

lažje je povzdigovati glas za osamosvajanje Slovenije, kjer imajo stranke vladajoče koalicije večinoma radikalnejše predloge od opozicijskih.

4. Osamosvojitve Slovenije in trajna ureditev njenih povezav in razmerij do vseh sosednjih držav je prvi pogoj za uspešnejše delovanje slovenskega parlamenta. Enako pomemben je sprejem nove ustave in v njej ureditev konsistentnega parlamentarnega sistema. Potem bo na vrsti razpis novih volitev, na katerih bodo ljudje izbirali po prepričljivosti razvojnega in socialnega programa posameznih strank in preverjenih sposobnosti kandidatov na njihovih listah. Šele tako bodo ustvarjeni temelji za uspešno delovanje slovenskega parlamenta. Ta ugotovitev pa naših parlamentarcev ne bi smela uspavati. Ravno nasprotno, nobenega od navedenih ciljev ni mogoče doseči brez odločilne vloge slovenskega parlamenta. Pa tudi razvojni in socialni problemi se zaostrejujejo s takšno naglico, da bi bilo njihovo odlaganje do ureditve sistemskih temeljev novega parlamentarizma gotovo samomorilsko.

MILE ŠETINC

Slovenska skupščina – tridomna zmešnjava na delegatskih kolesih

Eden od »nerešljivih« problemov republiške skupščine je tridomna sestava. Znano je, da že dvodomna sestava precej zavre »tehnično« učinkovitost parlamenta in je upravičljiva le takrat, ko značilnosti neke države (regionalne razlike, federalna sestava itd.) zahtevajo ravnotežje med »nacionalnim« in teritorialnopolitičnimi interesi, mnogi parlamenti pa poznajo zgornji dom oziroma senat s pravico do odložitvenega veta kot varovalko pred »prenagljenimi« sklepi spodnjega doma. Od tod tudi zahteva nekaterih strank v razpravi o novi slovenski ustavi, da bi z dvodomno sestavo novega slovenskega parlamenta zagotovili upoštevanje regionalnih interesov oziroma regionalnih razlik pri sprejemanju »nacionalnih« odločitev (najradikalnejši je predlog liberalnodemokratske stranke, da bi uvedli posredno, to je v regionalnih skupščinah voljeni zbor regij, ki pa bi bil enakopraven z državnim zborom le v nekaterih, z ustavo določenih zadevah posebnega pomena za skladnejši regionalni razvoj Slovenije). Tridomna sestava pa povzroča že pravo zmešnjavo, ki je bila razmeroma lahko obvladljiva le v časih »starega režima«, ko je zunajparlamentarna politična »koordinacija« prejudicirala skupščinske odločitve v splošnem in tudi v večini podrobnosti. V sedanji slovenski skupščini obstajajo med tremi zbori pomembne razlike, ki še otežujejo usklajevanje.

V družbenopolitičnem zboru sedi strankarska elita, ljudje, ki so večinoma popolni ali vsaj delni politični profesionalci, strankarski prvaki in govorniki, zlasti v klopih opozicije pa tudi ljudje z dolgoletnimi političnimi izkušnjami; polemike so dolge in zagrizene, proceduralni spori že prava znamenitost tega zbora; zbor velja za »najpočasnejšega« in zato žanje posmeh in ogorčenje preostalih zborov, ki ga morata kar naprej »čakati« (zaradi usklajevanja). V zboru občin sedi strankarska »druga garnitura« (pri tem seveda mislim na njen formalni položaj v strankah,

ne pa na osebne kvalitete posameznih poslancev), ki je deloma prav tako profesionalna, vendar na lokalnih ravneh (številni predsedniki občinskih skupščin in izvršnih svetov); ker je ta zbor že po definiciji najbolj obarvan z lokalnimi interesi, so delitve včasih »nadstrankarske«, vendar pa je prav v tem zboru Demosov glasovalni stroj najbolj učinkovit, saj je tu opozicija številčno najšibkejša (močnejše je prisotna pravzaprav le Liberalno demokratska stranka). Zbor združenega dela je najbolj značilen ostanek starih časov (kot je znano, »združenega dela« sploh ni več!), politični profesionalci so v manjšini, strankarska vezanost poslancev pa je v tem zboru najmanjša (v zboru je zelo močna skupina neodvisnih poslancev); zbor je znan po tem, da po navadi najhitreje konča svoje delo, pa tudi po svoji »neposlušnosti« – večkrat se je že zgodilo, da se je naveličal čakati na druga dva zbora in jo »popihal« še pred končanim postopkom medzborovskega usklajevanja; na začetku je veljal za edini zbor, v katerem je lahko opozicija »blokiral« Demos, sedaj pa tudi ta zbor hitro sprejme večino predlogov izvršnega sveta, zlasti zaradi naraščajoče nestrpnosti poslancev, ki jim neskončna zasedanja skupščine preprečujejo normalno opravljanje njihovih siceršnjih delovnih dolžnosti.

Dodatna oteževalna okoliščina za usklajevanje je običajno velika množica amandmajev k najpomembnejšim oziroma politično najspornejšim zakonom, ki je deloma posledica velikih (»zgodovinskih«) sprememb, ki jih uvajajo, deloma pa velike naglice, s katero se sprejemajo (na prste ene roke bi lahko našteli zakone, ki smo jih v zadnjih mesecih sprejemali po normalnem, trifaznem postopku!), in blokade v delu (preštevilnih) skupščinskih delovnih teles. Pri sprejemanju amandmajev v posameznih zbori se najbolj očitno kažejo deloma že naštete slabosti skupščinske sestave in dela (premajhno število političnih profesionalcev, različno medstrankarsko razmerje po zbori, »nenaravnost« vladajoče koalicije oziroma nenehni spori znotraj nje, preobilni dnevni redi s »preveč zgodovine na kupu« itd.). Po navadi vsak zbor sprejme svojo različico zakonskega predloga, amandmaji so dostikrat v nasprotju z osnovnim zakonskim tekstom in sami med seboj, skratka to, kar sprejme posamezen zbor, je lahko zmalinčeno do nerazpoznavnosti. Iz te zadrege zbori večinoma poiščejo najkrajšo pot, ki pa obenem napravi nesmiseln ves prejšnji postopek sprejemanja zakonov: kot osnova za usklajevanje so vzeti amandmaji, ki jih je predlagal oziroma sprejel sam izvršni svet, vse drugo je zavrnjeno. Rezultat je kajpak paradoksalen – namesto da bi kompliciranost skupščinske sestave omejevala moč vladnega aparata, ga samo še povečuje!

Kje je izhod? Liberalno demokratska stranka je že kmalu po začetku dela nove skupščine predlagala spremembo veljavne ustave, s katero bi kot pravilo uvedli skupna zasedanja vseh treh zborov, s čimer bi avtomatsko odpadli vsi problemi tridomnega usklajevanja. Ta predlog je bil načelen in »pošten«, saj bi s tem opozicija izgubila možnost, da s pomočjo zobra združenega dela (kot »njenega« zbora) ovira vladajočo koalicijo oziroma zavlačuje sprejemanje njenih predlogov. Predlog je zavrnil prav Demos sam, iščoč »skrito ozadje« tega predloga in boječ se, da bi na ta način »multiplicirane« polemike in replike opozicijskih prvakov samo še povečale težave, ki jih ima Demos z opozicijo v družbenopolitičnem zboru. Zato ne kaže drugega, kot da se iz tega začaranega kroga izvijemo s čimprejšnjim razpisom volitev po sprejemu nove ustave. Tisti Demosovi prvaki, ki se že zdaj zavzemajo za kasnejši razpis volitev, pravijo, da bi bilo neodgovorno in s stališča nacionalnih interesov škodljivo začeti predvolilno tekmo v najbolj ubčutljivem času nastajanja »mlade« države. Iz povedanega sledi prav nasprotno: ravno zaradi tega »časa« si Slovenija ne more več dolgo privoščiti takšne skupščine, kakršno ima sedaj!

Drugi velik problem slovenske skupščine zadeva proceduralne zaplete, ali, še natančneje, proceduralni nered. Veljavni poslovnik, ki je bil ob začetku dela nove skupščine le nekoliko popravljen in prilagojen večstrankarskemu sistemu, je pisan na kožo »pokojni« delegatski skupščini. To pomeni, da so dolga poglavja povsem irelevantna (ker opredeljujejo »delegatske odnose«), medtem ko je o tistem, kar mora biti srce poslovnika večstrankarske skupščine – trajanje razprave in možne omejitve, interpelacija in nezaupnica, zlasti pa način glasovanja oziroma ugotavljanja izida glasovanja – napisano le malo ali nič, pa še tisto, kar je, je premalo natančno in omogoča različne interpretacije.

Vzemimo le en zgled, ki pa je najbolj »usoden« – ugotavljanje izida glasovanja. Že pred volitvami spremenjena slovenska ustava določa, da zbori odločajo z večino glasov navzočih delegatov, poslovnik pa med drugim govori o tem, da je glasovanje »pravica in dolžnost« delegatov. Delegati seveda lahko glasujejo za ali proti, neodločneži pa se lahko vzdržijo. Do tu vse lepo in prav, kaj pa če poslanec sploh ne glasuje, čeprav je na seji navzoč in se tudi njegova prisotnost všteva v potrebno število glasov za pozitivno odločitev, torej »večino glasov navzočih«? Denimo, da smo pri ugotavljanju sklepčnosti pred glasovanjem v zboru našli 45 poslancev (41 je minimum sklepčnosti, 23 je večina navzočih). Ena zadrega se pojavlja zaradi »cirkuliranja« poslancev, ki kar naprej prihajajo in odhajajo iz dvorane (in kdo bi jim zameril – ob celodnevni sejah!), s čimer se tudi kar naprej spreminja potrebno število glasov za pozitivno odločitev, čeprav formalno še velja, da je to število 23 (do naslednje ugotovitve sklepčnosti, ki pa je večidel stvar preudarka predsedujočega). Druga zadrega, ki pa je pri glasovanjih v skupščini že skoraj zakonitost, se pojavi, ko se seštevek vseh glasov (pozitivnih, negativnih in vzdržanih) ne ujema s predhodno ugotovljenim številom navzočih. Na primer: 22 za, 10 proti, 9 vzdržanih; očitno 4 poslanci iz različnih razlogov niso glasovali. Predsedujoči, ki se drži poslovniškega določila, da je glasovanje tudi dolžnost in ne le pravica vsakega poslanca, ima na izbiro dve možnosti. Prva je, da teh štirih »prestopnikov« enostavno ne prizna in razglasi, da je novo potrebno število glasov za pozitivno odločitev 21 glasov in je torej odločitev sprejeta; toda v tem primeru je neposredno kršil ustavo, ki jasno zahteva večino glasov navzočih poslancev (mi pa smo ugotovili, da je navzočih 45 poslancev!). Druga možnost je, da glasovanje ponavlja toliko časa, da se mu rezultat »izide«, tako si včasih pomaga, denimo, predsednik družbenopolitičnega zbora; toda to je podobno otroški igrici, ki se ne spodobi parlamentu, poleg tega pa se tudi predsedujoči hitro naveliča in pusti, da stvari spet tečejo po starem toku. Skratka, prepričan sem, da bi resna revizija dosedanjih skupščinskih odločitev ugotovila, da je bil velik del (morda celo večina) odločitev sprejet s kršenjem ustavnih in poslovniških določil – in da mnoge sprejete odločitve pravzaprav sploh niso bile sprejete.

Rešitev, ki naj za naprej prepreči to skupščinsko blamažo (ki je, mimogrede rečeno, tudi stalen vir preprirov med vladajočo koalicijo in opozicijo), je preprosta. V novem poslovniku (če ta ne bo hitro sprejet, pa v starem) in s spremembo veljavne ustave je treba določiti, da se odločitve sprejemajo z večino opredeljenih glasov, da se torej vzdržani glasovi in tisti, ki niso glasovali (čeprav so bili navzoči), ne štejejo. To bi pomenilo tudi odpravo absurdnega pravila, po katerem se tisti, ki se vzdržijo, štejejo, kot da so glasovali proti nekemu predlogu, čeprav so s svojo vzdržanostjo samo prepustili odločitev drugim. Predsedujoče pa bi ob ugotavljanju, ali je neki predlog dobil več pozitivnih ali negativnih glasov, odslej skrbela samo še sklepčnost (prisotnost večine poslancev) kot pogoj za veljavno odločanje. To bi bilo tudi v skladu s prakso sodobnih evropskih parlamentov.

Rekli smo že, da je trifazni postopek pri sprejemanju zakonov (najprej obravnavanje predloga za izdajo zakona, nato osnotka in na koncu predloga zakona), ki naj bi bil pravilo, skrajšani ali hitri postopek pa le izjema, v praksi prve večstrankarske slovenske skupščine postal izjema, ki potrjuje pravilo. To se je v veliki meri dogajalo že v praksi prejšnje delegatske skupščine, zlasti zaradi nenehnih »intervencijskih« zakonov, ki so bili potrebni, da neverjetno zapleteni sistem »samoupravnega sporazumevanja in dogovarjanja« ni preprosto razpadel (značilen zgled so bile tako imenovane družbene dejavnosti, organizirane v »zloglasnih« samoupravnih interesnih skupnostih, kjer je lahko usklajenost njihovih odločitev z »nacionalnim interesom« zagotavljala le država z »začasnimi« zakoni; drug primer je bil ekonomski sistem, ki ga je bilo treba po začetku gospodarske krize v 80. letih neprestano spreminjati oziroma popravljati, da bi zadostil stalnim spremembam v ekonomski politiki zvezne vlade). Po večstrankarskih volitvah pa je ta praksa doživela vrhunec, saj sta se »nujnim zadevam«, ki jih prinaša splošna kriza, pridružila še potreba po celoviti spremembi »domačega« sistema in naglo »odcepljanje« od pravnega sistema federacije. Prepričljiv dokaz te prakse, ki iz skupščine dela nemočno žrtev izvršilnega aparata (celo preko mere, ki je sicer značilna za vse sodobne parlamente), je sprejemanje zakonov po hitrem postopku, ko poslanci dobijo »na klop« zakonski tekst, ki ga prvič vidijo, morajo pa ga sprejeti že isti dan. Zato je treba v novo ustavo vnesti varovalke pred nadaljevanjem te prakse. V drugih parlamentih je postopek sprejemanja zakonov različno urejen, ponekod poznajo načelo »treh branj« zakonskih predlogov, drugod obveznost, da predloge najprej obravnavajo parlamentarna delovna telesa, v nekaterih parlamentih se temu pridružuje še možnost za odložitveni veto zgornjega doma ipd. V novo slovensko ustavo bi morda bilo treba zapisati kot pravilo dvofazni postopek (saj mora biti predlagatelj ob predlogu za izdajo novega zakona sposoben izdelati že tudi osnutek), ob morebitnih skrajšanih (namesto dveh le »ena faza«) ali celo hitrih (zakon »na klop«) postopkih – to pač narekuje realnost sedanjega »zgodovinskega obdobja« – pa obveznost dvetretjinske večine pri odločanju o uvedbi teh postopkov.

DRAGO ZAJC

Vloga parlamentarnih delovnih teles v legislativnem procesu

Glede na klasično teorijo reprezentativne vladavine je moč sprejemanja zakonov osredotočena v parlamentu, ki je edini predstavnik suverenega ljudstva in zato tudi pooblaščen izražati voljo ljudi v obliki zakonov. Ta pravica pa je v praksi sodobnih držav vendarle precej omejena ali pa celo zgolj načelna, saj jo predstavniško telo deli z izvršilnim organom, različnimi regionalnimi ali republiškimi skupščinami, v posameznih primerih tudi z volilnim telesom (na podlagi referendum) in celo s svojimi lastnimi delovnimi telesi. Obstaja vrsta razlogov, zaradi katerih vlada ni več zgolj izvršilni pomočnik parlamenta, ampak ima odločilno vlogo tudi pri predlaganju in oblikovanju zakonov. Med njimi so npr. celovitost