

# POLITIČNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE

Marjan Brezovšek  
Miro Haček

Ljubljana, 2012

## **POLITIČNI SISTEM REPUBLIKE SLOVENIJE**

Marjan BREZOVŠEK in Miro HAČEK

Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2012, Ljubljana.

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Ljubljana, 2012

Recenzenta: dr. Bogomil Ferfila in dr. Drago Zajc

Jezikovni pregled: Andreja Kukovič

Naslovnica: Nataša Kolak in Manca Stopar

Prelom: O2

Tisk: Littera Picta

Naklada 400 izvodov.

Izid knjige je podprla Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

---

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

321.728(497.4)

342(497.4)

BREZOVŠEK, Marjan

Politični sistem Republike Slovenije / Marjan Brezovšek, Miro Haček. - Ljubljana :  
Fakulteta za družbene vede, 2012

ISBN 978-961-235-618-7

1. Haček, Miro

264545792

# Kazalo

Uvodna beseda .....	7
<b>Poglavje 1</b>	
<b>POJEM, VRSTE IN ZNAČILNOSTI POLITIČNEGA SISTEMA.....</b>	<b>11</b>
Uvod.....	11
Modeli političnega sistema: Montesquie, Easton in Almond.....	12
Demokratski politični sistem.....	19
<b>Poglavje 2</b>	
<b>RAZPAD SOCIALISTIČNE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE.....</b>	<b>23</b>
Uvod.....	23
Federalizem: konceptualni problemi .....	25
Vloga federalizma v drobljenju in razpadu socialističnih federacij (Jugoslavije).....	30
Demokratizacija v federalnih sistemih: integracija ali dezintegracija .....	35
Sklep.....	38
<b>Poglavje 3</b>	
<b>PROCESI DEMOKRATIČNEGA PREHODA IN UTRJEVANJA DEMOKRACIJE.....</b>	<b>41</b>
Osamosvajanje Slovenije.....	41
Procesi družbene in politične modernizacije.....	47
Proces utrjevanja slovenske demokracije.....	52
Institucionalna izbira oblik demokratske vladavine .....	59
<b>Poglavje 4</b>	
<b>INSTITUCIONALIZACIJA SLOVENSKE DEMOKRACIJE .....</b>	<b>77</b>
Ustava in delitev oblasti.....	77
Politično predstavništvo .....	90
Parlament v slovenski politični ureditvi .....	106
Izvršilna veja oblasti .....	136
Razmerje med izvršilno in zakonodajno oblastjo.....	145
Pravosodni sistem .....	172
Drugi državni organi in odnosi med njimi .....	185
Regionalna in lokalna samouprava.....	193

Poglavje 5	
POLITIČNI PROCESI IN POLITIČNA PARTICIPACIJA .....	211
Politična participacija na nacionalni ravni oblasti .....	211
Politična participacija na subnacionalni ravni oblasti: lokalna demokracija .....	250
Politične stranke in koalicijsko povezovanje v Sloveniji .....	264
Manjšinska problematika .....	284
Civilna družba in nevladne organizacije .....	287
Poglavje 6	
UREŠNIČEVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN .....	301
Pomen in vloga človekovih pravic .....	301
Razvoj in razvrščanje človekovih pravic .....	306
Ustavno kodificiranje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji .....	310
Kakšno vrsto državne ureditve zahtevajo človekove pravice? .....	316
Uresničevanje človekovih pravic in svoboščin v Sloveniji .....	319
Poglavje 7	
DEMOKRACIJA IN POLITIČNA KULTURA .....	327
Bibliografija .....	345

## Uvodna beseda

Po raziskavah organizacije *Freedom House* je Slovenija obravnavana kot svobodna in demokratična država z dokaj visoko stopnjo demokratičnosti nacionalnih in lokalnih oblasti, a z nekaterimi težavami (sodni sistem, korupcija). Četudi take raziskave nikoli niso povsem objektivne, pa jih večina uvršča Slovenijo med najuspešnejše tranzicijske države. Za politično stabilnost je treba poleg utrjene demokracije upoštevati tudi inkluzivnost, sposobnost vključevanja državljanov v proces odločanja ter učinkovitost političnega sistema, to je sposobnost in zmožnost političnega sistema, da rešuje probleme, sprejema odločitve in jih izvaja. Predpostavki politične učinkovitosti sta uveljavljeni postopek in zaokroženi pravni sistem; obstoj delujoče pravne države je tako eden ključnih elementov stabilne demokracije. Slovenija je od svoje osamosvojitve leta 1991 v polnosti vzpostavila vse demokratične institucije državne organizacije, večinoma izvedla glavne kapitalske preureditve (privatizacija, liberalizacija, denacionalizacija) in dosegla oba izhodiščna cilja nove mednarodne vključenosti, pa tudi izpolnila njune kriterije (vstop v Evropsko unijo in NATO). 1. januarja 2007 je kot prva in do sedaj edina med nekdanjimi socialističnimi državami prevzela skupno evropsko valuto ter le leto kasneje prva med novimi članicami tudi – po prevladujočih ocenah dokaj uspešno – predsedovala Svetu Evropske unije. V obdobju demokratičnega prehoda je oblikovanje institucionalnega okvira sledilo, skupaj z institucionalnimi reformami in kredibilnostjo politik, stabilizacijskim in destabilizacijskim pričakovanjem kot dediščini nekdanjih sistemov, koordinaciji med privatizacijo in prestrukturiranjem ter vplivom mednarodnih in regionalnih integracij na nacionalno politiko.

Slovenija ima kot sodobna demokratična država kompleksno institucionalno strukturo s kar nekaj posebnimi značilnostmi. Poleg tega se je morala prilagoditi strukturnim pogojem sodobnega vladanja tako na notranje- kot tudi na zunanjepolitičnem področju. Razviti je bilo treba nekatere strukture za uspešno izvajanje vseh oblastnih funkcij. Konceptcija ukoreninjene demokracije je

povezana s predpostavko, da so stabilne ustavne demokracije ukoreninjene na dva načina: navznoter specifična soodvisnost ali neodvisnost različnih delnih režimov (volitve, udeležba, svoboščine in tako dalje) demokracije zagotavlja njen normativni in funkcionalni obstoj; navzven pa ti delni režimi temeljijo na različnih okoliščinah, ki omogočajo demokracijo in jo ščitijo pred zunanjimi in notranjimi procesi ter destabilizirajočimi učinki. Dejansko se delovanje teh institucij in dosežena raven prestrukturiranja ocenjujeta zelo različno; najbrž ni dvoma o merljivih rezultatih izpolnitve kriterijev, danih od zunaj, ki so bili preverjeni od vložitve prošnje po članstvu v evropski integraciji. Ključni pogoji za razvoj demokracije so visoka raven družbenoekonomskega razvoja, vključitev v demokratično usmerjene mednarodne odnose in vibrantna civilna družba. Slednja ni del demokratične politične strukture, ampak način organiziranja nedržavnih krogov posameznikov in skupin glede zaščite pravic posameznika, pravne države, politične socializacije in institucionalizacije javnosti kot posrednika demokratične samorefleksije. Civilna družba vključuje kombinacijo posameznikov, vrednostnih sistemov in odnosov. Ni nemogoče razumeti, da je potencial civilne družbe med demokratičnim prehodom prepustil nekaj dela državi in strankarski politiki, oziroma s sedanjega položaja oceniti, da je bilo to napačno. Očitno se razprava o civilni družbi razvema, četudi tokrat uporabljata izrazje nevladnega sektorja ali nevladne sfere. Ponovno moramo oceniti položaj civilne družbe danes in dejanski odnos državljanov do države, upoštevati pa moramo nove možnosti za njun tesnejši soobstoj, kot so tiste, ki jih napoveduje razvoj sodobnih demokratičnih družb na drugih področjih, pa tudi tiste, ki jih spodbujajo novo komuniciranje in informacije. Najpomembnejše je zavedanje, da demokracija ne more trajati dolgo, če državljani ne pomagajo oblikovati politične kulture, ki podpira demokratične ideale in njihovo uresničitev. Da bi razumeli značaj in duh slovenske demokracije, se moramo ozreti v zgodovino, posebej še k razvoju in izgradnji slovenskega političnega prostora. Prepoznamo lahko dva ključna dejavnika, ki sta kot politična stalnica določala razvoj in pomembno determinirala slovensko politično kulturo. Prvi je ideološka izključevalnost kot izraz velikih razlik v idejah, drugi pa je kolektivistični korporativizem, ki je s svojo težnjo po enotnosti izražal ne le odpor do političnih konfliktov, ampak tudi odpor do razlik in konkurence, ker bi to dvojje lahko škodovalo socialni harmoniji. Od tod tudi močna težnja, da bi z oblikovanjem velikih koalicij presegali delitve političnega prostora. Težnjo k takšni *kvazi* konsenzualni vladavini lahko razumemo v kontekstu prevladujoče slovenske politične kulture, ki jo je pred drugo svetovno vojno sprva zaznamovala katoliška tradicija, po njej pa nato komunistična. Obema je bilo skupno

negativno dojetanje političnih konfliktov tudi tedaj, ko so bili institucionalizirani z jasno določenimi pravili igre, kot jih vključuje parlamentarna demokracija. Posledica je bila hegemonija ene politične opcije na temelju potrebe po enotnosti. Leta 2004 se je ta praksa spremenila v bolj tekmovalno in konfliktno obliko politike, ki vzpostavlja razlikovanje med oblastjo in opozicijo; svetovna gospodarska kriza in njene posledice, ki jih v Sloveniji izrazito občutimo, je tekmovalno in konfliktno podobo politike še dodatno poudarila. Različni načini oženja možnosti izražanja in soočanja nasprotujočih si mnenj in stališč ne koristijo razvoju parlamentarne demokracije. Toda deloma se ujemajo s težnjo po zožitvi možnosti za neposredno demokracijo in po razvrednotenju instituta referendumov. Spregledati pa ne smemo niti oživitve populističnih ritualov in ideologije, saj to zadržuje razvoj liberalnih značilnosti sodobne demokracije.

Vprašanje razdelitve nalog in pristojnosti med različne organe in organizacije je predvsem politično vprašanje, ki ga različne države zelo različno rešujejo. V politoloških in ustavnopravnih pristopih k proučevanju ustavnopolitičnih institucij in odnosov med njimi se vprašanje organizacije in delitve oblasti pojavlja dokaj pogosto. S pojmom *organizacija oblasti* označujemo ustavno določene in dejanske odnose med različnimi organi (zakonodajnimi, izvršnimi, upravnimi in sodnimi), tako na ravni države kot celote ter tudi na ravni lokalnih skupnosti, v primeru federativnih držav pa tudi na ravni federalnih enot. Pri tem gre za horizontalne odnose med državnimi organi na enaki ravni opravljanja državnih funkcij oziroma izvajanja državne oblasti ter vertikalne odnose med njimi. Delo »Politični sistem Republike Slovenije« umeščamo v posebej zanimiv čas. Na parlamentarnih volitvah 2008 so lahko prvič volili tisti, ki ob prvih demokratičnih volitvah aprila 1990 niso bili niti rojeni, v decembru 2011 smo prvič imeli predčasne parlamentarne volitve in prvič se je zgodilo, da politična stranka, ki je na volitvah zmagala, vlade ni zmožla sestaviti. Hkrati na lokalni ravni potekajo izraziti protistrankarski procesi, kjer nestranski kandidati in liste postajajo tista (politična) sila, ki najbolj izrazito oblikuje lokalno raven oblasti.

K pisanju te knjige naju je spodbudilo spoznanje, da je vedno več zahtev po raziskovanju, ki naj analizira dejansko vedenje demokratičnih institucij državne regulacije, ugotovi njihova medsebojna razmerja in odprtost do državljanov ter njihovih pobud ter ne nazadnje preveri možnosti za to, da civilna družba (so) oblikuje javne politike. Zavedava se, da je težko upoštevati vse vidike, ki vplivajo na vedenje demokratičnih institucij, hkrati pa sva poskusila obravnavati

kolikor le mogoče veliko vidikov uresničevanja demokracije v Sloveniji. Iskala sva odgovore na različna vprašanja, na primer na tisto o stopnji, s katero se je Sloveniji uspelo približati idealnemu modelu demokratične ureditve (kot je opredeljen v slovenski ustavni materiji). Opis demokratičnega razvoja države poudarja šibke točke oziroma demokratični primanjkljaj in se loteva možnosti nadaljnjega razvoja slovenske demokracije. Monografija je namenjena zlasti domači javnosti, avtorja pa upava, da bo zbudila čim več zanimanja za raziskovanje in proučevanje različnih vidikov slovenskega političnega sistema.



## Poglavje 1

# Pojem, vrste in značilnosti političnega sistema

## Uvod

Beseda *sistem* izhaja iz grškega jezika, v katerem pomeni »sklop, zlaganje«, pa tudi širše »organizem, organizacija, ustroj, zveza, vodilni organ«. Prvič jo srečamo pri stoikih, uporablja pa se za splošne družbene pojave (na ravni abstrakcije) ali pa za oblike družbeno-zgodovinskega obstoja ali za svetovno ureditev. Beseda *sistem* ima več semantičnih pomenov in se veže zlasti s pojmom struktura (predvsem v sociologiji) in s pojmom režim (največkrat v politologiji). Sistem označuje (kot je to videl že Hegel) dvig neke zapletene, sestavljene in protislovne prakse na raven temeljnih načel. V pojmu *sistema* se nahaja zahteva, da se v posameznem in konkretnem odkrije splošno in skupno ter se vzpostavi odnos med »materialnim« in »formalnim« načelom neke celote odnosov, obenem pa, da se za formo odkrije vsebina, da se v formi najde njena določujoča in s tem tudi opredeljujoča praksa. V pojmu *sistema* se tako nahaja hkrati teorija oziroma odkrivanje bistva z dvigom empirije na raven temeljnih zamisli (konceptov) kot tudi sredstvo raziskovanja in analize.

Sistemski pristop se je v politični znanosti pojavil v petdesetih letih dvajsetega stoletja, vnesel vanjo nekatera načela, izhajajoča iz kibernetike in biologije, s tem da je analiziral tisto, kar opredeljujejo kot »politični sistem«.

Problematika političnega sistema je postala ključna za politologijo, politični sistem pa samostojno področje raziskovanja in posebna znanstvena disciplina, ki je ne gre enačiti z normativnim ustavnim sistemom. Procesi, ki zajemajo pojem političnega sistema, so širši od ožjega in statičnega pojma države ter ožjega in difuznega pomena pojma oblast. Še več, koncept političnega sistema je kvalitativno različen od teh tradicionalnih pojmov, ki tudi sami dobivajo določnejši in znanstveno jasnejši smisel in ustrezno mesto v političnem sistemu. Politični sistem vsebuje v sebi načela vzajemnega odnosa med oblastjo in državo na eni strani in ostalimi sferami družbe na drugi strani, načela, ki izražajo hkrati tudi njegovo vključitev in vzajemno povezane sisteme globalne družbe.

S pojmom »politični« so poudarjene posebnosti tega sistema in s tem njegovo razlikovanje od drugih področij globane družbe, ki se pojavljajo bolj ali manj kot sistem. Politični sistem je kot podsistem (torej del) globalne družbe organizirana celota političnih dejavnosti in odnosov, političnih organizacij, skupin, institucij, strank in politične kulture. Hkrati je tudi sistem institucionaliziranih nosilcev politične oblasti v neki družbeni skupnosti, način njihovega konstituiranja, organiziranja in delovanja na eni strani in pa celota tistih odnosov in institucij, prek katerih se vzpostavlja organizirana vez med nosilcem politične oblasti in družbenih sil, v čigar imenu vladajo, na drugi strani. Politični sistem torej lahko opredelimo kot medsebojno povezan in dovolj skladen skup družbenih odnosov, norm in ustanov, ki oblikujejo javno oblast in njen položaj v družbi. Politični sistem tako ne obsega samo »politične države«, politične oblasti, ampak celotno strukturo oblasti neke družbe; vsebuje institucije, toda tudi sile, ki preoblikujejo politiko v oblast; vsebuje torej forme in procese, statiko in dinamiko.

## Modeli političnega sistema: Montesquie, Easton in Almond

### Montesquieujevi pojmi političnega sistema

Prvo klasifikacijo političnih sistemov najdemo že pri atenskem filozofu Herodotu, ki jih je na podlagi politične teorije in prakse svojega časa razdelil na monarhijo (oblast enega), aristokracijo (oblast manjšine) in pa demokracijo (oblast

večine). Aristotel je nadaljeval s tem, tako da je vsaki od teh oblik (»kdo vlada«) dodal nove, glede na to »kako vlada« (posameznik, manjšina, večina), in sicer na tiranijo, oligarhijo in demagogijo. Charles de Montesquieu nadaljuje v isti smeri in tako razlikuje *republiko*, ki je lahko demokratična ali aristokratska, *monarhijo* in *despotijo* (obliko samodržstva). Skupaj z Lockeom in ameriški federalisti je dal temelj nadaljne klasifikacije političnih sistemov, namreč na podlagi odnosa med deli države in v državni strukturi (organizaciji).

Montesquieu je za nas pomemben avtor, ki je v duhu novega veka razložil politični sistem. Po Montesquieuju je družbeno-človeški temelj despotije strah pred naravo, drugimi ljudmi in oblastjo. Podaniki so negotovi za svoje življenje, despot pa se stalno boji spletk, zarot in uporov. Despotije se najdlje ohranjajo v deželah z velikimi prostranstvi, toplim podnebjem in intenzivno religijo. V despotijah en človek vlada po lastnem prepričanju in brez omejitev. Despotije propadejo z uničenjem s strani zunanjega sovražnika, notranjim razsulom in uporom ljudstva.

Družbeno-človeški temelj monarhije je neenakost, povprečnost večine in elitnost manjšine, katere pripadniki so ambiciozni, lepi, častni, neobičajni in poslušni vladarju. Čast se doseže v stiku s svetom in v življenjski praksi. Monarh vlada na podlagi zakonov, ko pa začne vladati samovoljno, monarhija propade. Monarhijo uničuje tudi korupcija plemstva ter siromašnost ljudstva.

Tabela 1.1: Montesquieujevi pojmi političnega sistema

Despotija	Monarhija	Republika
neomejena oblast enega človeka	z zakoni urejena oblast enega	delitev oblasti na tri skupine ljudi
pasivno ljudstvo	aktivna poslušna elita	aktivni svobodni državljani
strah strast	čast zaupanje	razum skupništvo
	ljudska celota	

Družbeno-človeška podlaga republike je ljubezen do domovine, zakonov in enakosti. Politični temelj republike so svobodni državljani; republika zahteva od ljudi pokoravanje zakonom, samoodrekanje, delavnost in tako dalje. Vsak človek je nagnjen k zlorabi oblasti, zato je nujno potrebno, da se v republikansko ureditev vgradi omejitev in nadzor ene oblasti nad drugo. Zakonodajno, izvršilno in sodno oblast je potrebno zaupati različnim nosilcem; če ena oseba

ali telo opravlja vse te oblasti, v tem primeru ni svobode. Republika propade, ko večina državljanov izgubi državljansko vrlino.

## Eastonova zamisel političnega sistema

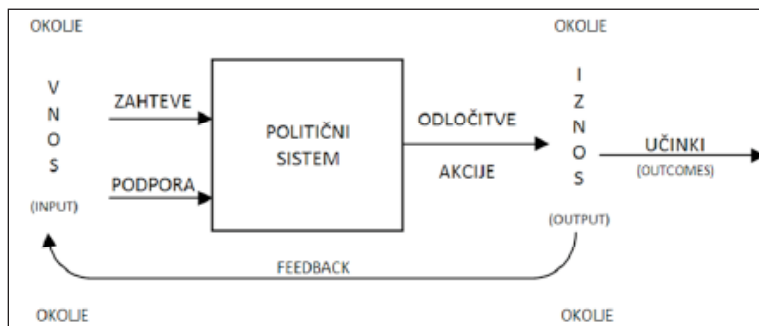
Easton je postavil teorijo političnega sistema v treh fazah: v prvi je postavil splošno teorijo političnega sistema (*The Political System*, 1953), v drugi je nadaljeval s koncepti splošne teorije (*A Framework for Political Analysis*, 1965), v tretji pa je te koncepte poskušal tudi empirično dokazati (*A System Analysis of Political Life*, 1965). Pri študiju političnega življenja je potrebno po njegovem mnenju upoštevati celoten politični sistem. Easton dojema politiko kot sistem oziroma izvaja sistemsko analizo na primeru politike. Po njegovem mnenju politična dejavnost (politika) vključuje cel spekter različnih aktivnosti, tako da mora analiza politike vključiti raziskovanje formalnih odločitev na eni strani in stvarnih akcij na drugi strani. Analiza politike (političnega sistema) zato predstavlja vzporedno raziskovanje procesov oblikovanja in procesov izvrševanja politik. Pomembna okoliščina je tudi, da akterji, ki sprejemajo odločitve, najpogosteje niso tisti, ki jih izvršujejo. Analiza politike mora kot enakopraven predmet raziskovanja zajeti tudi nedoločanje in nedelovanje (vzdrževanje statusa quo, inercijo, nesposobnost). Možno je seveda tudi, da obstajajo politične akcije brez formalnih političnih odločitev.

Po Eastonu je politični sistem »sistem interakcij, prek katerih se uveljavlja avtoritativno razporejanje dobrin, ki so v določeni družbi redke« (Easton, 1965b: 351). Porazdeljevanje vrednot (redkih dobrin) poteka v določeni družbi na tri različne načine: s pomočjo običajev, menjave (pogajanj) ali političnega zapovedovanja, ki omogoča rešitev sporov glede razporejanja dobrin z ukazovanjem. Nadvse pomembni elementi političnega življenja so zanj zato: koncept moči, odločanje, avtoriteta in politika oziroma vprašanje razmerja »avtoriteta -družbena moč«. Vendar pa Easton posebej poudarja, da analiza strukture moči/oblasti ni odločilnega pomena za razumevanje načina delovanja sodobnih političnih sistemov. Po njegovem mnenju je pomembneje razumeti, kako se nek politični sistem ohranja in spreminja (prilagaja) tekom časa. Analiza moči namreč predpostavlja obstoj relativno stabilne politične (ideološke, institucionalne, personalne) strukture in tako ne more odkriti pogojev, v katerih se določena politična aktivnost ohranja in vzdržuje ne glede na spremembe političnega sistema.

Politični sistemi so – kot trdi Easton – podobni biološkim sistemom, ker imajo določene homeostatske sposobnosti, to je sposobnosti adaptacije in systemskega uravnoveženja v različnih pogojih glede na stalno spreminjanje okolja. Politični sistem je odprt in prilagodljiv ter reagira na temeljne ovire iz okolja s krepitvijo ali preprečevanjem določenega delovanja ter po potrebi s spreminjanjem ciljev in struktur. Tako zamišljen politični sistem je univerzalen in velja za politične sisteme v plemenskih in industrijskih družbah, pri čemer totalitarna ali demokratična oblika sistema nima teoretičnega pomena, pač pa je predvsem empirično vprašanje. Ključni elementi političnega procesa (in sistema) pa so: 1. vloški, ki se pojavljajo v obliki političnih zahtev in politične podpore in 2. politični rezultati, ki se pojavljajo v obliki odločitev in akcij. To pomeni, da v družbenem okolju prihaja do nekaterih sprememb, ki porajajo zahteve, pritiske in smeri novih odločitev, ki doživljajo sočasno podporo in odpor. Tako prihaja do konkurence predlogov, v političnem sistemu pa do odločitev, ki so rezultanta te konkurence, s katerimi se drugače porazdeljujejo redke dobrine (rezultati politike). To poraja spremembe v družbi in nov krog zahtev ter pritiskov. Rezultati in učinki političnega sistema imajo torej »povratni vpliv«, torej vplivajo na ustvarjanje bodočih zahtev in podpore. Politična podpora in zahteve so lahko usmerjeni: prvič, v smeri organov uprave (oblasti), drugič, proti določenemu režimu, v okviru katerega se odvija konkreten politični proces, in tretjič, proti konkretni politični »skupnosti« (s tem pojmom Easton misli na članstvo političnega organa, ki je pripravljeno na sodelovanje pri reševanju konkretnih političnih problemov in zahtev).

Politični sistem se lahko znajde v stanju stresa – pritiska zaradi dveh razlogov: zaradi zmanjšane politične podpore ali zaradi povečanih političnih zahtev. Za normalno delovanje političnega sistema je potrebno uresničiti dve njegovi osnovni funkciji. Prva je v tem, da morajo vodilne avtoritete zaznati prave probleme in sprejemati prave odločitve, druga pa, da morajo skrbeti za pravo mero sprejemanja obveznosti državljanov in organizacij. Politični sistem mora dosegati funkcionalne učinke za družbo, njegove odločitve morajo biti zato temu prilagojene in ne smejo biti samovoljne (voluntaristične). Problemi nastopijo, če ne deluje povratna zveza in se sprejemajo neustrezne odločitve, če množica zahtev preobremeni vlado in njene sposobnosti odločanja in če odločitve niso sprejete s strani večine državljanov oziroma se slabo uresničujejo (kriza legitimnosti).

Slika 1.1: Politični sistem po Eastonu



Vir: Easton (1965b: 32)

## Almondovi pojmi političnega sistema

Gabriel Almond se navezuje na Eastona in s svojim modelom političnega sistema uvaja v primerjalno politično znanost behavioristične in sistemsko teoretične dosežke ter prispeva k razvoju splošne teorije političnega delovanja. Njegova študija *The Politics of the Developing Areas* iz leta 1960 je postala klasično delo, s katerim so bili vzpostavljeni okviri analize primerjalnega proučevanja političnih sistemov.

Almond je deloval pod vplivom Maxa Webra in Talcotta Parsonsa. Izhajajoč iz Webrove definicije države kot »monopola fizične prisile na dani teritorij« je opredelil politični sistem kot »sistem interakcij, ki obstaja v vseh neodvisnih družbah, katerega funkcija se izraža v integraciji in adaptaciji njenih pripadnikov s pomočjo uporabe bolj ali manj izpostavljenih sredstev prisile« (Almond, 1960: 8). Namesto da bi se posvetil raziskovanju posameznih institucij, organizacij ali skupin, ki tvorijo koncept političnega sistema, se je posvetil predvsem vlogam in strukturi. Vloge so zanj enote interakcije v političnem sistemu, strukture pa predstavljajo vzorce interakcij v sistemu. Odkril pa je tudi pomembno vlogo koncepta politične kulture, ki predstavlja usmeritev za politično delovanje (Chilcote, 1994: 133).

Splošne značilnosti vseh političnih sistemov so po Almondu naslednje:

- Vsi politični sistemi imajo politično strukturo in razpolagajo s pravilnimi oblikami delovanja, s pomočjo katerih vzdržujejo politično ureditev. Te

strukture so lahko od države do države bolj ali manj formalizirane in izdiferencirane, vendar so povsod prisotne.

- Almond od Parsonsa in Eastona prevzema postavko, da je politični sistem eden od podsistemov družbe s svojimi specifičnimi funkcijami, pristojen za uravnavanje sporov, ki bi sicer lahko povzročili razpad družbe.
- Področje političnega sistema je opredeljeno s pomočjo treh sklopov funkcij; to so sistemske funkcije, procesne funkcije in policy funkcije.
- Politični sistem je v interakciji z družbo, ki predstavlja njegovo okolje, preko procesa spodbud in odgovorov, tako da pretvarja vnos (input) v iznos (output).

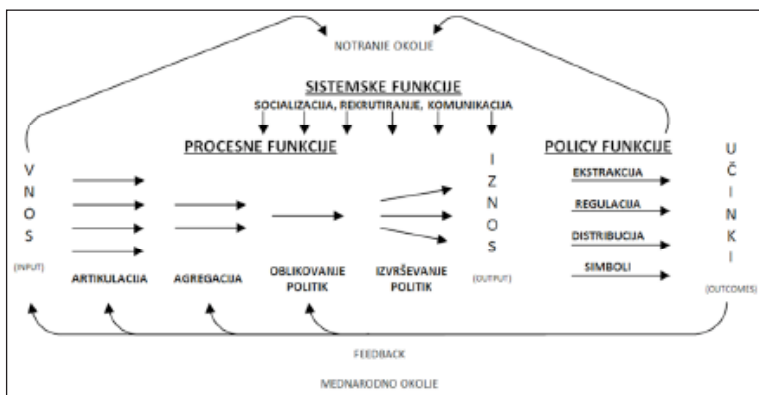
*Sistemske funkcije* niso neposredno vključene v oblikovanje in izvrševanje politik, vendar pa so bistvenega pomena za delovanje političnega sistema, saj določajo, ali se bo sistem spremenil, ohranil v obstoječi obliki, kdo bo bolj vpliven pri oblikovanju politik in tako dalje. Sistemske funkcije sestavljajo politična socializacija, politično rekrutiranje in politična komunikacija. Politična socializacija vključuje družine, šole, medije, cerkev in druge, ki razvijajo temeljna stališča o političnem sistemu in temeljna merila za ocenjevanje političnih vlog. Socializacija določa, kakšen odnos imajo državljani do političnih dogodkov. Z rekrutacijo se državljani uvajajo v specializirane politične vloge (na primer za delo v stranki, kot pripadniki elite). Politična komunikacija je sistem medijev, s katerimi se prenašajo informacije iz družbe v politiko in obratno.

*Procesne funkcije* so nujne za oblikovanje in izvrševanje politik v vsakem političnem sistemu. Politična artikulacija obsega mehanizme izražanja potreb in interesov državljanov in skupin ter možnosti, da izraženi interesi postanejo del procesa odločanja. Agregacija predstavlja povezovanje izraženih posameznih interesov in njihovo vključevanje v politični sistem, na primer preko interesnih skupin ali političnih strank. Agregacija je filter in branik, ki preprečuje preobremenjenost sistema s prevelikim številom nasprotnih in partikularnih interesov. Sledi izbira ene alternative, to je avtoritativno oblikovanje politike, ki mora biti izvršena, kar predstavlja proces implementacije.

Če gre na prvi stopnji za opredeljevanje politik, to je preoblikovanje predlogov in zahtevkov v programe državnih ukrepov ali pravnih pravil za nedržavno področje, pa gre v nadaljevanju za njihovo udejanjanje prek izdajanja izvršilnih predpisov, določanje financiranja, zagotavljanja potrebne podpore

v osebju in tako dalje. V tem primeru gre za implementacijo političnega procesa, kar se izraža v obliki policy funkcij političnega sistema, ki zadevajo iznose (output), nanašajo pa se na družbo, gospodarstvo, kulturo in druga družbena področja. Iznos javnih politik, to je output funkcije političnega sistema, ustreza klasični delitvi funkcij države, nanaša pa se na sprejemanje, uporabo in razlago pravil. Almond razlikuje štiri vrste upravljavskih učinkov političnega sistema, opredeljuje pa jih kot ekstraktivni, distributivni, regulativni in simbolični performans. Ekstrakcija se nanaša na vprašanje sredstev, s katerimi razpolaga politični sistem, da bi imel finančne, personalne in materialne vire za izvrševanje svojih nalog. Distribucija označuje obliko in način, kako se v družbi razdeljujejo dobrine in službe ter katere skupine so pri tem prizadete ali pa pridobivajo na pomenu. Regulacija določa domet državno oblikovanih zahtev do družbe ter spodbujevalne in prisilne ukrepe, s katerimi se te zahteve izvajajo. Simbolična funkcija pomeni učvrstitev identitete s pomočjo zunanjih oblik, razlog pa je povečanje integracijske sposobnosti političnega sistema (na primer politični govori, vojaške ceremonije, zastave). Implementacija poteka pod vplivom notranjih in zunanjih akterjev, kar lahko povzroči, da pride do različnih učinkov (outcomes).

Slika 1.2: Model političnega sistema Almonda



Vir: Birle in Wagner (1994: 119)

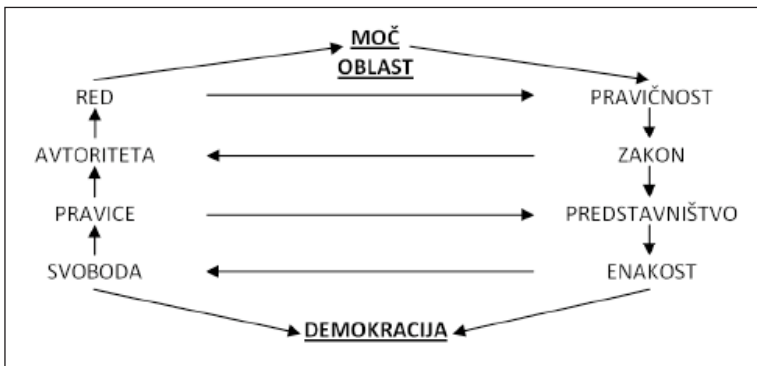


# Demokratski politični sistem

## Načela in institucije

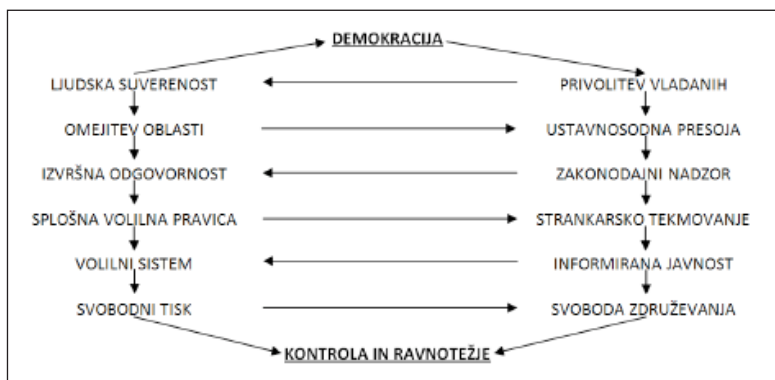
Razmerje med demokracijo in njenim nasprotjem je prednostno vprašanje političnega sistema. Najsplošnejše oziroma etimološko demokracija pomeni vladavino ljudstva ali najmanj večine ljudstva. Ker je vladavina ljudstva samo izjemoma možna v dobesednem pomenu, se k temu doda, da demokracija pomeni tudi do ljudstva odgovorno oblast. Temeljne značilnosti sodobnih demokracij so zlasti njihova inkluzivnost, zagotovljene človekove pravice in svoboščine, uveljavljen princip večinskega odločanja z omejitvami (načelo omejene večine), zaščita in varovanje različnih družbenih manjšin, opredelitev in omejitve pristojnosti, pravic in dolžnosti države (njenih organov) in vseh subjektov v političnih procesih ter zagotovitev in uveljavljanje njihove odgovornosti. Ena najpomembnejših značilnosti pa je obstoj političnega in strankarskega pluralizma. Demokracija predpostavlja, da so člani družbe svobodni in enaki. Torej se lahko demokracija uresničuje samo ob enakosti in svobodi državljanov (občanov). Druga načela in njihova povezanost so razvidna iz slike 1.3.

Slika 1.3: Načela demokratskega političnega sistema



V demokratičnem političnem sistemu institucionalizacija omogoča povezanost družbe in države, s tem pa tudi njihovo stabilnost in trajnost. Njihova ustavnopravna ureditev opredeljuje demokratične procese, postopke in institucije, ki so bistveni element in dolgoročno predpogoj sleherne demokracije. Demokratični politični sistem naredijo institucije in družbeni kontekst. V okvir demokratičnega političnega sistema spadajo vsi organi politične oblasti, institucije in odnosi, preko katerih družbene skupine in sloji uresničujejo svoj vpliv na oblast, način oblikovanja politične oblasti in razni drugi kanali vplivanja na oblast. Demokratični politični sistem zagotavlja ideološko in družbeno različnim skupinam sodelovanje v tekmovanju za politično moč in oblast, institucionalne nosilce moči in oblasti pa izvolijo ljudje (volivci), ki so jim izvoljeni tudi odgovorni.

Slika 1.4: Institucije demokratičnega političnega sistema



## Formalni in substantivni vidiki

Posebno vprašanje, ki je pomembno za demokratični politični sistem, je vprašanje njegove formalnosti (proceduralna demokracija) in vsebinskosti (dejanska, substantivna demokracija). *Formalna demokracija* pomeni, da so podani proceduralni in institucionalni pogoji za izražanje in uveljavljanje volje ljudstva (na primer večstrankarske volitve, oblikovanje opozicije in tako dalje), ni pa nujno, da se preko teh postopkov in institucij resnično izrazi volja ljudstva. Dejavniki, ki jo onemogočajo, so številni in različni, od premoženjskih razlik, manipuliranja, zavajanja, nepreglednosti, izprijanja in skrbi samo za

lastne interese, načina diskurza in uveljavljanja določenih vrednot in tako dalje. Pri vsebinski demokraciji gre za politično uveljavitev volje ljudstva, njegove večine; ljudstvo ima politično voljo in jo lahko uresničuje. Substanca demokracije se nanaša na pogoje enakosti, ki jih je lepo opredelil že Tocqueville - skupnost enakih, sodelujočih, kot so svobodni posamezniki v kolektivnem odločanju. Demokratični postopki pri tem niso ovira, vsebinska demokracija ni možna brez formalne demokracije, brez demokratičnih postopkov. Vsebinska demokracija je torej uveljavitev volje ljudstva, na kar pa lahko vplivajo velike gmotne, nazorske, izobrazbene in druge razlike, medijske manipulacije, manipulacije s strani politikov, omejene možnosti in interesi ljudstva, da se oblikuje ljudska volja kot nekaj posebnega.

Tabela 1.2: Formalni in substantivni vidiki demokratičnega političnega sistema

Formalni vidiki	Substantivni vidiki
1. inkluzivno državljanstvo	1. ustavnost in zakonitost
2. vladavina prava	2. človekove pravice, manjšinske pravice
3. ločitev oblasti	3. politične stranke
4. izvoljeni nosilci oblasti	4. mediji
5. svobodne in pravične volitve	5. uprava
6. svoboda izražanja in alternativni viri informiranja	6. lokalna uprava
7. asociacijska avtonomija	7. civilna družba
8. civilni nadzor nad vojsko	

## Primerjava z nedemokratičnimi sistemi

Nasprotje demokracije je avtokracija; to pomeni vladavino nekega osebka brez soglasja ljudstva, brez njegove privolitve, brez spoštovanja zakona in omejitev oblasti, ki bi iz tega izhajale. Avtokratične oblike vladavine odrekajo velikemu delu prebivalstva kakršen koli nadzor nad vladarji. Takšne ureditve povsem onemogočajo ljudstvu, da bi sodelovalo pri odločanju ali pa dopuščajo samo simbolične opozicijske stranke; vladarji so nad zakonom, namesto da bi bili z zakonom nadzorovani. Avtokratični vladarji ne skrbijo za pravice posameznika, zato so to neliberalne in nedemokratične oblike vladanja.

V 20. stoletju se je uveljavila posebna oblika avtokracije, to je totalitarizem. Izraz izhaja iz italijanskega vodje Mussolinija, ki se je hvalil, da je uresničil vsestransko in ne samo politično oblast. Totalitarni sistem namreč teži k temu, da

se (avtoritarna) oblast »velikega vodje« in njegovih pomočnikov razširi prav v vse pore družbe, torej ne le na politično sfero, pač pa tudi na področje ekonomije, znanosti, umetnosti, športa, šole, cerkve in tako dalje. Za totalitarizem je značilno, da se uresničuje v modernih razmerah, kjer so na voljo mediji, z medijsko propagando pa celo uresničuje ustrahovanje. V totalitarnem sistemu obstaja uradna ideologija, ena množična stranka, tajna policija, vseobsežni nadzor stranke nad množičnimi mediji, strankarski monopol nad oboroženo silo in centralizirano upravljanje in nadzor celotnega gospodarstva (Friedrich in Brzezinski, 1956: 9–10).

Tabela 1.3: Primerjava avtokracije, totalitarizma in demokratičnega političnega sistema

	Primerjalne značilnosti	Avtokracija	Totalitarizem	Demokracija
1.	omejitev oblastnih struktur	nobenh	nobenh	da; številne
2.	dejanska odgovornost	nekaj	nobene	precejšnja
	organizacija oblastnih struktur država			
		da	da	država in agencije
3.	birokracija/vojska	da	da; podrejena vladajoči eliti	da; demokratične insitucije
	individualni vodja	da	da ali kolektivno telo	demokratično izvoljen
4.	pronicanje političnih institucij v družbo	šibko	dokajšnje	omejeno
5.	mobilizacija za podporo	šibka	močna	različna
6.	uradna ideologija	šibka	močna	šibka
7.	politične stranke	šibke	ena sama	vsaj dve ali več
8.	policija, prisila, pritisk	da	da	da; ustavno podrejena
	varstvo individualnih pravic			
9.	formalno	mogoče?	da	da
	dejansko	ne	ne	splošno da

Vir: Macridis (1986: 32)

## Poglavje 2

# Razpad Socialistične federativne republike Jugoslavije

## Uvod

Med mnogimi spremembami, ki jih je prinesel konec hladne vojne, je bil tudi nenaden pojav vrste držav, ki so iskale nove mehanizme vladanja. Nedvomno so bila pričakovanja glede teh novonastalih držav povezana z razcvetom demokratičnih sistemov. Intenzivna razprava se je nanašala na predpostavke, strukture, institucije in pravila, ki naj bi olajšala prehod k zrelim demokracijam in tržnemu gospodarstvu.

Pogosto je bilo tovrstno analiziranje (»socialno inženirstvo«) optimistično, pa tudi zavajajoče glede možnosti za vzpostavitev demokratičnih odnosov in odpravo avtoritarnih režimov. Najmanj kar je, bi morali biti previdni glede znanstvenih priporočil, ki se nanašajo na strukture, institucije in postopke, ki pospešujejo ali zavirajo miren razvoj demokratičnih sistemov in tržnega gospodarstva. Problematiko federalizma želimo postaviti prav v ta okvir novega kroga preskriptivne politološke znanosti in socialnega inženirstva.

V tem okviru gre za dve povezani vprašanji: prvo se nanaša na obseg, koliko je federalizem prispeval k drobljenju socialistične večnacionalne države v Jugoslaviji (tudi v primerjavi z drugima dvema socialističnima državama, ki sta bili

federaciji, to je ČSSR in ZSSR) in koliko je pospeševal animoziteto ter nasilje, ne pa povezanost in miren prehod k demokraciji. Drugo vprašanje se nanaša na logiko, ki stoji za priporočanjem federalizma (kot rešitve problema), to pa je prav tovrstna preskriptivna družbena znanost, s katero se srečujemo tudi pri reševanju bosanske in makedonske krize.

Razpad in obnova držav sta relativno redka v modernem sistemu držav, predvsem pa sta povezana s propadom imperialnih sistemov.<sup>1</sup> Ne glede na to je bil propad komunističnih režimov, točneje socialističnih federacij, ugodna podlaga za dezintegracijo in oblikovanje novih držav. V povezavi s tem propadom in preobrazbo družbenega in političnega sistema v vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi so se razpletli tudi že prej oteženi, vendar pa ustavno nedotakljivi, mednacionalni odnosi, kar je končno sprožilo razpad teh držav – poleg Jugoslavije tudi ZSSR in Češkoslovaške; vse v obdobju od junija 1991 do decembra 1992, to je v obdobju 18 mesecev. V retrospektivi nad takšnim razvojem izkustveno nismo presenečeni, če upoštevamo obseg mednacionalnih konfliktov, ki so se sprostili s propadom komunizma. Pač pa smo presenečeni, da je ta pojav ostal v veliki meri teoretično podcenjen in netematiziran. Z nekaj izjemami niti razpad držav niti širše vprašanje pokomunističnih mednacionalnih spopadov nista bila deležna zadostne (primerjalne) preiskave v okviru *teorije demokratizacije*. Najširši problem, s katerim se tu ukvarjamo, je tako problematika odnosa med demokratizacijo in politiko nacionalne identitete.<sup>2</sup> Čeprav proces demokratizacije hipotetično lahko odpre pot za reševanje sporov, pa je prav v tem okviru »odpiranja« komunističnega političnega sistema prišlo do ponovne oživitve mednacionalnih nasprotij vsepovsod v tej regiji. Zato bi bilo treba natančneje proučiti logiko demokratizacije v večnacionalnih državah, točneje odnos med spremembami sistema in izzivi za obstoječe mednacionalne odnose v okviru teh držav.

V obsegu, kot so sistemske spremembe odprle okno možnosti za obnovo ustavnega okvira mednacionalnih odnosov, bi se morala uveljaviti ustrezna

---

1 Ne glede na to je propad komunističnih režimov zagotavljal ustrezno podlago za dezintegracijo in oblikovanje novih držav. Razpad Sovjetske zveze kot imperija obravnava knjiga Karen Dawish in Brucea Parrotta (ur.), 1997, *The End of Empire: The Transformation of the USSR in Comparative Perspective*. Armonk, N.Y.

2 O tem glej več Južnič, Stane. 1996. *Identiteta*. Ljubljana: Teorija in praksa.

teorija demokratičnega prehoda. Juan Linz in Alfred Stepan, ki sta posvetila še največ ustrezne pozornosti umestitvi mednacionalnih sporov v okvir teorije demokratizacije, govorita o *problemu državitvornosti*, ki ga opredeljujeta takole: »obstaja, ko pomemben delež prebivalstva ne sprejema mej države (ne glede na to, ali so oblikovane demokratično ali ne) kot legitimna politična enota, ki so ji dolžni poslušnost«. Za nekoliko širšo postavitev zasnove državitvornosti je treba reči, da ta lahko obstaja ne samo ob neposlušnosti ljudstva vzpostavljeni teritorialni enoti, pač pa vedno tudi takrat, kadar je pomemben delež prebivalstva *agnostičen* do te zvestobe, z nerešenim soglasjem do ustrezne institucionalne ureditve večnacionalne države. Izrazite mednacionalne razlike pri tem vprašanju so pustile odprto vprašanje državitvornosti, in to celo brez jasne spodbude k neodvisnosti.<sup>3</sup> Problem državitvornosti je prav tako povezan s teorijo demokracije v nekem širšem smislu.<sup>4</sup> Kot trdita Linz in Stepan, ki to ponavljata za zgodnjimi teoretiki demokratizacije, pa je »strinjanje glede državitvornosti *predhodno* sporazumu o demokraciji«, ker je privolitev vladanih bistvena sestavina vsakega demokratičnega sporazuma.<sup>5</sup>

## Federalizem: konceptualni problemi

Unitarne države so lahko ustrezna rešitev za nacionalno homogene družbe, ne pa tudi za večnacionalne skupnosti.<sup>6</sup> V teh primerih se lahko mednacionalni

- 
- 3 Vprašanje identitete v demokratičnem prehodu: glej Juan Linz and Alfred Stepan. 1996. *Problem of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post Communist Europe*. Baltimore, John Hopkins University Press. Adam Przeworski in drugi. 1995. *Sustainable Democracy*. New York: Cambridge University Press.
  - 4 Čeprav niti glavni elitni akterji, niti javnost niso favorizirali neodvisnosti, je ČSSR seveda poznala problem državitvornosti zaradi nestrinjanja glede ustrezne oblike države.
  - 5 Problem državitvornosti je prav tako integralen del demokratične teorije in širšem smislu, glej: Rustov, D. A. (1970): *Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model*. *Comparative Politics*, 2 (3): 337–363.
  - 6 Glej: Linz and Stepan (1996: 26). Demokratizacijska literatura v veliki meri ignorira problem državitvornosti vse do propada komunizma.

problemi rešujejo z oblikovanjem večnacionalnih struktur v obliki konfederacij in federacij.<sup>7</sup> Izvor konfederacije in federacije je skupen. Konfederacija je relativno ohlapna zveza suverenih in enakopravnih držav trajne narave. Zgodovinske konfederacije so najpogosteje nastale iz obrambnih razlogov. Na zvezo (unijo) so bile prenesene vojaške in zunanjepolitične pristojnosti. Skupni organ so bile skupščine konfederacije, ki so bile pravzaprav oblika diplomatske konference. Njihove odločitve so se nanašale na države članice, niso pa bile neposredno uporabljene za njihove državljane. Konfederacije niso bile države in njihove bistvene odločitve so bile odvisne od soglasja držav članic. Zgodovinske konfederacije so bile podobne sodobnim mednarodnim organizacijam. Pomanjkanje centralne oblasti, nezmožnost sprejemanja in izvajanja zakonov, odsotnost davčnega sistema, nezmožnost regulacije trga – to so bile temeljne pomanjkljivosti starih konfederacij. Zato ni naključje, da so se konfederacije pretvarjale v federacije ali pa razpadale. Včasih je konfederalna oblika uporabljena tudi kot sredstvo, ki je ublažilo napetosti pri izhodu iz federacij.<sup>8</sup> Najbolj znane konfederacije so bile ameriška, švicarska in nemška. V konfederacije *sui generis* pa pogosto prištevajo tudi mednarodne organizacije, kot so frankofonska skupnost, britanski Commonwealth, Arabska liga, Liga narodov, Združeni narodi, NATO, Evropska unija (v zgodnjem obdobju) ter skupnost neodvisnih držav, ki je z nalogami koordinacije nastala iz večine držav nekdanje ZSSR.<sup>9</sup>

V primerjavi s konfederacijo je federacija država, v kateri je oblast ustavno razdeljena med skupnimi organi in organi na ravni federalnih enot. William Riker tako opredeljuje federacijo kot »politično organizacijo, kjer so funkcije vlade razdeljene med regionalno in centralno oblastjo, tako da ima vsaka nekaj (ali vsaj eno) funkcij, kjer sprejema samostojne odločitve«. Ta opredelitev

---

7 Poleg federalizma poznamo tudi druge oblike reševanja tega problema, kot so na primer decentralizacija in avtonomija, konsociativna demokracija, neteritorialna avtonomija in druge.

8 Obe besedi izhajata z latinske *foedus*, kar izvorno pomeni pakt, zvezo. Razlika med besedama obstaja v anglosaški literaturi šele po letu 1870 in je stara kot ustava ZDA (1789). V Nemčiji pravniki razlikujejo zvezo držav in državno zvezo od leta 1815.

9 Tudi zgodovinsko so konfederacije blažile notranje konflikte, ker so se članice konfederacije odrekle uporabi sile v internih sporih. Zato so bile fleksibilnejše in so uspešneje reševale konflikte kot unitarne države in federacije.



(in številne druge)<sup>10</sup> poudarja razdelitev oblasti (funkcij) med centralno in regionalno oblastjo in je tradicionalna podlaga za razlikovanje med federalnim in unitarnim sistemom, prav tako pa tudi med federalnimi in konfederalnimi sistemi. To razlikovanje temelji na dejstvu, da lahko v federaciji centralna oblast sprejema odločitve, ki se neposredno nanašajo na posameznike v federalnih enotah (brez njihove formalne privolitve); državljani so tako subjekti obeh entitet, ki lahko s predpisi urejajo svoje pristojnosti (pravice in dolžnosti).

Problem pri takšni opredelitvi ni v tem, da bi bila napačna, pač pa v tem, da je nepopolna oziroma da ji ne uspe specificirati celote vseh značilnosti federalizma.<sup>11</sup> Arend Lijphart je zato razširil razpravo o značilnostih federalizma z vključitvijo številnih sekundarnih značilnosti, na primer pisano ustavo, bikameralizmom, nadreprezentiranostjo manjših enot, sprejemanjem ustavnih sprememb s pogojevanjem federalnih enot ter decentralizacijo. Federacija pomeni institucionalizirano koeksistenco različnosti s pomočjo prilagoditve konstitutivnih enot zvezne države v postopku sprejemanja odločitev na ustavno opredeljeni osnovi. Duchacek je razčlenil celo deset meril za ocenitev federalizma (federacije): 1. ali centralna oblast nadzira diplomacijo in obrambo; 2. ali je federacija imuna proti razpadu ali odcepitvi; 3. ali so odločitve centralne oblasti neposredno obvezne za državljane; 4. kdo ima pravico sprejemati federalno ustavo; 5. ali so federalne enote zavarovane pred ogrožanjem identitete in pravic; 6. ali so enote (ne glede na velikost) predstavljene v federaciji z enakimi pravicami; 7. ali obstajata dve mreži sodišč; 8. ali obstaja sodišče, ki lahko odloča v sporu o pristojnosti; 9. ali imajo enote rezidualno oblast (po taksativno naštetih pristojnostih skupne države) in ali je ta pomembna; 10. ali je teritorialna razdelitev pristojnosti jasna. Kljub skrbnim razlagam teh značilnosti pa še vedno ostaja dejstvo, da je v vseh teh primerih federalizem (federacija) bistveno, če ne izključno, stvar *strukture*.

Tovrstne opredelitve vidijo federalizem (federacijo) v prvi vrsti *strukturalno*, kar pa zavaja na napačno pot še zlasti preskriptivno družbeno znanost (podobno

---

10 Tu nismo govorili o nekaterih drugih, danes že skoraj pozabljenih zgodovinskih oblikah mednarodnih državnih struktur, kot so na primer presonalna unija in realna unija.

11 O problemih definiranja pojmov glej Brezovšek (1994: 59–101), Konceptualna razčlenitev federalizma.

kot se je to zgodilo s strukturalnim funkcionalizmom v pokolonialnem razdobju). Nevarnost je dvojna: 1. strukturalne značilnosti se lahko zdijo tako nujne kot zadostne za uspešno demokratično razreševanje sporov v večnacionalnih družbah, v bistvu pa niso zadostne in morda celo ne nujne; 2. osredotočenje na strukturalne značilnosti nas odvrta od pomembnih *procesualnih* razsežnosti federalizma. Da bi federalizem pozitivno prispeval k demokratičnemu razreševanju konfliktov v takšnih družbah, sta potrebni obe razsežnosti – strukturalna in procesualna razsežnost federalizma.<sup>12</sup> Obstaja tudi empirična razlika med strukturo in procesom; več možnih različic je v procesualni razsežnosti, obstajajo pa lahko primeri držav, pri katerih je federalizem samo strukturalen, in primer, kjer deluje zelo praktično. Elazar zato trdi, da je samo tam, kjer procesi vladanja odsevajo federalna načela, pomembna tudi struktura federalizma. Ivo Duchacek je zato prav tako spoznal, da federalna struktura države sama po sebi ne zadostuje, da bi razkrila dejanske procese odločanja. Federalizem je torej tako *strukturalen* kot *procesualen* in analiza koncepta mora upoštevati obe razsežnosti.

Ker smo že povedali, kaj razumemo s strukturo, povejmo še, kaj razumemo s federalnim procesom. Elazarjeva ugotovitev je, da prvine *federalnega procesa* vključujejo občutek *partnerstva* s strani vseh udeležencev *federalne pogodbe*, kar se izraža v pogajalskem sodelovanju o vprašanih, problemih, programih in je utemeljeno na zavezanosti odprtemu *pogajanju* med vsemi udeleženci s prizadevanjem za soglasje; če pa to ne uspe, pa vsaj s prilagoditvijo, ki varuje temeljno integriteto vseh partnerjev. Tu seveda puščamo odprta vprašanja, ki se nanašajo na operacionalizacijo pogajanj, prilagoditve, partnerstva in tako dalje. Vendar pa nam ta pogled pomaga pri osredotočanju na dejstvo, da enostavna prisotnost strukturalnih prvin federalizma ne zadostuje za ugotovitev, da neke obstaja dejanski federalizem. Mogoče je ta druga razsežnost celo pomembnejša. Vso zapletenost tega problema je izvrstno razumel in poudaril P. King, ko je zapisal: »Federacijo lahko najboljše razumemo v okviru problemov, zaradi katerih je bila ustanovljena in na katere daje zgodovinsko različne odgovore. Če razumemo probleme, je tudi razumevanje strukture bolj jasno« (1982: 153). To nam omogoča videti federalizem kot rešitev in kot problem, kar je za razumevanje (nekdanjih) socialističnih federacij še posebej pomembno.

---

12 Več glej v Brezovšek (1994: 167–186), Iskanje temeljnih značilnosti federalizma: oblike in kriteriji.

Ta razprava o konceptu federalizma je torej neposredno povezana z obravnavo federalizma v nekdanjih socialističnih večnacionalnih državah (federacijah). *Prvič*: jasno je, da nobena od teh treh federalnih držav v komunistični vzhodni Evropi (SFRJ, ČSSR in ZSSR) ni dejansko ustrezala strukturalnim in procesualnim merilom za dejanski federalizem. V vseh treh je bil proces političnega odločanja močno centraliziran, volja centra pa vsiljena obrobju (strankarska hierarhija oziroma struktura ima ogromno vlogo). Jugoslavija je bila pri tem izjema, še zlasti po letu 1974, ko se je premaknila k drugi skrajnosti nefederalnih procesov v soobstoj s federalno strukturo, to je k močno decentralizirani federaciji (z veliko vlogo sestavnih delov). V širšem smislu je tako vprašljivo, ali je federalizem v vzhodni Evropi med hladno vojno sploh kdaj obstajal?<sup>13</sup>

*Drugič*: treba je opozoriti, da so bile te tri države edine komunistične države, ki so razpadle po zlomu komunizma; mogoče je potrebno pojasnilo iskati tudi v tem, da so imele te države samo delni (nekompletni) federalizem, ne pa tudi procesualnega, zato je bil v tem primeru federalizem bolj problem kot rešitev.

*Tretjič*: težko se je, če ne že nemogoče, izogniti ugotovitvi, da če so procesi vsaj tako pomembni kot struktura, potem so stališča, vedenje oziroma ravnanje udeležencev tega procesa bistveni dejavniki pri uspehu ali neuspehu federalizma. Če pripravljenost za pogajanja in kompromise ter želja po prilagoditvi ne obstajata, je pravzaprav nemogoče doseči dejanski federalizem ali pa ga celo samo vzdrževati v neceloviti obliki. To je najbrž pomembno za proučevanje vloge federalizma v posthladnovojni razdrobitvi socialističnih federacij. Paradoksalno je namreč, da je imela v tem čisto formalnem federalizmu institucionalna struktura velik pomen predvsem zaradi načina, kako je bila ta federalna struktura aktivirana v razmerah sistemskih sprememb (prehodu). Komunistične federacije so namreč zagotavljale kulturno, ne pa tudi politične avtonomije, vendar so ohranile živo narodno zavest in v bistvu formalnemu federalizmu vendarle zagotovile (s pravico do samoodločbe) predpostavke kasnejše razdružitve. Demokratizacija, ki jo je prinesel konec komunizma, je tako omogočila uresničitev pravice narodov do samoodločbe.

---

13 Socialistični federalizem je pogosto označen kot fasadni oziroma navidezni federalizem.

## Vloga federalizma v drobljenju in razpadu socialističnih federacij (Jugoslavije)

Ker je naš namen samo opozoriti na nekatera vprašanja o vlogi federalizma, ne pa analizirati vzročne odnose, ni potreben celovit empirični pregled dogajanj. Osredotočimo se lahko samo na nekatera mnenja o vlogi federalizma v nekdanjih socialističnih federacijah. Začnimo z mnenjem, da je bil federalizem eden glavnih razlogov za relativen upad nacionalizma in etničnih sovražnosti po 2. svetovni vojni v omenjenih državah. To stališče ne upošteva že omenjene razlike med strukturo in procesi ter ponuja federalizmu zasluge, ki jih v tem primeru ne zasluži. To je razvidno tudi iz pojasnitve posthladnovojnega vzpona nacionalizma v teh istih državah; na primer arhitekti sovjetskega režima so spoznali, da bi lahko federalne institucije razširile (povečale) njihov nadzor nad politizacijo etničnosti. V vsaki enoti je zato režim izoblikoval partijske in državne uradnike iz indogenih etničnih skupin, toda za svoj položaj so bili odvisni od Moskve. Ker so imeli ti kadri monopol nad mobilizacijo virov v etničnih skupnostih, so odločali, kdaj bo etnična skupnost mobilizirana za akcijo. To je bila strategija, ki je dosegla etnični mir, a ne z odpravo korenin vzrokov (med)etničnega nezadovoljstva, pač pa z odpravo mobilizacijskih možnosti za neodvisen etnični protest.

To je bil nadzor nad politizacijo etničnosti s sovjetsko uporabo federalne strukture v odsotnosti federalnih procesov. To je bila *manipulacija s federalno strukturo* (domači kadri) z uporabo nefederalnih procesov (centralni nadzor nad mobilizacijo virov), ki so zadušili izražanje medetničnih sovražnosti. Seveda pa je zlasti z modernizacijo in industrializacijo ta ista federalna struktura postala sredstvo novega etničnega samozavedanja in kasneje drobitve, ki se je zgodila z razpadom Sovjetske zveze. Pri tem je pomembno dvoje: prvič, federalna struktura brez federalnih procesov je bila mehanizem za depriviranje etničnih skupin glede možnosti mobilizacije; federalna struktura ni bila sredstvo za prilagoditev večetnične različnosti na noben drug kot simboličen način; in drugič, ti isti mehanizmi se lahko v spremenjenih okoliščinah uporabljajo za povečanje (med)etničnih napetosti in vzbujanja etnične krize (na primer v času Gorbačova); to je tudi eden od razlogov za vzpon nacionalizma in drobljenja. Prenova elit pa je bila v Jugoslaviji še bolj osredotočena na republike.