

**MARJAN
BREZOVŠEK**

INSTITUCIONALNI TEMELJI LOČEVANJA OBLASTI

**Marjan
Brezovšek je
docent na
politološkem
oddelku
Fakultete za
družbene vede,
Univerza v
Ljubljani,
Kardeljeva pl. 5,
61000 Ljubljana.**

Uvod

Prizadevanja za konsolidacijo novih demokracij — zlasti tistih v Vzhodni Evropi, Latinski Ameriki in Aziji — so vzpodbudila široko razpravo o težavni izbiri, ki zadeva gospodarsko obnovo, ekonomske institucije in tržno gospodarstvo. Podobna razprava se nanaša na demokratične politične institucije in politični trg. Tovrstna literatura je sprožila provokativne hipoteze glede učinkov institucij na demokracijo. Nastala je v okviru primerjalne politike kot sestavni del "novega institucionalizma", pristopa, ki ugotavlja, da "politična demokracija ni odvisna samo od gospodarskih in družbenih razmer, pač pa tudi od oblikovanja političnih institucij" (March in Olsen 1984, 738).

Kljub nekaterim novim delom o političnih institucijah pa je to področje v primerjavi z ekonomskim delom še vedno precej nerazvito. Tako rekoč vsi so prepričani, da so institucije pomembne, toda natančno kako pomembne so in kako bi jih bilo treba izbrati, ostaja še vedno do neke mere uganka. Poglejmo samo problem, ki je brez dvoma stalno v središču institucionalne pozornosti, odkar je demokracija prvič postala prevladujoča v zahodnem svetu: ali je boljši sistem ločitve oblasti (predsedniški sistem) ali parlamentarni sistem? Zgodovinsko sta to vsekakor najsplošnejši obliki, ki ju predpostavlja demokracija in tvorita izhodišče za razmišljanje ustavotvorcev o izbiri vrste demokracije. Strokovna podlaga te izbire mora biti osredotočena prav na to, kako te institucije vplivajo na strukturo in izvrševanje oblasti.

Ko se je evforija demokracije in svobode polehla, so prišla v ospredje bolj praktična vprašanja. Pri tem pa so bila v primerjavi z ekonomskimi daljnosežnejša vprašanja demokratizacije in demokracije zapostavljena: Kakšna naj bo demokratična oblast? Katere institucije bolje delujejo? Ali obstajajo razlike med sistemi organizacije oblasti glede utrditve in stabilnosti demokracije? Vpliv različnih ustavnih temeljev na demokratično utrditev je eno osrednjih političnoinstitucionalnih vprašanj, ki se nanaša na pravila odločanja in opredeljuje oblikovanje oblasti. Sodobna ustavna teorija izbire glede problema delitve oblasti (in njenega

odnosa z modernimi oblikami demokratičnih držav) postavlja zlasti tri pomembna vprašanja, na katera bomo poskušali v nadaljevanju odgovoriti:

1. Ali je preskriptivna doktrina organizacije oblasti, ki je povezana s pojmom delitve oblasti in ki se je razvila v 17. in 18. stoletju, univerzalno veljavna?
2. Ali se doktrina manifestira v glavnih oblikah moderne predstavniške demokracije in ali imajo njeni učinki dobre ali slabe rezultate?
3. Kako na uveljavljanje doktrine vplivajo izvenustavni dejavniki, zlasti politične stranke?

V drugem delu pa se bomo lotili posledic, ki jih ima izbira določenega institucionalnega sistema delitve oblasti za vse sestavne dele demokratične vladavine, razvojne preobrazbe delitve oblasti in pomena demokratične institucionalizacije v novo nastalih demokracijah.

Delitev oblasti kot operativno ustavno načelo

(Ne)univerzalnost preskriptivne doktrine organizacije oblasti. Nauk o delitvi oblasti je **celota organizacijskih načel**, ki so jih skozi stoletja izoblikovali najpomembnejši politično pravni pisci na Zahodu, v njih pa videli nujna sredstva, s katerimi je mogoče doseči ali zavarovati pomembne vrednosti. Intelektualna tradicija **konstitucionalizma** je širok tok, ki ne zadeva samo načel organizacije oblasti, ampak tudi celo vrsto družbenih, kulturnih in ekonomskih predpostavk, katerih izpolnitev je nujna za uspeh celotnega projekta. V **pozitivnem** smislu se je cilj konstitucionalizma zgodovinsko oblikoval kot "svoboda", "javni interes", "skupno dobro" ali "vladavina prava".¹ V **negativnem** smislu je bil cilj konstitucionalizma preprečevanje "tiranije" oziroma velikih zlorab državne oblasti, ko upravljavci (države) svoje zasebne interese postavijo nad vse interese upravljanjanih.

Cilj konstitucionalistov je bila ureditev političnih institucij in razširjanje tistega duha, po katerem se upravljavci in upravljani ravna po **splošnih zakonih**. Glavna sredstva, ki so jih imeli na voljo konstitucionalisti, so carstvo zakonov in ne ljudi. Tako upravljavci kot upravljani so podvrženi pravnim predpisom (zakonom), s katerimi je zagotovljen ne samo splošni interes, ampak tudi **svoboda**. Zakone sprejema predstavniško telo, ki ga je izvolilo ljudstvo. Toda tudi če so zakoni v splošnem interesu, še vedno ostaja vprašanje, ali bodo hoteli spoštovati zakone tudi tisti, ki upravljajo z državo? Rešitev je bila najdena v anglosaškem konstitucionalizmu 17. in 18. stoletja s pravico legislative na **impeachment**.

Locke, Montesquieu, pa tudi Madison in Hamilton vidijo v **napetosti**, ki izvira iz možnosti medsebojnega zoperstavljanja nosilcev glavnih funkcij države — zakonodaje, izvrševanja zakonov, upravljanja oziroma vodenja državne politike, vzdrževanja meddržavnih odnosov, sojenja, pa tudi personalnih zadev in nadzora — končno odkrito metodo zaščite svobode posameznika v politični ureditvi. To zoperstavljanje imenujejo "**ločevanje oblasti**" (separation of powers) in odtlej načelo delitve oblasti sprejemajo vse ustave, ki želijo zagotoviti demokracijo v politiki. Nauk o delitvi oblasti je mogoče razumeti samo v luči te kratko orisane konstitucionalne tradicije. Nauk je bil prvokrat izoblikovan sredi 17. stoletja v Angliji, stoletje kasneje pa je imel že nekaj izoblikovanih sistemskih različic. Štiri so se nanašale na uveljavljanje svobode in splošnega interesa, peta pa se je zavzemala za učinkovitost države.

1. Vladavina prava. Eno od zagotovil vladavine prava je, da tisti, ki "ustvarjajo" pravo, ne sodijo in ne kaznujejo kršitev prava. Vendar pa načelo vladavine prava, kot ga je npr. razumel Locke, eden od prvih teoretikov delitve oblasti, ne zahteva, da uslužbenci izvršne oblasti nimajo nikakršnih diskrecijskih pooblastil oziroma pooblastil, da tudi sami ustvarjajo pravne predpise. Zahteva je le, da so ti ukrepi in pravila postavljeni **znotraj** meja splošnih zakonov, ki jih je sprejela legislativa.

2. Odgovornost. Ta verzija je povezana z vprašanjem odgovornosti državnih uslužbencev. V vseh modernih oblikah demokracije izvoljena zakonodajna skupščina sodeluje tudi pri tej funkciji, kot to počno tudi sodišča, ponekod ombudsman, druge pa tudi samo volilno telo.

3. Splošni interes. V začetku je veljalo, da člani parlamenta zagovarjajo predvsem svoje posebne in ne splošne interese. Vendar danes odločitve parlamenta izhajajo iz pogajanj in kompromisov med skupinami s konfliktnimi interesi, ki jih pluralisti najpogosteje vidijo vgrajene v splošne interese. Ta verzija je danes univerzalno veljavna.

4. Ravnotežje. Ta različica delitve oblasti, ki je nastala iz angleške teorije **mešane (mixed) ustave**,² predpostavlja, da imajo legislativa, eksekutiva in (medtem že vzpostavljena) sodna veja oblasti pooblastila nadzorovati izvrševanje primarne funkcije drugih oblasti. Danes večina ljudi z delitvijo oblasti razume prav to verzijo. Največji vpliv na oblikovanje te verzije so imeli utemeljitelji ameriške ustanovitve z idejo o izvolitvi vodje eksekutive in njegovo pravico, da z vetom nadzoruje legislativo.

5. Učinkovitost. V 19. stoletju je bila kritika delitve oblasti najpogosteje usmerjena v zoževanje učinkovitosti države, se je v 17. in 18. stoletju menilo ravno obratno. Ta verzija je bila zgrajena na predpostavki, da je mogoče zahtevo po ohranitvi svobode in javnega interesa izpolniti samo, če zakone sprejema ena velika predstavniška skupščina; ker pa zaradi svoje velikosti ne more izvrševati zakonov z "nujno tajnostjo in hitrostjo", je potrebna neka manjša organizacija, ki bi opravljala izvršno funkcijo.

Doktrina delitve oblasti v glavnih oblikah predstavniške demokracije. Že več kot dve desetletji trajajo intenzivne razprave o tem, katera institucionalna ureditev najbolj ustreza postulatam o delitvi oblasti. V pravni in politični znanosti so mnogi avtorji prišli do sklepa, da je ameriški predsedniški sistem (ločitve oblasti) najpopolnejši izraz tega nauka. Parlamentarni sistem, najprej vzpostavljen v Veliki Britaniji, je najpogosteje opisan kot **sistem fuzije** oziroma koncentracije oblasti, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti. Tudi druge oblike predstavniške vladavine so bolj ali manj povezane z načelom delitve oblasti.

V razpravi o sodobnem pomenu delitve oblasti Gwyn (1986) opozarja, da vsi obstoječi predstavniški sistemi oblasti ne predstavljajo nujno obliko predsedniškega ali parlamentarnega sistema oblasti. Obstajajo sistemi, ki ne sodijo v ti kategoriji, pač pa so **hibridni**; najpogostejši so v državah tretjega sveta in tudi v postsocialističnih državah, čeprav imajo svoje vzore v državah klasične predstavniške demokracije (npr. institucije Pete francoske republike). Še vedno primanjkuje znanstvenih izsledkov o tem posebnem tipu režima, ki se imenuje tudi "polpredsedniški sistem".

Politična znanost se je skoraj izključno omejevala na dve vrsti demokratične vladavine — na ameriški tip predsedniške demokracije in na tip parlamentarne vlade kontinentalnih evropskih držav — ter je vse mešane oblike povezovala bodisi z eno ali

drugo obliko. Največ težav je z opredelitvijo parlamentarnega sistema, ne nazadnje zaradi njegovnih razvojnih faz od omejene monarhije, orleanskega ali izrazito dulaističnega parlamentarizma do parlamentarizmov porušenega ravnotežja v korist legislative ali eksekutive. Če parlamentarni sistem opredelimo po zgledu angleškega, potem so iz opredelitve izključeni vsi drugi parlamentarni sistemi. Pogosto se npr. opozarja, da morajo biti v parlamentarnem sistemu člani kabineta tudi člani legislative, kar velja za Anglijo, vendar pa je prepovedano v ustavah Nizozemske, Norveške, Luksemburga itd. Najmanj sporov glede klasifikacije sistemov je, če pozornost osredotočimo samo na eno razsežnost, namreč na odnos med izvoljenim predstavniškim telesom in prvakom (v ednini ali množini) izvršne oblasti.

Po letu 1787 ni bilo sporno, da z Ustavo ZDA kodificirani **predsedniški sistem** izpolnjuje zahteve doktrine delitve oblasti bolje kot kateri koli drug sistem oblasti. V tem sistemu sta zakonodajna in izvršna oblast bolj neodvisni druga od druge kot pa v parlamentarnem sistemu. Niti predsednik kot vodja eksekutive niti legislativa ne moreta določati izbire drugega. Obe veji oblasti sta izvoljeni na (ne)posreden način za določen čas trajanja mandata. V tem sistemu določena oseba (funkcionar) ne more biti hkrati član ene in druge veje oblasti.

V nasprotju s predsedniškim sistemom za **parlamentarni sistem** pogosto srečamo oceno, da ne temelji na delitvi (točneje: ločitvi) oblasti. Vsak parlamentarni sistem ima naslednje tri značilnosti:

1. člani eksekutive ostanejo na oblasti, vse dokler uživajo podporo ali zaupanje večine članov parlamenta;
2. če vlada izgubi zaupanje, mora odstopiti ali razpustiti parlament, da bi se videlo, ali parlament (še) predstavlja volilno telo;
3. če vlada pri (ne)zaupnici oziroma po razpustitvi ne dobi večine v parlamentu, nima druge izbire kot odstopiti in dopustiti oblikovanje nove vlade, ki ima zaupanje večine v parlamentu.

Široko sprejeto merilo za razlikovanje parlamentarnih od predsedniških modelov demokracije tako predstavljajo tri osnovne značilnosti. **Prvič**, v parlamentarnih sistemih je šef vlade (in kabineta) odvisen od zaupanja poslancev (legislative) in je lahko zamenjan na podlagi glasovanja o zaupnici. Nasprotno v predsedniških sistemih šef vlade (predsednik) deluje v okviru trajnega mandatnega obdobja in ne more biti prisiljen k umiku (razen z ustavno obtožbo). **Drugič**, predsednik se voli neposredno na splošnih volitvah, medtem ko parlamentarno vlado selekcionira zakonodajni organ po volitvah. **Tretjič**, parlamentarni sistemi imajo kolektivno vlado, medtem ko predsedniški sistem vlada s pomočjo nekolegijske eksekutive, utelešene v eni osebi.

Za parlamentarni sistem se pogosto trdi, da zavrača delitev oblasti v korist fuzije oziroma koncentracije zakonodajne in izvršne oblasti. Čeprav ta sistem oblasti implicira stališče, da politična eksekutiva in večina članov legislative ne morejo biti dalj časa v hudem nesporazumu, pa tu ne gre za fuzijo v eno enotno entiteto, ki bi izvajala tako eno kot drugo oblast. Tudi tu sta zakonodajno telo in vlada ločena in vsak od njiju bodisi z vprašanjem o zaupnici bodisi s pravico do razpustitve lahko nadzira delovanje drugega. Tako tudi v tem tipu predstavniške oblasti obstaja delitev oblasti, ki se včasih zaradi natančnosti označuje kot **delitev funkcij**.³

Temeljna značilnost **polpredsedniškega sistema** je dvojna eksekutiva, ki jo sestavlja predsednik in premier vlade. Prvi je izvoljen na splošnih volitvah za stalno mandatno obdobje, vlada pa je odvisna od stalnega zaupanja parlamenta, tako da se pojavlja problem dvojne legitimnosti eksekutive. Predsednik nima samo reprezentativne ali simbolične vloge, pač pa tudi določena konkurenčna zakonodajna pooblastila, ki so opredeljena z ustavo (Duverger 1980, 166).

Tako predsedniški kot polpredsedniški in parlamentarni sistem izpolnjujejo temeljne zahteve preskriptivne doktrine organizacije oblasti, čeprav je lahko vzajemna neodvisnost med tremi vejami oblasti v konkretnih primerih ogrožena zaradi delovanja drugih institucij, kot so na primer politične stranke ali vojska.

Strankarski vplivi na uresničevanje doktrine delitve oblasti. Vsak primer sistema oblasti nam nekaj pove o svojih **ustavnih pravilih**, medtem ko po inerciji pogosto ostanejo skriti ostali vidiki političnega sistema, na primer značaj in narava sodstva, civilne in vojaške birokracije, odnos teritorialnih enot oblasti, volilni sistem, politične stranke in politična kultura določene družbe. Kako bodo delovale različne oblike predstavniškega sistema demokracije, je odvisno prav od dejavnikov. Predsedniški sistem oblasti na primer najpogosteje kritizirajo zato, ker neodvisnost zakonodajne in izvršne oblasti onemogoča uresničevanje državne politike. V Latinski Ameriki personalizem znotraj strank omogoča predsedniku, da na lahek način prevlada tudi nad legislativo in nad sodstvom. Guillermo O'Donnell (1991) opisuje ta pojav kot **delegacijsko demokracijo**, nasprotujočo predstavniški demokraciji. Njene ključne značilnosti so, da je predsednik "nad" strankami, institucije (predstavniško telo, sodstvo) so "moteče", sicer pa odgovorne predsedniku, ki je s svojim osebjem alfa in omega politike in je izoliran od večine obstoječih političnih institucij in povezav. Te značilnosti delegacijske demokracije so predvidljiva **patologija**, ki jo povzroča večstranska logika predsedniškega režima (z marginalizacijo organiziranih skupin). Logika parlamentarizma je vsekakor v nasprotju s tovrstno demokracijo in deluje proti njej.

Ko gre za parlamentarni sistem, na njegovo delovanje najbolj vplivajo različne vrste pluralističnega **strankarskega sistema** in legislativna strankarska kohezija. Po drugi svetovni vojni je prevladalo stališče, da je parlamentarni sistem učinkovit samo, če je povezan z dvostrankarskim sistemom (Velika Britanija). Nasprotno naj bi večstrankarski sistem prinašal koalicijske vlade, za katere je značilna velika nestabilnost (Italija, Francija). Novejše izkušnje so pokazale, da zmeroma večstrankarski sistem z notranje kohezivnimi strankami lahko pripelje do stabilnih in učinkovitih vlad. Teoretično razlikuje King (1976) **pet vzorcev** (načinov) odnosov med ministri in parlamentarci: nestrankarski (dualistični) model; znotrajstrankarski model; medstrankarski model, opozicijski model in navzkrižno strankarski model, ki predstavljajo različen institucionalni okvir (z različno konfiguracijo moči in vlog).

M. Calise (1994, 444) celo meni, da predstavlja **partitokracija** posebno obliko oblasti (vladanja), kjer imajo stranke monopolistični nadzor nad procesom vladanja, podobno kot naj bi to imel predsednik ali parlament v svojih režimih vladanja. V partitokratskem sistemu je izbira šefa vlade v veliki meri "zunajvolilna zadeva" in poteka skozi znotrajstrankarsko proceduro. Tako zakonodaja kot eksekutiva sta

odvisni od strankarske organizacije zaradi volilne podpore in rekrutiranja političnega razreda (strankarska izbira). Stranka je torej mesto, kjer se odvija fuzija zakonodajne in izvršne oblasti. Partitokracija je značilna tudi po kolegijskem vodenju; individualno vodstvo je grožnja za strankarsko kohezijo. Partitokracija je močno povezana z neomejenim sistemom plena (spoil system), s čimer je povezan tudi **prehod od odgovorne k odzivni vladi** (Sartori 1976, 22). Značilnost partitokracije pa je še podtalno, nezakonito delovanje.

Demokratsko vladanje in politika strukturne izbire

Celovitost politike strukturne izbire. Primerjave med predsedniškim sistemom (ločitve oblasti) in parlamentarnim sistemom (fuzije oblasti) so zapletena tema politične znanosti, tako po metodi kot po substanci. **Substancialni** rezultati so pičli, kljub ponavljajočim poskusom skiciranja razlik na različnih temeljih. Razočaranje je še večje, če upoštevamo **metodo**, ki se ponavadi uporablja pri tem, to je pravni formalizem po svojih temeljnih premisah. Še več, pri obravnavi višjih stopenj procesov vladanja politična znanost prevzema preveč ugotovitev od svojih formalističnih predhodnikov.

To ne pomeni, da bi morali predsedniški in parlamentarni sistem obravnavati kot prazno školjko. Možno je oblikovati nekatere uporabne analitične distinkcije in nekaj sklepov smo tudi že povzeli. Vendar pa obstaja omejitev: kljub ogromnim spremembam, ki jih je prinesel vzpon demokratskih oblik vladavine v zadnjih petdesetih letih, razlika med predsedniškimi in parlamentarnimi sistemi še vedno ostaja trdno zasidrana v ustavni tradiciji 19. stoletja. **Pravni formalizem** je tako oslavljen še s **historicistično** pristranskostjo. Najpogosteje citirani analizi Woodrowa Wilsona *Congressional Government* (1885) in Walterja Bagehota *The English Constitution* (1873) sta stari že več kot stoletje. V teh dveh klasičnih delih se avtorja pritožujeta glede razdrobljenosti, neučinkovitosti in parohialnosti v (predsedniškem) sistemu ločitve oblasti in trdita, da parlamentarni sistem s sprejemanjem zakonodajne in izvršne oblasti v rokah enotne vodstvene skupine prispeva k učinkovitosti in odgovorni vladi.

Sodobna literatura povzema iste teme, vendar je bolj razvejana, ne pa tudi dovolj empirično utemeljena. Novejši pogledi ugotavljajo, da imata oba sistema svoje prednosti in pomanjkljivosti. Pogoste so trditve, da se sistem ločitve oblasti res srečuje s problemi, ki sta jih opisala Wilson in Bagehot, vendar pa je najbrž tudi stabilnejši (ker ima eksekutiva stalen mandat), bolj demokratski (ker je eksekutiva neposredno izvoljena) in z večjo zaščito interesov manjšine (ker je vlada omejena). Parlamentarni sistemi pa imajo lahko tudi podobne probleme, kot se pripisujejo ločitvi oblasti; soočeni s številnimi strankami lahko razvijajo koalicijske ureditve, ki povzročajo podobne zastoje in nepovezanosti.

F. W. Rub (1993) označuje t.i. "polpredsedniške sisteme" za nestabilne, ker dopuščajo preveč divergentnih političnih iger, lahko ustvarjajo nevarne politične situacije v razmerah kohabitacije, težijo k povečevanju predsedniških pooblastil izven ustave, v političnih krizah pa ne spodbujajo kompromisa političnih sil, zato niso ustrezni za konsolidacijo demokracije. Alfred Stepan in Cindy Skach (1993, 22) menita, da je "čisti" parlamentarni sistem ustrenejši okvir za konsolidacijo demokracije kot

“čisti” predsedniški sistem zaradi večje nagnjenosti k oblikovanju večinske vlade, ki lažje uresničuje svoje programe, večje sposobnosti vladanja v večstrankarskem okolju, manjše nagnjenosti eksekutive k vladanju na robu ustave in večjih možnosti odstranitve šefa eksekutive, ki to počne, manjše dovzetnosti za vojaški udar in končno večjih možnosti zagotavljanja daljše strankarsko-vladne kariere, kar zagotavlja dodatno lojalnost in izkušnost v politični družbi.

Malo je znanega o tem, kakšne so poteze demokratične vladavine v predsedniškem ali parlamentarnem sistemu oziroma v kakšni vmesni različici (Weaver in Rockman 1993). Vzemimo na primer birokracijo (upravo). Ali bo parlamentarni sistem sprožil nastanek bistveno različne birokracije po strukturi, izvajanju in odgovornosti, kot bi jo našli v sistemu ločitve oblasti? Če je tako, ali bi bilo mogoče enako reči tudi za druge značilnosti vladanja, tako da začetna izbira institucionalne oblike dejansko določa cel niz sistemskih lastnosti, ki se zdijo na prvi pogled neodvisno izbrane?

Po našem mnenju se dejansko dogaja ravno to. Izbira institucionalne oblike ima globoke in daljnosežne posledice za vse sestavne dele (building block) demokratične vladavine. Ko ustanovitelji izberejo predsedniško ali parlamentarno obliko, izberejo **celoten sistem**, katerega različne lastnosti rastejo **endogeno** — če to želimo ali ne — iz politične dinamike, ki jo sprejeta oblika sproža. “Privlačne” strukture oblasti so lahko nedosegljive, “neprivlačnim” se je težko izogniti. Predsedniški in parlamentarni sistemi prihajajo s svojo lastno prtljago: **They are package deals** (Moe 1990). Vendar pa je še vedno močno zapostavljeno in pomanjkljivo analizirano vprašanje, kaj točno vključujejo različne oblike delitve oblasti v smislu institucionalne ureditve in kako takšna institucionalna ureditev deluje proti zlorabi oblasti in v zaščito interesov državljanov.

Preobrazba delitve oblasti v delitev dela. Tako predsedniški kot parlamentarni sistem sta se razvila v obdobju političnega razvoja, ko sta organizacija in legitimacija zadevali omejeno število ljudi. Zato so bila pravila igre enostavnejša in v določeni meri predvidljivejša. Oblika vladavine naj bi po pričakovanjih delovala čim bolj v skladu z ustavno opredelitvijo. Ustavna načela v organizaciji oblasti niso bila abstraktne norme, pač pa stvarno delujoči postopki, ker naj bi jih bilo mogoče enostavno uveljaviti in težje kršiti. V obdobju **množične politike** pa so odnosi med ustavo — bodisi njeno predsedniško ali parlamentarno organizacijo — in njenim delovanjem postali mnogo bolj protislovni. Množična politika je vpeljala nove subjekte v vladno (oblastno) areno s specifičnimi povezavami s procesom legitimacije in z izvršno organizacijo oblasti.

V državnem aparatu se razvijajo dejavnosti, ki niso odvisne od tradicionalnega državnega monopola organizirane fizične sile, t.i. javne službe, vse do solidarnega prevzemanja odgovornosti države za minimum socialne varnosti državljanov. Po drugi strani je možna mobilizacija množic s političnimi smotri in uporaba države za uresničevanje ideološko zamišljenih političnih ciljev. Nastajanje funkcionalno diferencirane globalne družbe se odraža tudi v zmanševanju vloge države. Režimi s popolno prevlado države doživljajo neuspehe, krepijo se težnje po pluralizmu, državo v splošnokoristnih zadevah zamenjuje javni sektor, v katerem poleg države sodelujejo tudi nedržavne organizacije. Z vidika načela delitve oblasti imajo te spremembe celo vrsto posledic.

Na eni strani je razvejan sistem javnega sektorja zmanjšal vlogo in pomen delitve oblasti v primerjavi s političnimi razmišljanji v preteklih stoletjih. Problem oblasti in njenega omejevanja seveda ni postal manj aktualen, pač pa je razvil veliko bogatejši instrumentarij za njegovo reševanje: tekmovalno političnih strank, diferencirani pravni sistem, ki deluje na državo in znotraj države na različnih ravneh, človekove pravice kot pravna in moralna zahteva, ki prodira v zavest vse večjega števila ljudi, prodiranje medijev (tudi) zunaj državnega nadzora v vsakodnevno življenje ljudi ter njihova kritika državnega aparata in oblasti. Kakovost dejavnosti na funkcionalnih področjih od znanosti do gospodarstva in kakovost življenja v družbi sta odvisni prav od funkcionalne avtonomije the dejavnosti. Medsebojno zoperstavljanje nosilcev državnih funkcij kot normalna oblika njihovega delovanja je postalo sestavni del pričakovanih državljanskih glede politične ureditve. Posamezne institucije znotraj tega sistema so se tako specializirale po nalogah (funkcijah), po strukturi, po metodah dela in po osebjih v njih, da si je težko zamisliti, da bi lahko ena prevzela funkcijo druge: **delitev oblasti se je učvrstila kot delitev dela**, tako da je zoperstavljanje med njimi prej naravna posledica teh razlik kot pa izraz izrecno postavljenega ustavnega načela delitve oblasti.

To pa ne pomeni, da je delitev oblasti izgubila svoj pomen, kar še posebej velja za države, ki so z razvojnimi zaostankom krenile na pot ustvarjanja omejene oblasti in civilizirane države. **Kaotična institucionalna struktura** brez jasne delitve dela (oblasti) ne samo otežuje učinkovito delovanje oblasti (vlade), pač pa sproža tudi konflikte in spodreja legitimnost oblasti (vlade). Če institucionalna struktura ni stabilna in posamezne institucije niso avtonomne in koherentne, demokracija ne more delovati (Zielonka 1994, 87). V postkomunističnih državah je celoten institucionalni okvir v nenehnem spreminjanju, kar povzroča kaotičnost, trenje in neučinkovitost. Državne institucije prevzemajo nove vloge in pristojnosti v razmerah intenzivnih političnih bojov, hitrih družbenih sprememb in pravne zmede. Institucije težko dobijo javno podporo in ustrezno profesionalno usposobljeno osebje (ne da bi omenjali notranjo koherentnost in adaptabilnost), kar potrebujejo za reševanje zapletenih problemov, s katerimi se srečujejo. Pogosto se med seboj še spopadajo glede prestiža, avtoritete in postopkov. Problem je (bil) še posebej akuten v Rusiji, kjer je institucionalno rivalstvo pripeljalo do skrajnega nasilja oktobra 1993 in ogrozilo demokracijo. Tankovski spopad parlamenta in predsednika v Moskvi je bil po svoji naravi identičen z oboroženim konfliktom med parlamentom in monarhom v Angliji v 17. stoletju.

Čim bolj zapleteni so zakoni, ki opredeljujejo pristojnosti glavnih institucij, tem bolj razburljiv in razkrojevalen je institucionalni boj za oblast. Problem postkomunizma ni toliko v tem, ali je posamezna država izbrala predsedniški ali parlamentarni sistem, pač pa, da države večinoma sploh nimajo stalnega modela. Institucije so — v nasprotju z družbo, ekonomijo ali kulturo — dovzetne za **“politični inženiring”** novih elit in zato njihov primarni cilj. Brez močnih strank in lojalnega volilnega telesa predstavljajo državne institucije edino zanesljivo politično nagrado. Prevzemanje nadzora nad posameznimi institucijami in širitev njihovih formalnih pooblastil sta postali novi obliki političnega boja v konsolidiranju demokracij. Razumljivo nasprotovanje preveliki koncentraciji oblasti po drugi strani ovira oblikovanje nove oblastne strukture.

Delitev oblasti je sploh precej zamegljen predmet obravnave v teh državah, formalna oblast parlamenta pa je ostala (razen v Rusiji) dokaj močna; vlade so nekompetentne in šibke. Kljub razsežni formalni oblasti parlamentov (kot "dediščina" prejšnje socialistične ureditve z enotnostjo oblasti) pa so parlamenti zelo slabo pripravljeni za izvajanje svojih številnih funkcij ter obremenjeni s strankarstvom in frakcionaštvom, proceduralno neučinkovitostjo ter propagando in zgrehenim predstavništvom. Izvršna oblast zato igra resnično veliko vlogo pri konsolidiranju postkomunističnih demokracij, uvaja centralizacijo, vendar ima težave z uskladitvijo. Problem je predvsem neučinkovita uporaba oblasti s strani eksekutive. Predsedniki (v številnih polpredsedniških sistemih) so razpeti med učinkovito izvrševanje oblasti in tekmovalno strankarsko politiko. Prekrivajoče pristojnosti, vzporedno odločanje in vladna paraliza so značilne za te sisteme. Jasna pravila institucionalne igre in spoštovanje načela delitve oblasti so zato najboljša rešitev za postkomunistične demokracije.

Institucionalne posledice politike strukturne izbire. V vseh demokracijah formalna struktura oblasti izvira iz politike, prav tako tudi javne zadeve. Ne obstaja praktična pot za njihovo ločevanje, kajti vsi politični akterji vedo, da je struktura **sredstvo**, s katerim se uresničujejo ali sprevračajo javne zadeve, in da imajo lahko različne strukture izjemno različne posledice. Zato je posledično neizbežna "**politika strukturne izbire**"⁴, v kateri različni akterji z različnimi interesi poskušajo uporabiti javno avtoriteto za (pre)oblikovanje organizacije oblasti, ker ima za seboj moč prisile. V vseh demokracijah boj za izvrševanje in nadzor med javno avtoriteto povzroča politično negotovost, zahteva politične kompromise in sproža bojazen pred državo, kar vse opredeljuje strategije vseh glavnih igralcev v politiki strukturne izbire. Vsaka institucionalna oblika demokracije zato generira svojo lastno **politično dinamiko** — svojo lastno politiko strukturne izbire — ki posledično proizvaja temeljne strukture in napolnjuje (pre)ostalo oblast.

Vsaka institucionalna oblika je po svojem ustroju razvit sistem. V sebi nosi nekakšen **genetični kod**, ki programira vrsto birokracije, vodstvene strukture, personalno ureditev in druge značilnosti, ki bodo tvorile oblast. Ko je ta oblika enkrat sprejeta, ji ostale značilnosti sledijo. Resda jih izberejo udeleženci s svojo politiko strukturne izbire, vendar je ta izbira **predvidljiva** in močno **omejena**. Značilnosti delovanja institucionalnega okvira demokracije so zlasti v tem, da institucije vključujejo in izključujejo posamezne subjekte (selektivno merilo), določajo oz. usmerjajo verjetno razdelitev posledic, težijo k povezovanju in stabiliziranju ravni delovanja teh organizacij in subjektov delovanja (merilo učinkovitosti), vpeljujejo vzorce predstavništva in "okrepijo" predstavnike in njihova pričakovanja glede ravnanja ter širijo časovni horizont delovanja predstavnikov glede na predvidljivost ravnanja med njimi. Takšna institucionalizacija je temelj "**kompetitivne kooperacije**", ki je značilna za institucionalizirane demokracije.

Institucionalizacija je sredstvo za doseg ciljev in ne sama sebi namen. Posredniška, tj. institucionalna raven pomembno vpliva na načine organiziranja družbe, ko podeljuje predstavništvo določenim udeležencem in izključuje druge iz političnih procesov. Politične institucije so namreč relativno trajen, s pravnimi pravili urejen

odnos med ljudmi, ki ima prepoznavno, neposredno povezavo z glavno temo politike — oblikovanjem in sprejemanjem odločitev na podlagi pooblastil ter kanalov vplivanja in dostopnosti do mest odločanja ter predstavljanja interesov. V instituciji je posameznik izpostavljen dodatnemu pritisku pričakovanj in ravnanja drugih; drugi so zanj objektivno okolje, ki se mu mora prilagoditi. Glavno vprašanje pa je seveda, kako delujejo: ali so res pomembne odločevalne točke v pretoku vpliva, moči in politik, in če (ni)so, kakšne so posledice za politične procese.

Družbena oziroma politična stabilnost ni možna brez institucij, torej na podlagi "svobodnega" spopadanja interesov. Potrebni so gravitacijski centri institucij, da se ravnanja ljudi povežejo (z normami, navadami in sankcijami) v predvidljive oblike, neodvisno od njihove neposredne motivacije. Vzpostavljanje institucionaliziranega, utrjenega, še posebej pa stabilnega demokratičnega režima pa je pogosto dolgotrajen in zapleten proces, zlasti če ni tradicije in izkušenj institucionalnega razreševanja konfliktov, če so posredniške politične strukture in interesne organizacije pomanjkljive in šibke ter obstaja velik vpliv političnega radikalizma med političnimi elitami in v volilnem telesu, vlada in uprava nista učinkoviti itd. Nove demokracije zato lahko tudi nazadujejo k avtoritarni vladavini ali pa se ustavijo v jalovem, nedoločenem in negotovem položaju, brez dokončnega odprtja poti k institucionaliziranim oblikam demokracije. Temeljno institucionalno vprašanje za demokratični sistem je torej, katere demokratične institucije so bolj primerne, da prisilijo politike in birokracijo k upoštevanju preferenc državljanov in ne lastnih partikularnih interesov.

Opombe

1. Konstitucionalizem je pretežno politični in doktrinarni pojem, ustavnost pa pravni in funkcionalni pojem. Konstitucionalizem jo ima za gibanje in za doktrino, ki se zavzema za institucionaliziran demokratični pravni red, kot nasprotje absolutizmu in samovolji oblasti. Ustavnost pa je pravno-formalni izraz konstitucionalizma kot gibanja in pomeni načelo politične ureditve družbe, ki zagotavlja institucionalizirano oblast ter svoboščine in pravice posameznika in skupin.

2. Že Tukidid v *Zgodovini peloponeške vojne* ugotavlja, da je pravičnost argument samo, kadar obstaja ravnotežje moči. Ideja ravnotežja je sploh osrednja pri razmišljanjih tistega časa o najboljši ureditvi države. Platon, Aristotel in Cicero so videli optimum v mešani vladavini, kjer so različne metode vladanja — monarhija, aristokratska oligarhija, demokracija — v medsebojnem ravnotežju. O sodobnih vidikih mešane ustave gl. Walker 1994.

3. Pojem država se sploh pogosto enači s pojmom državna oblast. Vendar je točneje reči, da se državna oblast izvaja prek različnih funkcij države. V tem okviru je treba državno funkcijo razumeti kot skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države.

4. "Politika strukturne izbire" je lahko tudi zelo idealistična (npr. T. M. Moe in M. Caldwell 1994). V sistemu ločitve oblasti naj bi tako formalizacija zelo dobro ščitila politične interese, medtem ko je v parlamentarnem sistemu ta skrb prepuščena večinski stranki in močnemu vodstvu. Proučevanje vpliva institucij na demokratično vladanje je še posebej z empiričnega vidika šele na začetku.

Reference

Calise, Mauro. 1994. The Italian Particracy: Beyond President and Parliament. *Political Science Quarterly* 109, 3, 441-481.

Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-presidential Government. *European Journal of Political Research* 8, 2, 165-187.

- Gwyn, William B. 1986. The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government. V R. A. Goldwin in A. Kaufmann (ur.), *Separation of Powers. Does it Still Work?* Washington, D.C.: Enterprise Institute for Public Research.
- King, Anthony. 1976. *Models of Executive-Legislative Relations*. New York: Random House.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G. in Johan P. Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78, 3, 734-750.
- Moe, Terry M. 1990. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. V O. E. Williamson (ur.), *Organization Theory*, 116-153. New York: Oxford University Press.
- Moe, Terry M. in Michael Caldwell. 1994. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary System. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, 1, 171-195.
- O'Donnell, Guillermo. 1991. Democracia Delegativa? *Novos Estudos*, CEBRAP, 31, 42-65.
- Rub, Friedbert W. 1993. Šah parlamentu: uloga predsjednika u srednjoevropskim i istočnoevropskim tranzicijama. *Politička misao* 30, 4, 87-104.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred in Cindy Skach. 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics* 46, 1, 1-22.
- Walker, Graham. 1994. The New Mixed Constitution. *Polity* 26, 3, 503-515.
- Weaver, Kent R. in Bert A. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Comparing Government Capabilities in the U.S. and Abroad*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Zielonka, Jan. 1994. New Institutions in the Old East Bloc. *Journal of Democracy* 5, 2, 87-104.

**MARJAN
BREZOVŠEK**

THE INSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE SEPARATION OF POWERS

ABSTRACT

The doctrine of the separation of powers attracts almost a universal support as a central element of the liberal constitution designed to protect citizens against governmental power. However, there is little agreement on, or analysis of, the precise institutional requirements of the doctrine or the method by which the claimed benefit is achieved. The principle of separation of powers has maintained its significance in the twentieth-century democracies despite the relativization of the role of the nation-state through the development of global society and mechanisms which limit the power of the state (political parties, human rights, the mass media, etc.). The principle of the separation of powers is functioning today primarily as a form of division of labour among different government institutions; this division creates a miscellany of the participants' opinions and preferences. Stability, coherence, and autonomy of executive, legislative and judiciary institutions are fundamental for democracy to work. In the postcommunist countries, however, the entire institutional framework is in flux, causing chaos, friction, and inefficiency. At the same time, they often clash agonisingly among themselves over prestige, authority and procedures. A confusing institutional structure lacking a clear separation of powers not only makes it difficult for the government to act effectively, but breeds conflict and stifles the growth of governmental legitimacy.