New Developments in Political Science*, Edward Elgar, Aldershot, Hants
- LJPHART, A. (1977), *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press
- LINZ, J. J. (1990), Transitions to Democracy, *The Washington Quarterly*, Vol. 13, No. 3, pp. 143-164
- LIPSKY, Michael (1968), Protest as a Political Resource, *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 4, pp. 1144-1158
- MAY, Peter J. (1986), *Politics and Policy Analysis*, *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 1, pp. 109-125
- McCOMBS, Maxwell E., Shaw Donald L. (1972), The Agenda-Setting Function of Mass Media, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2, pp. 176-187
- MERRITT, R. L., Meritt A. J., eds. (1985), *Innovation in the Public Sector*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi
- MUELLER, Keith J. (1988), The Role of Policy Analysis in Agenda Setting: Applications to the Problem of Indigent Health Care in the United States, *Policy Studies Journal*, Vol. 16, No. 3, pp. 441-453
- OFFE, Claus (1981), The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case, in: Berger S., ed., *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press
- OFFE, Claus (1984), *Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, Arbeitsgesellschaft: Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Campus Verlag, Frankfurt/M., New York, p. 336-339
- PETERS, Guy B., Hogwood Brian W. (1985), In Search of the Issue-Attention Cycle, *Journal of Politics*, Vol. 47, No. 1, pp. 238-253
- PETERS, Guy B. (1986), *American Public Policy: Promise and Performance*, 2nd edition, MacMillan, Hounmills-Basingstoke-Hampshire-London
- PYE, L. W. (1958), The Non-Western Political Process, *Journal of Politics* 20:468-486
- RATZAN SCOTT, C. (1989), The Real Agenda Setters, *American behavioral Scientist*, Vol. 32, No. 4, pp. 451-463
- SCHATTSCHEIDER, E. E. (1965) *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Holt, Reinhart and Winston, New York-Chicago-San Francisco-Toronto-London
- USTAVNI amandmaji k Ustavi SR Slovenije (1989), *ČZ Uradni list SR Sslovenije*, Ljubljana
- WALKER, J. (1977), Setting the Agenda in the U. S. Seante, *British Journal of Political Science* 7:423-445
- WINDHOFF-HERITIER, Adrienne (1987), *Policy-Analise*, Campus Verlag, Frankfurt/M., New York
- WOLFINGER, Raymond E. (1971), Nondecisions and the Study of Local Politics, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 4, pp. 1063-1080
- WOLFINGER, Raymond E. (1971), Rejoinder to Frey's »Comment«, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 4, pp. 1102-1104