

Hitri zakonodajni postopki

V sistemu skupščinske vladavine gre med državnimi organi prvenstvo skupščini. Le-ta je v našem političnem sistemu opredeljena kot najvišji državni organ in organ samoupravljanja v posamezni družbenopolitični skupnosti. Iz takšnega položaja skupščine družbenopolitične skupnosti izhaja tudi njena zakonodajna oblast. Sprejemanje zakonov v republiških, pokrajinskih in zvezni skupščini je ena izmed bistvenih funkcij teh organov.

Z zakoni določamo pravice in dolžnosti državljanov in njihovih organizacij. Moderna doba izvaja moč zakona iz ljudske suverenosti. Zato naj bi na vseh ravneh pravnega urejanja pomembnih družbenih odnosov – v pogojih samouprave socialistične demokracije – postala zakonodajna dejavnost čim bolj lastno dejanje delovnih ljudi in občanov. S tem namenom je v skupščinskem delegatskem sistemu oblikovan demokratični zakonodajni postopek, ki omogoča, da vsak zakonski osnutek seže do delovnih ljudi in občanov v temeljnih samoupravnih organizacijah in skupnostih. S tem se zelo poveča število subjektov, ki soočajo svoje interese z zakonskimi osnutki in ki imajo možnost vplivati na vsebino bodočega zakona. Iz teh temeljnih delovnih in življenjskih okolij morajo prihajati tudi člani zakonodajnega telesa »opremljeni« s stališči in smernicami svojih »baz«.

Omenjeni demokratični model sprejemanja zakonov pa je mogoče uveljaviti samo v rednem zakonodajnem postopku. Sistem skupščinske vladavine in demokratičnost zakonodajne dejavnosti sta ogrožena pri hitrih in skrajšanih postopkih sprejemanja zakonov. Takšnih postopkov je v zadnjem obdobju v Skupščini Jugoslavije mnogo preveč. To potrjujejo sledeči podatki:

Sprejeti zakoni v Skupščini SFRJ v obdobju maj 1986 – maj 1988:

	Redni postopek	Skrajšani in hitri postopek
Zvezni zbor	59	37
Zbor republik in pokrajin	83	37
Skupaj	142	74

(Dnevnik, št. 94, Ljubljana 1988)

V preteklem dveletnem obdobju je torej Skpščina SFRJ sprejela kar polovico zakonov po hitrem in skrajšanem postopku. V vseh teh primerih seveda ni možen normalen stik članov zakonodajnega telesa s svojo »bazo« in s tem ni mogoče uveljaviti potencialnih prednosti, ki jih pri sprejemanju zakonskih odločitev nudi skupščinski sistem.

Pripravljanje in sprejemanje zakonov je resno in relativno dolgotrajno delo. Zato bi smel zakonodajalec odstopiti od rednega zakonodajnega postopka res le v skrajno izjemnih primerih. Posebej z delegatskim skupščinskim sistemom so hitri zakonodajni postopki tako rekoč nezdružljivi. Opravičilo za hitri zakonodajni postopek bi lahko bili samo interesi ljudske obrambe oziroma neposredna vojna nevarnost ali vojna. Po sedANJI poslovniški ureditvi pa sme zbor na predlog predlagatelja sprejeti zakon po hitrem postopku tudi, kadar je potrebno preprečiti in odpraviti večje motnje v gospodarstvu ali kadar to terjajo elementarne nesreče ter

druge izredne in neodložljive potrebe države (Poslovnik Zveznega zbora Skupščine SFRJ). V zakonodajni praksi zvezne skupščine so takšna poslovniška določila očitno izredno široko tolmačili.

Takšne tendence pa se nadaljujejo tudi proti koncu leta 1988, ko se pripravljajo novi zakoni, ki bodo nadomestili Zakon o združenem delu in s tem na temelju ustavnih amandmajev temeljito spremenili družbenoekonomsko ureditev Jugoslavije. Pri sprejemanju teh zakonov (o podjetjih, o delovnih razmerjih, o planiranju, ipd.) je nujno treba spoštovati redni zakonodajni postopek.

Pri sprejemanju zakona po hitrem postopku odpadeta vsaj dve fazi rednega zakonodajnega postopka: predlog za izdajo zakona in zakonski osnutek. Pred člani zakonodajnega telesa se znajde na skupščinskih klopih že kar zakonski predlog. Na isti seji začne ustrezni skupščinski zbor obravnavo zakonskega predloga in odloči o njegovem sprejemu. Pred obravnavo predloga zakona na seji zbora lahko obravnavata predlog zakona še matično delovno telo (odbor) zbora in zakonodajno-pravna komisija. Pri sprejemanju zakona po hitrem postopku je mogoče vlagati amandmaje do sklenitve obravnave o tem predlogu. Matično delovno telo in zakonodajno-pravna komisija morata takoj obravnavati takšne amandmaje in podati zboru poročilo z mnenji in predlogi.

Pri obravnavanju in sprejemanju zakona po hitrem postopku se torej tako rekoč vsa zakonodajna dejanja odvijajo samo znotraj skupščine. Predlog zakona se ne pojavi »na terenu« neposredno med občani in samoupravnimi organizacijami in skupnostmi. Takšno neposredno soočenje zakonskega predloga pa naj bi bilo izvedeno ob doslednem izvajanju delegatskega skupščinskega sistema. Pri normalnem delovanju delegatskega sistema se v zakonodajni proces lahko vključujejo tudi skupščine temeljnih družbenopolitičnih skupnosti (občine) in tudi samoupravne organizacije oziroma njihove delegacije. Zato je mogoče trditi, da je hitri zakonodajni postopek pravzaprav v nasprotju z delegatskim skupščinskim sistemom.

V primeru sprejemanja zakona po hitrem postopku se skupščina ne more uveljaviti kot resnično delovno telo. Vsebina zakona ne nastaja skozi delegatske poglede in razprave, saj je skupščina postavljena pred izvršeno dejstvo že dokaj dorečenega in razčlenjenega zakonskega predloga. Vloga skupščine se pri hitrem postopku v glavnem reducira na ocenjevanje politične primernosti ponujenih zakonskih rešitev. Te rešitve pa v 99 odstotkih predlagajo izvršilni organi. Tako ne more priti do veljave širina družbenih interesov in njihove možnosti za zakonsko institucionalizacijo so zelo zmanjšane. Prav tako pa ob sprejemanju zakona po hitrem postopku ni časa za poglobljeno in studiozno ter strokovno korektno pripravo zakonskega besedila.

Če bomo v nadaljnjem razvoju našega političnega sistema še vztrajali na načelih skupščinske vladavine, bo potrebno hitre zakonodajne postopke radikalno reducirati. V nasprotnem primeru delujejo člani zakonodajnega telesa po čistem reprezentativnem mandatu; tako imenovano »občo voljo ljudstva« potemtakem razlagajo povsem samostojno, zgolj s svojega vidika, brez predvidenega konkretnega sodelovanja z delovnimi in življenjskimi okolji, iz katerih prihajajo.

Dodatno teži temu problemu daje dejstvo, da se po hitrem postopku sprejemajo zelo pomembni zakoni. Če se namreč skrajšani postopek (dve fazi) praviloma uporablja pri manj pomembnih zakonih oziroma pri zakonih, ki ne posegajo bistveno v položaj in pravice pravnih subjektov, so zakoni, ki jih je Skupščina SFRJ sprejela po hitrem postopku, bistveno vplivali na delovanje pravnega in političnega sistema. Pri takšnem sprejemanju zakonov, ki imajo navadno tudi

ogromne finančne posledice, se delegati zavestno odločijo za suspendiranje demokratičnega t.j. rednega zakonodajnega postopka.

Če je torej takšno odločitev mogoče opravičevati le z izjemnimi razmerami, bi lahko zaključili, da so v preteklih dveh letih v Jugoslaviji – z vidika tretjine zakon-
skih aktov – obstajale izredne razmere. In navsezadnje bi morda celo lahko rekli, da je to tudi res. Se pravi, da so hitri zakonodajni postopki logična posledica gospodarskih in moralnopolitičnih katastrof, skozi katere se je prebijala Jugoslavi-
ja v zadnjih dveh, treh letih. Torej: v izjemnih razmerah veliko izjemnih zakono-
dajnih postopkov! Pravni odnosi pač temeljijo v materialnih življenjskih odnosih (Marx). Zatorej ob gospodarskih pretresih oziroma nervoznem iskanju novih eko-
nomskih in političnih rešitev tudi ni mogoča dostojanstvena, strokovno dorečena ter po rednem postopku izglasovana zakonodaja.