



Alenka KRAŠOVEC\*

IZVIRNI  
ZNANSTVENI  
ČLANEKPARLAMENTARNI DELI STRANK VS.  
CENTRALNI DELI STRANK

**Povzetek:** *Politične stranke so kompleksne organizacije, ki še zdaleč niso enotni akterji, ampak so razdeljene na vsaj tri večje dele oz. obraze: stranko v parlamentu in vladi, stranko na terenu in centralni del stranke. Med temi deli prihaja do vzpostavitve medsebojnih odnosov, ki ponavadi niso uravnoteženi. Posledica je prevlada enega dela stranke nad drugim. V prispevku je obravnavan odnos med centralnim delom stranke in parlamentarnim delom stranke, ki se skozi daljše časovno obdobje spreminjal. Vedno pogosteje se pojavlja teza o krepitvi in tudi že prevladi parlamentarnega dela nad centralnim. Zato je v prispevku s pomočjo analize dejavnikov moči, ki omogočajo prevlado centralnega ali parlamentarnega dela, prikazano stanje v političnih strankah v svetu in Sloveniji. Stanje pa je takšno, da kljub nesporni krepitvi parlamentarnega dela še vedno prevladuje centralni del političnih strank, in sicer predusem zaradi nadzora nekaterih ključnih procesov, ki potekajo v strankah.*

**Ključni pojmi:** *politična stranka, poslanska skupina, notranja organizacija, kandidiranje, strankarska disciplina.*

## Uvod

Parlament je pomembno mesto delovanja političnih strank, za nekatere tudi rojstni kraj.<sup>1</sup> Z vstopom v parlament politične stranke pridobijo svoj "tretji obraz" (Katz/Mair 1994), medtem ko sta prva dva centralni del stranke in stranka na terenu. Parlamentarni (in vladni del strank, ki je druga polovica "tretjega obraza") del strank (sestavljajo ga poslanci določene politične stranke) se lahko imenuje tudi poslanska skupina ali parlamentarna frakcija. Vsekakor prihaja med tremi različnimi obrazi strank do vzpostavitve določenih medsebojnih odnosov, ki so redko uravnoteženi. Največkrat pride do prevlade enega dela stranke nad drugi-

*Za pripombe, ki so pripomogle h končni podobi prispevka, se zahvaljujem dr. Danici Fink-Hafner in dr. Igorju Lukšiču.*

\* Alenka Krašovec, mlada raziskovalka na Fakulteti za družbene vede.

<sup>1</sup> Zlasti liberalne in konzervativne stranke v zahodni Evropi so nastale z združevanjem poslanec v podobne idejne skupine v parlamentih. Socialistične stranke so se, nasprotno, najprej oblikovale zunaj parlamentov, nastopile na volitvah in tako prišle vanje.

ma. V prispevku sta obravnavana parlamentarni in centralni del strank, med katerima naj bi potekal boj za prevlado pri odločanju in vodenju strank. Centralni del stranke je sestavljen iz ljudi, ki delajo na sedežu stranke, organizirajo in tudi predstavljajo stranko na terenu ter organov in odborov stranke. Stranko na terenu sestavljajo člani strank, ki po mnenju večjega števila evropskih avtorjev (Mair 1994; Mueller 1994; Deschouwer 1994; Bille 1994), izgubljajo možnosti vplivanja na odločanje v stranki. Ta proces naj bi se odvijal zlasti zaradi upadanja števila članov strank v državah zahodne Evrope in že skoraj popolne finančne neodvisnosti strank od števila članov. Zato je ta del stranke izključen iz boja za prevlado v stranki in ni vključen v to raziskovalno nalogo. Tudi v naši javnosti (strokovni in širši) se vedno pogosteje pojavlja mnenje o krepitvi in tudi že prevladi parlamentarnega dela strank nad centralnim. Če se osredotočimo na odnos med poslanskimi skupinami in centralnimi deli strank, lahko odkrijemo dejavnike, ki omogočajo nagib prednosti v korist prvih ali drugih. Namen naloge je ugotoviti:

- a) ali parlamentarni del strank pridobiva na moči;
- b) kateri dejavniki moči nagibajo prednost v smer večje moči parlamentarnega, kateri v smer centralnega dela strank;
- c) kateri del strank prevladuje (ima največjo moč) v strankah in zakaj;

Na ta vprašanja bomo iskali odgovor v evropski in slovenski perspektivi.

Skozi zgodovino se je odnos med tema deloma strank vsekakor spreminjal in ravnotežje moči je bilo enkrat v korist poslancev, drugič ne. O tem, kakšen je položaj sedaj, imamo vsaj dve nasprotni si mnenji:

- a) "po 2. svetovni vojni se je ravnotežje moči usmerilo k prevladi parlamentarnega in vladnega dela političnih strank" (Ware 1996,109);
- b) "razvoj odnosov stranka-parlament je potekal v glavnem v treh fazah: v prvi dominirajo parlamentarni predstavniki nad strankami, v drugi obstoji relativno ravnotežje med poslanci kot predstavniki in stranko, v tretji pa dominirajo stranke nad poslanci" (Kranjc 1992,26).

Omenjeno je že bilo, da obstoje različni dejavniki, ki lahko nagibajo tehtnico enkrat v prid enega dela in drugič drugega. Ti dejavniki so naslednji: vključenost poslancev v organe strank (personalni vidik), vključenost centralnih delov strank v delovanje poslanskih skupin, nadzor nad kandidacijskim postopkom za parlamentarne volitve, določanje politike strank, stopnja strankarske discipline, odgovornost poslancev, finančni in kadrovske vidiki ter usmerjenost pozornosti množičnih medijev.

S pomočjo znanstvene literature s tega področja je prikazano stanje v evropskih strankah, medtem ko je slovensko strankarsko prizorišče analizirano na podlagi značilnosti statuten strank in glasovalnega obnašanja poslancev. Analiza slovenskega stanja bi bila popolnejša, če bi bili uporabljeni še dve metodi: intervjuji in anketa med člani parlamentarnih delov strank in člani višjih organov centralnih delov ter analiza odločanja v strankah ob pomembnih temah in odločitvah. Za oboje pa bi bilo potrebno predvsem sodelovanje slovenskih političnih strank.

## Parlamentarni deli strank/poslanske skupine

Poslanske skupine se oblikujejo v parlamentu, vanje pa se ponavadi združijo poslanci, ki so kandidirali na istoimenskih kandidatnih listah. Tako postanejo poslanske skupine način delovanja strank v parlamentu in v primeru podrejenosti poslanske skupine centralnemu delu zgolj njihov podaljšek. "Poslanske skupine so prvenstveno sredstvo in način uresničevanja politike stranke v parlamentu kot osrednji instituciji političnega odločanja" (Kranjc 1992,48).

V večini držav je za ustanovitev poslanske skupine potrebno določeno število poslancev, kar je pomembno zlasti zaradi nekaterih dodatnih ugodnosti, ki jih uživajo člani poslanskih skupin (možnost pridobitve lastnega administrativnega in strokovnega osebja, dodatna denarna sredstva, proceduralne pravice poslanskih skupin...). To se navezuje tudi na primere izstopov iz političnih strank oz. prestopov poslancev. Za take poslance obstajata dve možnosti: prva, da postanejo samostojni poslanci in niso člani nobene poslanske skupine, druga pa, da s še nekaj poslanci, ki so v istem položaju, ustanovijo samostojno poslansko skupino.<sup>2</sup> Najelegantneje je, če poslanci eno poslansko skupino enostavno zamenjajo z drugo - to je dodatna, tretja možnost<sup>3</sup>. V vseh treh možnostih prestopov se pojavlja predvsem problem finančnih sredstev, ki jih poslanske skupine dobivajo s strani države, vežejo pa se na število dobljenih glasov stranke na volitvah ali na število poslancev določene poslanske skupine.<sup>4</sup> Drugi del problemov je medsebojno očitaje izdaje volilcev, ki so posamezne poslance izvolili.

<sup>2</sup> Poslovnik Državnega zbora RS določa, da lahko poslansko skupino ustanovijo najmanj trije poslanci. Poslanci, ki so izstopili ali bili izključeni iz svojih prejšnjih poslanskih skupin, lahko ustanovijo samostojno poslansko skupino, vendar je v času trajanja enega mandata dovoljena ustanovitev le ene take poslanske skupine. Izjemo od poslovniško določenega kriterija treh poslancev predstavljata poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki imata prav tako položaj poslanske skupine.

<sup>3</sup> V Sloveniji je očitno, da volilci prestopov vseh vrst ne nagradujejo z novimi (ponovljenimi) mandati, saj je Igor Bavčar edini, ki je med poslanskim mandatom zamenjal poslansko skupino in bil ponovno izvoljen na kandidatni listi druge politične stranke.

<sup>4</sup> Na slovenskem političnem prizorišču sta bila medijsko odmevna dva primera konfliktov povezana s prestopi in financami. Primer Zelenih Slovenije, ki so na volitvah leta 1992 dobili 5 mandatov/poslancev. Vsi izvoljeni poslanci so marca 1994 prestopili v LDS, še prej pa ustanovili Zelene - Ekološko socialno stranko. Poslanska skupina Zelenih je formalno dočakala konec mandata, vendar so vsi ti poslanci večji del od marca 1994 do konca mandata novembra 1996 prenašali denar, ki so ga dobili kot poslanci izvoljeni na listah Zelenih v LDS (v obdobju, ko je delovala Z - ESS so denar obdržali sami). Zaradi takega ravnanja je centralni del Zelenih vložil tožbo zoper državo in generalnega sekretarja Državnega zbora. Tako so finančna sredstva, nakazana s strani države, kasneje pripadla centralnemu delu Zelenih. Drugi primer je Slovenska nacionalna stranka, ki je mandat začela z 12 poslanci, končala pa s 3. Še kar nekaj časa po izstopih poslancev je SNS dobivala denar za poslance, ki jih pri njej ni bilo. Doživeli smo tudi primer (Demokratska stranka) dogovora med poslanci, ki so iz ene stranke in poslanske skupine prestopili v drugo ter njihovo staro stranko. Finančna sredstva pridobljena s strani države in spori zaradi njihove dodelitve so tako pomembna predvsem zaradi dejstva, da predstavljajo glavni finančni vir strank (Krašovec 1997).

## Odnosi med poslanskimi skupinami in centralnimi deli političnih strank

Poslanske skupine so se, splošno gledano, postopno začele oddaljevati od svoje začetne vloge - sredstvo in način uresničevanja politike stranke v parlamentu - in postajale vedno bolj samostojni deli strank. Popolne samostojnosti še niso dosegle predvsem zaradi dejstva, da določene postopke in procese še vedno nadzorujejo centralni deli strank.

Odnosi med poslanskimi skupinami in centralnimi deli strank so velikokrat določeni s statuti strank, vendar je prej pravilo kot izjema, da je tem odnosom posvečeno malo formalne pozornosti. V nadaljevanju so s pomočjo analize statutarov slovenskih političnih strank prikazani statutarno določeni odnosi med parlamentarnimi in centralnimi deli petih največjih strank v Sloveniji, ki (med drugim) kažejo tudi na normativno<sup>5</sup> stopnjo notranje demokratičnosti<sup>6</sup> na tem področju.

## Sodelovanje poslancev v organih strank in personalne povezave

Povezava in sodelovanje med poslansko skupino in centralnim delom stranke je največkrat doseženo s sodelovanjem poslancev v visokih in ožjih organih strank.<sup>7</sup> Način sodelovanja in število poslancev v organih strank je od stranke do stranke različno urejeno.

"Na prvi pogled je vključitev poslancev ali njihovih predstavnikov v izvršilne organe strank dokaz naraščajočega vpliva poslanskih skupin v procesu oblikovanja politik. Dejansko je položaj drugačen, saj vključitev ne dokazuje pomembnosti poslanskih skupin, ampak potrebo po nadzoru poslanskih skupin" (Deschouwer 1994,94). Vsakega posameznika ali skupino je namreč neposredno in najlažje nadzorovati s tem, da se ji zagotovi sodelovanje v organih, v katerih nima možnosti večine. Vendar je tudi res, da nekoga, ki nima nikakršne moči in vpliva ni potrebno nadzorovati.

Analiza statutarov in podatkov slovenskih strank je prikazala položaj, ki je predstavljen v tabelah 1 in 2.

<sup>5</sup> Med normativno ureditvijo in dejanskim stanjem pa velikokrat obstoji razkorak, in sicer v škodo demokratičnosti.

<sup>6</sup> "Stopnja notranje demokratičnosti mora biti v strankah čim večja, saj imajo politične stranke v moderni demokratični družbi odločilno vlogo. Ker je dokazana visoka stopnja soodvisnosti med demokracijo v strankah in demokracijo v družbi, stopnja notranje demokratičnosti ne more biti le zasebna zadeva politične stranke" (Kranjc 1992,9).

<sup>7</sup> Najvišji organi strank so kongresi, ki so široko zastavljeni organi in s frekvenco sklicevanja enkrat v dveh ali štirih letih. Tako tekočo politiko in odločanje spremljajo ožji strankarski organi, ki se imenujejo različno (predsedstvo, svet, izvršilni odbor...).

Tabela 1: Članstvo poslancev v najvišjih (širših) organih strank

	organ	število članov organa	število poslancev, ki so člani organa	poslanci, člani organa po položaju
LDS	svet	84	17	do 10
SLS	glavni odbor	podatki nedostopni	podatki nedostopni	0
SDS	svet	157	16	vsi
SKD	svet	52	1	0
ZLSD	konferenca	379	9	vsi

(Vir: Statuti in podatki strank)

Tabela 2: Članstvo poslancev v najvišjih (ožjih) organih strank

	organ	število članov organa	število poslancev, ki so člani organa	poslanci, člani organa po položaju
LDS	izvršni odbor	16	3	1 (vodja poslanske skupine)
SLS	izvršilni odbor	podatki nedostopni	podatki nedostopni	0
SDS	predsedstvo	15	3	1 (vodja poslanske skupine)
SKD	izvršilni odbor	13	0	0
ZLSD	predsedstvo	34	3	1 (vodja poslanske skupine)

(Vir: Statuti in podatki strank)

Glede na to analizo lahko ugotovimo povezanost, tudi avtomatično (razen v primeru SKD, vendar je pri njih vodja poslanske skupine vabljen na seje organov in SLS) med obema deloma strank. Vendar je glede na število poslancev v skupnem številu članov organov delež poslancev povsod majhen. Kar lahko pomeni, da poslanske skupine nimajo take pomembnosti (velikega vpliva), da bi si zagotovile mesto v najvišjih organih strank ali, po Deschouwerju, centralni deli strank ne čutijo večje potrebe po nadzorovanju parlamentarnih delov.

Druga možnost personalne povezave med preučevanima deloma strank je, da predsednik stranke sedi tudi v parlamentu kot poslanec ali celo vodja poslanske skupine. Običajno je, da predsedniki strank kandidirajo za poslance in v primeru, da njihove stranke postanejo parlamentarne, vstopijo v parlament tudi sami. Če ne drugače s pomočjo nacionalnih list, na katerih so predsedniki na prvem mestu.\*

\* V državah, kjer velja nezdržljivost poslanske in ministrske funkcije, lahko predsedniki strank, kljub izvolitvi, ne postanejo poslanci. V drugih državah (npr. Veliki Britaniji) pa je izvolitev za poslanca pogoj, da le-ta lahko postane minister. To dejstvo ima za posledico delitev poslancev na bolj pomembne (ki so tudi ministri) in manj pomembne (ki so samo poslanci).

Evropske politične stranke imajo glede povezovanja predsedniške funkcije v stranki in poslanski skupini različno tradicijo. V Avstriji je Ljudska stranka tradicionalno usmerjena k ločitvi teh dveh predsedniških funkcij (v 80. letih je bil nekaj časa predsednik stranke Mock tudi vodja poslanske skupine, vendar so ga obtožili monopoliziranja moči, zato se je zadnji funkciji odpovedal), medtem ko je Socialdemokratska stranka do leta 1967 avtomatično združevala funkciji v eni osebi ("dvojna avtoriteta"). Vendar velik vpliv na izvolitev vodje poslanske skupine navkljub formalni ločitvi ohranja še danes (Mueller 1994). Belgijske politične stranke ločujejo funkciji predsednika stranke in poslanske skupine (Deschouwer 1994). Danska politična praksa se razlikuje glede na "starost" političnih strank: starejše stranke tradicionalno izvolijo isto osebo za predsednika stranke in poslanske skupine, mlajše (ustanovljene v letih 1959-1973) se temu skušajo izogniti (Bille 1994). Za slovensko strankarsko prizorišče lahko rečemo, da se približuje belgijskemu tipu, saj predsedniki petih največjih političnih strank niso istočasno vodje poslanskih skupin. Vsekakor se pri vodenju poslanskih skupin pojavlja kontinuiteta, saj so aktualni vodje poslanskih skupin bili to že z začetkom prejšnjega mandata leta 1992.<sup>9</sup> V takem primeru govorimo o "deljeni avtoriteti", ki zmanjšuje odločujoč vpliv ene osebe na delovanje politične stranke, kar je v večini primerov, z vidika notranje demokratičnosti, pozitivno. Po drugi strani lahko zaradi delitve funkcij pride do "močnih trenj med obema voditeljema posameznih delov strank, zaradi česar trpi avtoriteta tako enega kot drugega" (Michels 1990,110), ki je v določenih situacijah nujna.

## Sestavljanje kandidatnih list za parlamentarne volitve

Z nadzorom procesa določanja kandidatov za parlamentarne volitve centralni del še vedno prevladuje nad ostalima dvema. Praksa selekcije za kandidate na parlamentarnih volitvah se v evropskih državah in strankah razlikuje. Na eni strani je možnost, da kandidate določijo (tudi dokončno) člani sami ali lokalne oz. nižje enote stranke, druga skrajnost je, da o tem odloča izključno le centralni del strank. Redke so izjeme, ko se pojavlja le ena od obeh skrajnih možnosti. Prevladuje kom-

<sup>9</sup> Malo drugačen je položaj pri vprašanju, če predsedniki strank sedijo v Državnem zboru. Vsi predsedniki (petih največjih strank) so bili leta 1992 in 1996 izvoljeni za poslance, izjema je bil le predsednik ZLSD Janez Kocijančič (v času volitev 1992 je bil predsednik sicer Ciril Ribičič, vendar je Kocijančič postal prvi predsednik ZLSD maja 1993, enako velja v primeru Janeza Janše, ki je predsedniški položaj v SDSS zasedel maja 1993). Zaradi nezdržljivosti poslanske in ministrske funkcije je imel (ima) predsednik Janez Drnovec nadomestnega poslanca v Državnem zboru (kar velja tudi za predsednika SLS Marjana Podobnika), v enakem položaju sta bila do prenehanja ministrske funkcije predsednika SKD in SDS (Lojze Peterle in Janša). Po končanju ministrske funkcije se je Peterle vrnil v Državni zbor in bil leta 1996 ponovno izvoljen za poslanca, medtem ko je Janša do konca mandata novembra 1996 prepustil funkcijo poslanca nadomestnemu poslancu in bil na volitvah 1996 ponovno izvoljen. Kocijančič je ravno zaradi nezdržljivosti funkcij postal nadomestni poslanec (ministru Radu Bohincu), leta 1996 pa zopet ni bil izvoljen. Zaradi zamenjave predsednika strank, ki je marca 1997 postal Borut Pahor, ima ZLSD sedaj v Državnem zboru svojega predsednika, ki pa, kot je že bilo povedano, ni tudi vodja poslanske skupine.

binacija obeh s tem, da končne odločitve vsekakor ostanejo v pristojnosti centralnih delov strank. Večina kandidatov mora dokazovati svojo predanost in lojalnost določeni stranki (centralnemu delu) skozi več let, da so lahko uvrščeni med kandidate na parlamentarnih volitvah.<sup>10</sup> Ko je kandidat enkrat izvoljen za poslanca, postaja vedno bolj odvisen od stranke, ki mu narekuje določeno obnašanje, da bi lahko nadaljeval svojo politično kariero, se pravi, ponovno dobil kandidaturu stranke za poslanca. "Tako mora poslanec najprej dobiti mandat stranke in šele nato mandat volilcev" (Kranjc 1992,2).

Kandidacijski postopki so vsaj v grobem določeni tudi v statutih slovenskih strank. Iz tabele 3 je razvidno, kdo predlaga in kdo dokončno določa kandidate za parlamentarne volitve in komu so bodoči poslanci v primeru izvolitve dejansko odgovorni.

*Tabela 3: Kdo lahko predlaga kandidate in kdo dokončno odloča o kandidatnih listah za poslance*

	člani	lokalni nivoji	ostali višji organi strank (svet, izvršilni odbor, predsedstvo...)
LDS	*	*	x
SLS			x
SDS	*	*	x
SKD		*	x
ZLSD	*x		

(Vir: Statuti strank in podatki strank)

Opomba: Znak \* prikazuje kdo lahko predlaga kandidate, znak x pa kdo o njih dokončno odloča.

Pri LDS in SDS imajo možnost predlaganja kandidatov še organi stranke in organi forumov. V primeru SLS možnost predlaganja kandidatov ni bila zagotovo prepoznavna iz statuta stranke.

Iz statotov je razvidno, da ima možnost predlaganja kandidatov več nivojev in organov strank, vendar končne odločitve o kandidatih ostanejo v rokah ožjih strankarskih vodstev (ta določajo tudi pravila in postopke za kandidiranje, ki so ponavadi podrobneje razdelana v pravilnikih za volitve), ki tudi sicer upravljajo s stranko. To potrjuje znano Michelsovo tezo o železnem zakonu oligarhije v organizacijah, ko le-te vodi manjša skupina ljudi, medtem ko so ostali člani v bistvu le statisti, ki lahko po potrebi za krajše trenutke dajejo zunanji videz notranje demokratičnosti. V slovenskem primeru je potrebno omeniti dva primera večjega vpliva članov na izbiro kandidatov za visoke politične funkcije. Prvi je bil izveden leta 1992 pri SKD. V malce omejeni obliki so člani SKD izbirali svojega kandidata

<sup>10</sup> Stranke želijo poslati svoje najvidnejše in najzanesljivejše predstavnike na najpomembnejše delovno mesto, na katerem po njihovem mnenju lahko opravljajo najkoristnejše delo (Michels 1990).

za predsedniške volitve. Drugega so izvedli v ZLSD leta 1996, ko so določali kandidate za parlamentarne volitve na članskih volitvah. Rezultat: obe stranki se na volitvah nista prebili do boljših in odmevnejših rezultatov. Zlasti v drugem primeru so se v politični javnosti večkrat pojavile ocene o negativnem učinku članskih volitev na volilni rezultat stranke.<sup>11</sup>

Kot je bilo že omenjeno, mora kandidat za poslanca dobiti najprej mandat stranke, da lahko sploh vstopi v igro. Pridobitev mandata stranke je povezana z disciplino in lojalnostjo stranki. Če ima možni kandidat za poslanca vse te lastnosti in je poleg tega še na visokem mestu v strankarski hierarhiji, lahko računa tudi na uvrstitev na nacionalno listo<sup>12</sup>, za katero je potrebno določiti še vrstni red. To pomeni še dodatno preverjanje za čim nižjo številko na listi. Z vsem tem že vstopamo na področje strankarske discipline.

## Strankarska disciplina

Če želimo preučevati strankarsko disciplino poslancev znotraj ene poslanske skupine, moramo kot enote opazovanja določiti delovanje in glasovalno obnašanje posameznega poslanca/pripadnika poslanske skupine. Cilj strankarske discipline je enotnost pri glasovanju v parlamentu. Poslanske skupine in centralni deli strank skušajo s to enotnostjo zagotoviti predvidljivost in stabilnost v parlamentarnem delovanju (Van Der Meer-Krok-Paszowska in Van Den Muyzenberg 1996). Stopnja strankarske discipline se razlikuje od stranke do stranke, od države do države, pač glede na tradicijo in politično kulturo. Vendar tako kot ni (v demokratičnih državah) popolne strankarske discipline (država z močno strankarsko disciplino je Velika Britanija), ni primera stranke, kjer strankarske discipline sploh ne bi bilo.<sup>13</sup>

Pri vsem tem se takoj pojavi vprašanje narave poslanskega mandata - kdo daje navodila za delovanje poslancev, komu je poslanec odgovoren za svoje delovanje? Svojim volilcem, vsem državljanom, svoji stranki ali sam sebi?

Na začetku parlamentarnega razvoja je bil v veljavi imperativni (vezani) mandat, ki je pomenil, da je moral poslanec upoštevati navodila, ki mu jih je dajala nje-

<sup>11</sup> Resnejše analize o povezavi med članskimi volitvami in uspehom ZLSD na volitvah še ni bilo, tako da ostaja v politični javnosti sprejeta ocena o negativni povezavi nedokazana.

<sup>12</sup> Na parlamentarnih volitvah v Sloveniji leta 1996 dve izmed največjih strank nista imeli nacionalne liste, in sicer SDS in ZLSD.

<sup>13</sup> Država z zelo ohlapno strankarsko disciplino so ZDA, kjer mora predsednik države kot šef izvršilne oblasti, skoraj dobesedno lobirati člane kongresa, ki so formalno člani iste stranke, da glasujejo za njegove predloge. V ZDA se prav lahko zgodi, da bodo predloge predsednika države z večjim veseljem podprli člani kongresa iz druge stranke. Strankarsko glasovanje je tu v manjši meri določeno kot v sistemih s parlamentarno demokracijo, kajti glasovanje v kongresu je bolj določeno s pogledi in interesi kongresnikov kot s strankarsko disciplino. Po nekaterih podatkih o glasovanju senatorjev, je republikanski senator leta 1988 kar v 73% primerov glasoval drugače kot večina članov njegove stranke. Seveda obstajajo tudi primeri, ko so senatorji skoraj vedno glasovali kot večina v njihovih strankah (McSweeney in Zvesper 1991).



gova volilna baza ali stranka.<sup>15</sup> Če je ravnal v nasprotju z navodili svoje baze ali stranke, ga je lahko ta odpoklicala oz. zamenjala, saj je bilo jasno, da je za svoje delovanje odgovoren njej. Narava poslanskega mandata se je spremenila. Danes močno prevladuje svobodni (nevezani) mandat, ki pomeni, da poslanci niso vezani na navodila svoje volilne baze niti svoje stranke.<sup>15</sup> "Določilo o svobodnem mandatu pomeni zaščito poslancev pred stranko, njihove totalne odvisnosti od volje strankinih vodstev" (Kranjc 1992,14). V praksi so poslanci kljub temu popolnoma odvisni od stranke in poslanske skupine ravno zaradi svoje politične kariere, ki je odvisna prvenstveno od tega, če bodo lahko še nadalje kandidirali. Zadnje besedo o tem imajo strankarski vrhovi. To pomeni vzpostavitev de facto strankarskega mandata. Neupoštevanje navodil stranke in/ali poslanske skupine ("dvojna strankarska disciplina") pomeni obsodbo s strani teh delov strank, lahko tudi javno stigmatizacijo.<sup>16</sup>

V sklop (ne)odvisnosti poslancev od centralnih in parlamentarnih delov strank je potrebno dodati še nepopolno neodvisnost poslanskih skupin in njihovih članov, ki izhajajo iz statuten strank. Centralni deli evropskih strank so si zagotovili vpliv prek določb o določanju odgovornosti poslancev, pa tudi preko postopka izbire vodje in sekretarja poslanske skupine in z določili, ki člane poslanske skupine obvezujejo, da pri svojem delu izhajajo iz programov in statuten strank. Prav tako je nujno spoštovanje sklepov kongresa in še nekaterih višjih strankarskih organov. V statutih je zaslediti možnost, da centralni deli strank zahtevajo poročila o delovanju poslanskih skupin, posredovanje podatkov in predhodna posvetovanja ter sodelovanje z organi strank. Problematično je zlasti predhodno posvetovanje, saj lahko nenehen in dinamičen politični proces zahteva takojšnje odločitve. V takih primerih parlamentarni deli strank delujejo samostojno, samo na podlagi širših smernic centralnih delov strank. Če centralni deli strank izkoristijo vse možnosti, ki jih imajo (si jih zagotovijo), lahko to pripelje do točke, ko bodo poli-

<sup>15</sup> "Najvplivnejši predstavnik italijanske socialdemokracije Turati je na kongresu leta 1908 izjavil: 'Socialistična parlamentarna skupina je, kot vedno, na voljo proletariatu samo, če nas ne prisilito, da delamo preprosto groteskne stvari'. Torej: socialistični poslanci služijo proletariatu, ampak ob ostrem pogoju, da ta od njih ne zahteva neumnosti. V tem primeru bi voditelji zavrnili poslušanje dejansko vodenih in bi zavzeli stališče nasprotio zahtevam vodenih. Pojem groteskne stvari seveda interpretirajo poslanci sami, tako da jim je v vseh vprašanih zagotovljena pravica odločanja po lastni volji" (Michels 1990,113).

<sup>16</sup> Slovenska ustava ima naslednjo določbo "Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila" (člen 82).

<sup>17</sup> Tipičen primer tega, zaradi neupoštevanja navodil centralnega in parlamentarnega dela stranke, je primer poslanca SKD Cirila Pucka, ki je kandidiral za mandatarja vlade leta 1997 prispeval odločilni glas. Na njegov račun so se vrstile obtožbe o izdaji svojih volilcev, volilcev SKD. Čeprav je v ustavi zapisano, da so poslanci predstavniki celotnega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Po drugi strani je res, da je stranka finančno in logistično podprla njegovo volilno kampanjo, brez katere zagotovo sploh ne bi bil izvoljen za poslanca. Razpletlo se je tako, da so Pucka javno moralno obsodili in ga izključili iz stranke, Pucko pa je še vedno (neodvisni) poslanec Državnega zbora.

tiko stranke v popolnosti oblikovali le-ti deli strank. Kar pa bi gotovo vodilo v konflikt s poslansko skupino in neproduktivno delovanje stranke.<sup>17</sup>

Strankarska disciplina je v večini evropskih držav vezana na de facto strankarski mandat in možnost kaznovanja nediscipliniranih poslanskih skupin in poslancev. Sicer pa ponavadi povsod obstoji tudi področje tematik, na katerem se ne pričakuje poslušnost stranki, ampak poslušnost lastni vesti. Tako področje je npr. vprašanje odnosa do abortusa. Prav tako je potrebno opozoriti na dejstvo, da pri nekaterih strankah obstaja široko prekrivanje pozicij v izvršilnih organih strank in poslanskih skupin, kar slabi "diktat" centralnih delov strank nad parlamentarnimi. Na Norveškem je približno tretjina strankinih poslancev v parlamentu istočasno tudi članov organov centralnih delov strank (Svasand 1994). S tem seveda lahko vplivajo na odločitve, ki se bodo dotikale tudi njih. Vse to pa nas vrne na Deschouwerjevo opozorilo o dvojnosti personalnih povezav v posameznih delih strank.

V Sloveniji je vpliv (nadzor) parlamentarnih delov strank v organih centralnih delov manjši (če je kriterij zastopanost/članstvo poslancev v organih strank; glej tabeli 1 in 2). Vpliv centralnih delov se lahko še poveča, če upoštevamo vlogo, ki jo (glede na statut) igrajo pri izbiri vodje in sekretarja poslanske skupine.

*Tabela 4: Vloga centralnega dela stranke pri izbiri vodje poslanske skupine*

	stranka da soglasje	stranka ga predlaga	stranka ga imenuje
LDS	x		
SLS		x	
SDS			x*
SKD		x	
ZLSD	x		

(Vir: Statuti strank)

Opomba: Znak x pomeni vlogo centralnega dela pri izbiri vodje poslanske skupine.

\* Na predlog večine poslancev/članov poslanske skupine stranka imenuje vodjo poslanske skupine.

Pomembna je tudi vloga centralnega dela stranke pri izbiri sekretarja poslanske skupine. Samo dve stranki imata v statutih določeni tako vlogo; pri SDS in ZLSD se potrebuje soglasje centralnega dela stranke.

Eden izmed načinov preučevanja strankarske discipline je analiza glasovalnega obnašanja poslancev. Iz mandata 1992-96 (prvi sklop) je analiziranih nekaj (4)

<sup>17</sup> V tak položaj je prišla Socialistična ljudska stranka na Danskem, ko je večina v centralnem delu stranke hotela narekovati politiko poslanske skupine. Konflikt je vodil do postavitve vprašanja, kdo ima pravico oblikovati politiko stranke: člani nacionalnega komiteja, ki ga je izvolilo 8000 članov ali poslanska skupina, ki jo je volilo 300000 volilcev? Konflikt se je razrešil z razcepitvijo stranke in oblikovanjem še ene stranke (Bille 1994).

glasovanj o zakonih<sup>18</sup>, ki so najbolj razvneli in razdelili poslance, prav tako pa tudi širšo družbo. Iz mandata 1996- (drugi sklop) sta analizirani le dve glasovanji o zakonih<sup>19</sup>, izbrani po enakem ključu delitve poslancev in družbe. Ti zakoni so izbrani zaradi dejstva, da se v primeru glasovanj o takih zakonih od poslancev pričakuje večja disciplina. Če stranke uveljavljajo strankarsko disciplino, jo zlasti v tako pomembnih primerih. Zato nas zanima, če so člani poslanskih skupin slovenskih strank v posameznih primerih glasovali enako.

a) prvi sklop (mandat 1992-1996)

Pri Zakonu o lokalni samoupravi (glavna delitev je potekala med pristaši večjega števila manjših občin in manjšega števila večjih občin ter pristaši centralizacije in decentralizacije Slovenije), ki je bil sprejet 21.12.1993, so vsi poslanci SDSS in SKD glasovali enako (proti), prav tako poslanci ZLSD in LDS (za), člani poslanske skupine SLS pa sploh niso glasovali (izjema je en poslanec).

Zakon o osnovni šoli je razdelil poslance zlasti zaradi uvedbe nekonfesionalnega pouka o verstvih in etiki. V tistem času (14.2.1996) sta v koaliciji ostali le še LDS in SKD, ki sta se dogovorili o sprejemu tega zakona. Poslanci LDS so se tega dogovora držali le delno, saj je 5 poslancev LDS (brez upoštevanja bivših poslancev Zelenih) glasovalo proti, s čimer so kršili strankarsko disciplino. Poslanci SKD, SLS, SDSS (za) in ZLSD (proti) so glasovali enotno.

Sprejem t.i. Španskega kompromisa (11.4.1996), ki je bil za nekatere popuščanje zahtevam Italije in plačilo previsoke cene za obljubo podpisa pridružitvenega sporazuma z Evropsko unijo (EU), za druge pa edina možna rešitev slovenskih zapletov z Italijo in pridružitvenim sporazumom, je zopet pokazal nekaj "nediscipline", tokrat v ZLSD, saj sta bila dva poslanca proti. Poslanci ostalih strank so glasovali enako.

Zakon o popravi krivic (11.10.1996) je bil kljub nezadovoljstvu vseh sprejet brez glasu proti, kar istočasno pomeni, da so vsi, ki so glasovali (46), glasovali enako.

b) V drugem sklopu (mandat 1996-) sta analizirani dve glasovanji, in sicer Zakon o spremembi zakona o vladi (ki med drugim omogoča novo ustanavljanje nedefiniranega števila ministrstev) in Zakon o ratifikaciji pridružitvenega sporazuma z EU. Spemembe zakona o vladi (3.7.1997) so podprli poslanci vladnih strank (LDS, SLS in DeSUS), poslanca narodnosti ter neodvisni poslanec. Tu se jasno vidi logična ločnica med vladnimi in nevladnimi strankami, ki so jo disciplinirano podprli poslanci obeh taborov.

Po dolgotrajnih pogajanjih so se poslanci zedinili o podpori sprejemu Zakona o ratifikaciji pridružitvenega sporazuma z EU (15.7.1997), zato izid glasovanja ni nepričakovan. Glasu za ni bilo od SNS, ki je to tudi napovedala. Tik pred glasovanjem je mnenje spremenila SDS, saj je vodja njene poslanske skupine svoje kolege pozval k neglasovanju. Tako se je 9 poslancev SDS glasovanja vzdržalo in upoštevalo nasvet vodje, 6 jih je glasovalo za, eden izmed poslancev pa ni bil prisoten.

<sup>18</sup> To so naslednji zakoni: Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o osnovni šoli, "Španski kompromis" in Zakon o popravi krivic.

<sup>19</sup> Zakon o spremembi zakona o vladi in Zakon o ratifikaciji pridružitvenega sporazuma z Evropsko unijo.

Če sodimo po teh analizah glasovanj, lahko zaključimo, da je v primeru glasovanj, ki cepijo slovensko politično prizorišče, uveljavljena visoka stopnja (zapovedana ali ne) strankarske discipline. Če se ta krši, se le v manjši meri in brez (večjih) posledic. Izjema je primer glasovanja o mandatarju po volitvah 1996, kjer se je zahtevala železna disciplina, nekatere stranke pa so napovedovale in izvedle še nadzor sicer tajnega glasovanja. V tem že omenjenem primeru, se je SKD zgodil "primer Pucko", ki so ga doletele hujše posledice (javna moralna obtožba in izključitev iz stranke).

## Kadrovski viri in pozornost medijev

V zadnjih dveh desetletjih je v državah zahodne Evrope prišlo do povečanja moči parlamentarnega dela strank predvsem zaradi večanja neodvisnosti tega dela strank, ki je posledica povečanja materialne in kadrovske neodvisnosti od centralnih delov. Drugi razlog večanja moči parlamentarnega dela se skriva v večji pozornosti, ki mu jo posvečajo množični mediji, ki igrajo v političnem življenju vedno večjo vlogo.

Za vsako organizacijo so kadrovski viri zelo pomemben člen za njeno preživetje. Enako velja tudi za politično organizacijo - stranko. Do pred dveh desetletij se je v strankah večina pomembnih kadrovskih virov zbirala v centralnih delih strank. To je istočasno pomenilo, da se je strankarski "think tank" bolj navezoval na delo in ideje tega dela ter iskal nove ideje in rešitve, ki so bile skladne z njegovimi vizijami. Parlamentarni del je imel zato otežkočen lastni razvoj, razvoj lastnih idej. V državah zahodne Evrope se je s povečano vlogo parlamentov (tudi s pomočjo rednih spremljanj dela v množičnih medijih) povečala teža parlamentarnih delov strank. Najprej se je uveljavilo državno financiranje, ki se veže na zastopanost strank v parlamentih. Mesečni zneski državne podpore se v glavnem nakazujejo neposredno poslanskim skupinam (v Sloveniji neposredno strankam). Sledilo je državno financiranje strank v drugi obliki - z zagotavljanjem strokovnega in administrativnega osebja v parlamentu. "Število ljudi, ki delajo za stranke se je v dveh desetletjih močno povečalo, največji del tega povečanja pa gre na račun osebja, ki dela za parlamentarni del strank in je v glavnem, če ne izključno, plačan s strani države" (Mair 1994,9).

V Sloveniji imajo posamezni poslanci na voljo bistveno manj sredstev, s katerimi bi lahko prosto razpolagali (za najem svojih stalnih raziskovalcev, občasnih strokovnih sodelavcev...), kot poslanci v parlamentih zahodnih držav. Zato pa je stanje drugačno v primeru poslanskih skupin (še ena prednost pripadanja poslanski skupini). Vsaki poslanski skupini Državni zbor zagotovi (zagotovi denar zanje) sekretarja poslanske skupine, strokovnega sodelavca in referenta ter dodatno na vsakih osem poslancev še po enega referenta. Poleg tega lahko poslanske skupine pridobijo strokovne sodelavce na pogodbeni osnovi zunaj DZ. "Osnova za to je Zakon o poslancih, ki daje poslanskim skupinam pravico porabe določenega zneska za plačilo strokovnih sodelavcev. Višina zneska je premosorazmerna s številom članov poslanske skupine" (Biščak 1996,50). Za vsakega poslanca pri-

padajo poslanski skupini sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku v višini ene tretjine plače svetovalca DZ. Poleg te "individualne" podpore lahko poslanci uporabljajo tudi službe DZ, ki izvajajo storitve vsem poslancem (svetovalci v delovnih telesih, zakonodajno-pravna služba, dokumentacija...).

Povečanje pozornosti parlamentom s strani množičnih medijev pomeni podrobnejše obravnavanje delovanja parlamentarnih delov strank, s čimer prihaja do osredotočanja pozornosti javnosti na te dele strank. Zaradi tega je tu večja možnost odnosov z javnostmi, ki postajajo ključni način komuniciranja med strankami in javnostjo/volilci. Vse to centralne dele strank postavlja malo bolj na rob dogajanja in jih istočasno sili, da del "delanja ideologije" prepuščajo parlamentarnim delom, medtem ko je ustvarjanje imidža v javnosti v pretežni meri prepuščeno slednjemu.

## Zaključek

Po prikazanem pregledu obvladovanja dejavnikov, ki omogočajo prevlado (večjo moč) enemu od delov političnih strank, lahko na podlagi literature rečemo, da parlamentarni deli strank v zahodnih evropskih demokracijah po 2. svetovni vojni pridobivajo na moči. Pri tem je potrebno upoštevati, da glavne procese v največji meri še vedno nadzorujejo centralni deli strank (proces kandidiranja, številčna prevlada v organih odločanja v strankah...), ki pa delujejo manj na očeh javnosti, saj je spremljanje dela strank v medijih usmerjeno na delovanje v parlamentih. Kar je lahko tudi razlog za vtis, da se najpomembnejše stvari dogajajo v parlamentarnih delih strank. Tako imamo položaj, ko se v parlamentarnih delih strank res dogajajo vedno pomembnejše stvari, vendar imajo zaradi že omenjenega nadzora nad ključnimi procesi v strankah, dejansko še vedno večjo moč centralni deli strank.

Podoben je položaj v slovenskih političnih strankah, ki smo ga preučevali s pomočjo analize statutih in glasovalnega obnašanja poslancev.

Članstvo poslancev v višjih širših in ožjih organih strank je v vseh primerih nizko, čeprav obstajajo med strankami tudi razlike. Te se kažejo v statutarnih določbah o obveznem članstvu (po položaju) poslancev v organih strank. Take določbe imajo tri stranke (LDS, SDS, ZLSD), ki s tem v vsakem primeru omogočijo članstvo vsaj enega predstavnika parlamentarnega dela v višjih organih strank ter s tem povezanost med obema deloma, ki pa vseeno ne omogoča uravnoveženih odnosov med obema deloma strank.

Predsedniki največjih slovenskih strank niso tudi vodje poslanskih skupin svojih strank, s čimer lahko parlamentarnim delom omogočajo večjo stopnjo neodvisnosti. Vendar po drugi strani centralni deli strank igrajo posebno vlogo pri izbiri vodje poslanske skupine.

Kot v večini evropskih držav, centralni deli (višji organi strank) še vedno nadzorujejo postopek določitve kandidatov za parlamentarne volitve in o njih končno odločajo. Možnost predlaganja kandidatov pa je razpršena med člane, lokalne

nivoje in organe strank. Vidna izjema je bila na volitvah 1996 ZLSD, ki je izvedla članske volitve.

Z analizo glasovalnega obnašanja poslancev v primeru šestih zakonov, ki so razcepili slovensko družbo, smo ugotovili, da je bila uveljavljena visoka stopnja strankarske discipline, katere spoštovanje je v bistvu predpogoj ponovne kandidature poslanca na parlamentarnih volitvah na listi iste stranke. Kljub ustavni določbi o nevezanosti poslancev na kakršna koli navodila, stranke dejansko pričakujejo spoštovanje stališča stranke v zameno za možnost ponovne kandidature. To pomeni vzpostavitev de facto strankarskega mandata.

Večjo moč, in s tem neodvisnost parlamentarnih delov od centralnih delov strank, pa omogoča predvsem večja materialna in kadrovska neodvisnost ter preusmerjanje medijske pozornosti na parlamentarne dele strank.

#### LITERATURA

- Bille, Lars. 1994. Denmark: The Decline of the Membership Party? V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 134-158. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Biščak, Bogdan. 1996. Strokovna podpora v zakonodajnem postopku. V: Marjan Brezovšek (ur.), *Slovenski parlament - izkušnje in perspektive*, 45-56. Ljubljana: Politološki dnevi 1996, Slovensko politološko društvo.
- Deschouwer, Kris. 1994. The Decline of Consociationalism and the Reluctant Modernization of Belgian Mass Parties. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 80-109. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Kranjc, Stane. 1991. Stranke in parlament. V: Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.): *Parlamentarizem: Dileme in perspektive*, 81-92. Ljubljana: Politološki dnevi 1991, Slovensko politološko društvo.
- Kranjc, Stane. 1992. Politične stranke - poslanske frakcije (klubi) - parlament. Raziskovalno poročilo. Inštitut za družbene vede - Center za politološke raziskave, Ljubljana.
- Krašovec, Alenka. 1997. Financiranje političnih strank v Sloveniji. *Teorija in praksa*, 2, 210-228.
- Mair, Peter. 1994. Party Organizations: From Civil Society to the State. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 1-23. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- McSweeney, Dean in Zvesper, John. 1991. *American Political Parties: The Formation, Decline and Reform of the American Party System*. London, New York: Routledge.
- Michels, Robert. 1990, 1911. *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*. Zagreb: Informator.
- Mueller, C. Wolfgang. 1994. The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 51-80. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Svasand, Lars. 1994. Change and Adaptation in Norwegian Party Organizations. V: Richard S. Katz in Peter Mair (ur.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 304-332. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

- Van Der Meer-Krok-Paszowska, Ania in Van Den Muyzenberg, Marc. 1996. The Role of the Parliamentary Party in the New Democracies. The Case of Hungary and Poland. V: Mate Szabo (ur.): The Challenge of Europeanization in the Region: East Central Europe, European Studies 2, 184-205. Budapest: Hungarian Political Science Association and the Institute for Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences.
- Von Beyme, Klaus. 1989. Political Parties in Western Democracies. Aldershot, Gower.
- Ware, Alan. 1996. Political Parties and Party Systems. New York: Oxford University Press.

#### OSTALI VIRI

Podatki Državnega zbora

Podatki LDS, SDS, SKD in ZLSD

Statuti strank; LDS (1994), SLS (1994), SDS (1995), SKD (1995), ZLSD (1997)

Uradni list RS 19/97

Ustava Republike Slovenije 1991