

Uvodni zapis

V preteklem letu smo naše sodelavce že pritegnili k obravnavi političnih strank, volitev, ustavnih sprememb in preureditve Jugoslavije. Tokrat obravnavajo temo Slovenski parlament, in sicer kot politologi, pravniki, komunikologi, sociologi, ekonomisti, kot družbeno angažirani premišljevalci, posebej pa tudi kot poslanci, ki skušajo povzemati dosedanje izkušnje. Zanimalo nas je, kako ocenjujejo dosedanje delo slovenskega parlamenta (problemi in dileme); sestavo sedanjega parlamenta (skupščine) in implikacije na njegovo delovanje; zasnovu nove slovenske ustave in vprašanja parlamentarizma; vlogo poslancev, njihov odnos do političnih strank in volilnega telesa, temo o profesionalizaciji poslancev; odnos med »pozicijo« in »opozicijo«, med vlado in parlamentom, med parlamentom in javnostjo; (ne)naslanjanje slovenskega parlamenta pri sprejemanju odločitev na znanost in stroko, in končno, kaj lahko zapišejo o nastajanju »parlamentarne politične kulture«.

S to temo bomo nadaljevali tudi v prihodnje. Danes objavljamo prispevke, ki smo jih prejeli do zaključka redakcije. V razpravi sodelujejo: mag. Marjan Brezovšek, asistent FSPN; dr. Danica Fink-Hafner, asistentka FSPN; mag. Spomenka Hribar, poslanka Skupščine Republike Slovenije; dr. Albin Igličar, profesor Pravne fakultete; dr. Lev Kreft, poslanec Skupščine R Slovenije, mag. Igor Lukšič, asistent FSPN; Andrej Magajna, poslanec Skupščine R Slovenije; dr. Boštjan Maršič, profesor FSPN, dr. Anton Perenič, profesor Pravne fakultete in sodnik Ustavnega sodišča R Slovenije; Tone Peršak, docent na AGRFT in poslanec R Slovenije; dr. Danijel Pučko, profesor Ekonomske fakultete v Ljubljani in poslanec Zvezne skupščine; dr. Ciril Ribičič, profesor Pravne fakultete in poslanec Skupščine R Slovenije; Mile Šetinc, poslanec Skupščine R Slovenije; mag. Drago Zajc, raziskovalni svetnik FSPN in Viktor Žakelj, poslanec Skupščine R Slovenije.

MARJAN BREZOVŠEK

Parlamentarni nadzor nad izvršno oblastjo: funkcija in oblike

1. Če parlament kot demokratični simbol ni sporen, pa sta njegova stvarna vloga in vpliv mnogo bolj vprašljiva.¹ Dostikrat je namreč učinkovit vpliv parlamenta zožen, tako da je težko reči, da v celoti opravlja oblast, ki mu po ustavi pripada. Ta pa je dejansko zelo velika in vključuje tako zakonodajno oblast kot

¹ J. A. G. Griffith, M. Ryle, M. A. J. Wheeler-Booth: *Parliament: Functions, Practices and Procedures*, Maxwell & Sweet, 1989; P. Laundy, *Parliaments in the Modern World*, Gover, 1989, G. R. Boynton, C. L. Kim (eds), *Legislative Systems in Developing Countries*, Durham, 1975; A. F. Eldridge (ed), *Legislative in Plural Societies*, Durham, 1977.

tudi v mnogih primerih nadziranje in celo strmoglavljanje vlade. To naj bi potrjevalo, da je takšen parlament suveren ali vsaj da uteleša ljudsko suverenost.²

Če bi bilo možno razdeliti predstavništvo zgolj v dve skupini – vplivno zakonodajno liberalno demokratičnih držav in njeno zgolj simbolično prisotnost v avtoritarnih režimih – bi bilo usodo in značilnosti teh teles zelo enostavno razumeti.³ V stvarnosti razlike, kljub temu da je zakonodajna oblast »šibkejša« v avtoritarnih kot v liberlanih sistemih, niso tako (toliko) ostre, da bi dovoljevale takšno izrazito (radikalno) delitev. V liberalnih ureditvah vlade sicer »dopuščajo« zakonodajalcem razpravljati o glavnih problemih in predstavnikom izrekati kritiko, vendar pa jim na splošno uspeva tudi v tem, da proces oblikovanja politik zaradi tega ni preveč spremenjen. Vlade namreč v teh sistemih lahko zaradi močne strankarske discipline »obvladajo« (nadzirajo) parlament oziroma njegove odločitve.⁴ Največ razprav se zato vrti okoli določitve, kako pomemben je parlament v odnosu do oblasti (moči) vlade.⁵

Razen te odkrite in enostavne strankarske sestavine pa je v teh sistemih še ena šibka točka, ki kaže, da je prevlada parlamenta nad vlado v celoti dvorezna.⁶ To, kar se prikazuje (in je dejansko tudi lahko kot učinkovit parlamentarni nadzor, lahko vlada izkoristi za povečanje vpliva nad parlamentom. Dejstvo je namreč, da je v tej verziji uravnoteženega⁷ sistema vladne odgovornosti parlamentu inherentno predpostavljeno, da noben nadzor ni nikdar popolnoma enostranski. V svoji najbolj enostavni ustavni obliki je to očitno tam, kjer ima parlament moč, da strmoglavi vlado, vendar pa pri tem tvega, da bo razpuščen. Politične implikacije takšnega vzajemnega nadzora so ogromnega pomena. Kjer ima parlament stvarno moč nadzora nad izvršno oblastjo, kot je bilo to v Franciji do 1958. leta, je učinek lahko celo negativen, ker se zdi, da parlament spodjeda legitimnost režima s svojo nesposobnostjo vzpostavljanja konzistentne politične usmeritve.⁸ Dosledno uveljavljanje ločitve oblasti in razmejevanje funkcij od osebnosti (strank) pa lahko olajšata parlamentu brzdanje vpliva vlade.⁹

2. Malo je držav v današnjem modernem svetu brez nekakšne oblike zakonodajnega telesa (parlamenta), ne glede na njihovo nebogljenost in pomanjkanje vpliva (nemoč) ter njihovo popolno zmanipuliranost v avtoritarnih (totalitarnih) režimih. Če liberalno demokratični sistemi nimajo vedno tako izrazitega omejevanja vpliva zakonodaje oblasti, ki pomeni tudi izgubo ugleda režima in predstavniškega telesa samega, pa je vendarle malo držav, kjer je zakonodaja ključni element v nacionalnem procesu odločanja.¹⁰ Zato ni presenetljivo, da je že vsaj od konca

² Rousseau (Družbena pogodba, 3. knjiga, pogl. 15) je trdil npr., da je bil britanski parlament resnično suveren, ljudje pa so lahko svojo vlogo odigrali samo v kratkem obdobju volitev. Tudi J. Locke je bil mnenja, da ima parlament vrhovno oblast v skupnosti. To se ne zdi več primerno tudi v sami Veliki Britaniji, kjer velja reklo, da lahko parlament stori kar koli, razen da spremeni moškega v žensko, preživelo bolj iz navade kot pa iz želje po natančnosti.

³ O preseganju dihotomske klasifikacije političnih sistemov gl. M. J. Gasiorowski, *The Political Regimes Project, Studies in Comparative International Development*, Spring 1990, vol. 25, no 1, str. 109–125.

⁴ J. Blondel, *Comparative Government: an introduction*, Hertfordshire, 1990, str. 241.

⁵ P. Worton, *Parliaments: A Frameworks for Analysis*, West European Politics, July 1990, vol. 13, No 3, str. 3.

⁶ G. Smith, *Politics in Western Europe*, Gower, 1989, str. 189.

⁷ Glede na odnos parlament – izvršna oblast se ta sistem označuje tudi kot »unified system« v nasprotju s predsedniškim sistemom.

⁸ Za francosko tretjo in četrto republiko (od 1875–1958) je bila značilna šibka vlada kot rezultat nerazvitega strankarskega sistema. Vpliv zakonodaje je bil seveda negativen.

⁹ P. Norton (ed), *Legislatures*, Oxford, 1990, str. 16.

¹⁰ Y. Meny, *Government and Politics in Western Europe*, Oxford, 1990, str. 156.

19. stoletja pri evalvaciji parlamentarizma prisoten pesimizem, ki je dobil svojo paradigmo v konceptu o »zatonu parlamentarizma«.¹¹

Z vidika upadanja vloge in vpliva parlamenta hkrati s povečevanjem obsega vladne aktivnosti, kar naj bi ogrožalo same temelje liberalne demokracije, je bilo 19. stoletje označeno kot »zlata doba« parlamentarizma, zlasti, čeprav ne izključno, v Evropi.¹² To lahko pojasnimo z dvema dejavnikoma, ki sta v različnih obdobjih prispevala k premoči zakonodajne oblasti, čeprav sta si nasprotujoča. Zgodnejši od obeh opozarja na relativno osamitev zakonodaje od širših družbenih sil; kasnejši označuje vstop množic v politiko, ko je delavski razred dobil volilno pravico. V obeh obdobjih je bilo predstavništvo, čeprav na različne načine, središče političnega življenja in pojem »liberalna demokracija« je točna opredelitev vrzeli med njima. »Delovanje liberalne države je tako potekalo s tekmovanjem med političnimi strankami, odgovornimi nedemokratičnemu elektoratu«,¹³ socialno zožena volilna baza pa je politično izbiro postavljala v okvire zakonodaje. Odsotnost množičnih strank, strankarske discipline in celo glavnih značilnosti stranke je dajala članom predstavniških teles posebno svobodo pri nadzoru nad izvršno oblastjo in, ker je vladajoča elita izhajala iz istih družbenih razredov, spremembe vlade niso povzročale nestabilnosti. Zakonodaja je imela tako velik pomen pri vladanju, vendar pa takšne okoliščine niso dolgo trajale.

Glede na spremenjene okoliščine (razširitev volilne pravice, novi načini in sredstva komuniciranja ter drugačna ekonomska in družbena struktura) in različen kontekst (strankarska demokracija) in sodobno vladanje, primerjave z idealno sliko iz 19. stoletja, ko naj bi bil parlament z izražanjem demokratične volje temelj ustavnega sistema, učinkovito nadziral vlado in bil glavni pobudnik zakonodaje, niso ustrezne.¹⁴ Bolj natančne in realistične interpretacije izhajajo namreč iz sprememb, ki jih je doživel parlamentarizem, in ne iz idealizirane preteklosti. Po mnenju Pierra Avrila¹⁵ gre za prilagajanje novim političnim in družbenim razmeram liberalne demokracije in modernemu načinu vladanja (relativizacija zatona parlamentarizma). Čeprav je res, da večino zakonov pripravlja eksekutiva, pa imajo parlamenti na voljo še druga sredstva vplivanja, kot so npr. uveljavljanje amandmajev k zakonodaji, uporaba pritiska večinske stranke ali koalicije, mobilizacija javnega mnenja itd. Prav tako ne bi smeli zamenjevati posledic agitacije in nestabilnosti z demokratičnim nadzorom parlamenta nad izvršno oblastjo. Parlamenti so se neizpodbitno spremenili in vprašanje je, ali bi sploh lahko delovali, če bi bile vlade oziroma njihova pooblastila zelo omejena.

V sodobnih razmerah (državna intervencija) se je namreč spremenila tudi vsebina zakonodaje. Od družine, lastnine in kriminala je predmet zakonodaje postal v 20. stoletju mnogo širši in zajema zlasti družbene in ekonomske teme, ki zahtevajo specialiste, kar poslanci navadno niso, sploh pa ne za vse teme, ki so na dnevnem redu.¹⁶ Parlamenti so bili namreč redkokdaj bolj predstavniki, kot so danes. Volilna pravica je bolj ali manj univerzalna, volilni postopki pa se vse bolj izpopolnjujejo in demokratizirajo. Parlamenti tako (p)ostajajo forumi političnega

¹¹ gl. Lord Bryce, *Modern Democracies* (1921), vol. I., str. 367–77.

¹² K. Southeimer, *Parliamentarianism in Modern Times*, Universitas, Vol. 26, 1984, str. 1.

¹³ C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Clarendon Press, 1966, str. 35.

¹⁴ Y. Meny, isto, str. 192–193.

¹⁵ P. Avril, *L'Assemblée d'aujourd'hui*, Pouvoirs, vol. 34, 1985, str. 9.

¹⁶ Zanimivo pa je, da je privatno pravo v rokah zakonodaje.

življenja par excellence in zahvaljujoč množičnim medijem se njihovo poslušalstvo in gledalstvo povečujeta. Ne smemo tudi pozabiti, da se člani vlad, vsaj v Evropi, v glavnem rekrutirajo iz parlamentov (ali najmanj legitimizirajo). Parlamenti sodelujejo pri oblikovanju dnevnih redov, vlade si ne morejo privoščiti ignoriranja parlamentarnih nasvetov in mnenj ter predlogov. Parlamentarni nadzor se vse bolj povezuje z javnostjo in tako izboljšuje in ga ne gre presojati samo z vidika glasovanja o zaupnici ali izrazih nezaupanja in predlogih v zvezi s tem. Parlamenti torej dobivajo in lahko igrajo novo vlogo. Kot ugotavlja Polsby,¹⁷ so parlamenti danes bolj kot kdaj koli »večnamenske organizacije«, ki igrajo vse vidnejšo vlogo v liberalnih demokracijah, njihov vpliv pa ni omejen na zaprt prostor formalne politične arene.

Parlamenti torej niso monofunkcionalna telesa.¹⁸ Zakonodajni organi na različne načine izvajajo pomembne funkcije vzdrževanja režima. Študij teh funkcij premika težišče razprav od odnosov med predstavniškimi in izvršnimi organi k odnosom zakonodajnih teles do državljanov. Packenham tako razlikuje enajst funkcij (opredeljenih po pomembnosti za politični sistem), ki jih razvršča v tri skupine, to so: legitimnost; rekrutiranje, socializacija in izobraževanje; in politično odločanje ali vpliv.¹⁹ Razlikovanje zakonodajne aktivnosti in oblikovanje politik na različnih področjih je pomembno za analizo zakonodajnih teles, ki torej nimajo samo funkcije odločanja (alokacije vrednosti). Pomen funkcij in njihovo uresničevanje sta zelo različna od države do države in od zakonodaje do zakonodaje. Zato je vsako predstavništvo treba proučevati v kontekstu politične kulture, v katero je vpeto. Kultura določa tako položaj in vlogo zakonodaje v političnem življenju naroda kot tudi različne druge vidike njenega obstoja. Vse te funkcije so doživele znatne spremembe v 80. letih v skoraj vseh državah.²⁰ Z ustavnopolitičnega vidika so najpogostejše obravnavane predvsem tri funkcije parlamenta: predstavniška funkcija, funkcija odločanja in funkcija nadzora nad izvršno oblastjo.

4. S praktičnega vidika sta razen funkcije nadzora pomembni predvsem parlamentarna funkcija spreminjanja, zavračanja in legitimiziranja zakonodajnih predlogov in funkcija razjasnjevanja različnih alternativ v parlamentarni razpravi.²¹ Parlamentarna razprava je lahko učinkovito sredstvo politične komunikacije in nadziranja eksekutive, če sta zagotovljeni svoboda kritike in svoboda organiziranja različnih mnenj in opozicije tako zunaj kot znotraj nacionalnega predstavništva.²² Nadzor nad dotacijami in izdatki (stroški) ter usmerjanje razprave in preiskovanj različnih zadev (v posebnih odborih in komisijah) sta pomembna vira moči modernih parlamentov. Poudarek ni na oblikovanju pravil, ampak na njihovem izvajanju. Parlamenti ne upravljajo, ampak samo temeljito preiskujejo implementacijo politik; odtod takšen pomen nadzorne funkcije. Vse te funkcije so tudi tesno povezane in soodvisne. V ospredju obravnav v parlamentu so tudi nefinančna vprašanja, to je politična vprašanja, kot so prednostne naloge, nacionalni cilji, ideologije, metode reševanja javnih zadev in njihovo izvajanje. Stopnja parlamentarne avtonomije je odvisna zlasti od postopkov in pravil igre, po katerih parlament deluje, s tem pa tudi izvajanje nadzorne funkcije.

¹⁷ Polsby, *Legislatures*, v *Handbook of Political Science*, Wesley, 1975, str. 301.

¹⁸ P. Norton, isto, str. 1–16.

¹⁹ R. Packenham, *Legislatures and Political Development*, v A. Kornberg, L. D. Musolf (eds), *Legislature in Developmental Perspective*, Durham, 1970.

²⁰ *Parliaments in Western Europe*, Special Issue, *West European Politics*, isto.

²¹ I.D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Oxford, 1973, str. 144–146.

²² Problem kritike se dostikrat zamenjuje z obstrukcijo.

Te ugotovitve kažejo, da zakonodaja in izvršna oblast kljub Montesquieujevi teoriji ne moreta biti popolnoma ločeni, če hočemo zagotoviti učinkovit nadzor.²³ Glavne oblike parlamentarnega nadzora nad izvršno oblastjo so: glasovanje o zaupnici ali nezaupnici; nadzor nad denarjem (javno porabo), soadministriranje z vlado na področju zunanje politike, obrambe in mednarodnih sporazumov; splošna parlamentarna razprava; interpelacije in vprašanja; obravnave in raziskave odborov in komisij ter različna polpravna telesa (ombudsman). Glasovanje o zaupnici ali nezaupnici se sicer še vedno uporablja in je tudi znatno izboljšano, vendar pa je pomen tega nadzornega sredstva močno upadel. Politične krize in uresničevanje načela odgovornosti se v glavnem ne rešujejo z ustavnimi sredstvi, ampak interno, znotraj večinske stranke ali koalicije. Druge oblike nadzora ne vodijo nujno takoj tudi k padcu vlade, zato so sekundarna sredstva. Vendar pa postajajo pomembnejša parlamentarna vprašanja in zahteve po informacijah in različne raziskovalne komisije, česar ne bi smeli zanemariti. Tudi oblike in praksa nadzora se zelo razlikujejo v posameznih državah, čeprav je tudi vse več posne-manj in prenosa koristnih izkušenj.

5. Tradicionalno je mogoče parlamentarni nadzor razdeliti na neposreden in posreden.²⁴ Neposredni nadzor se nanaša na odločanje o postavljanju in odstavljanju vlade ter na individualno in kolektivno odgovornost vlade itd. Posredni nadzor je povezan z nujnostjo vladajoče partije (ali koalicije), da uveljavi disciplino in prepreči padec vlade. Nadzor nad eksekutivo ima dva zelo različna vidika: prvi se nanaša na politične omejitve postavljene vladi, drugi pomeni ukvarjanje s podrobnim izvajanjem izvršne oblasti. Nadzor nad izvršno oblastjo ni samo nek specifičen in statičen problem, ampak pomeni tudi soočanje s spremenjenimi razmerami, strukturami in težnjami družbe, v kateri živimo. Tu pa se že srečamo tudi z različnimi stiki, ki jih uveljavlja izvršna oblast pri reševanju zadev, od prelivanja in razbremenjevanja, privatizacije in deregulacije, omejevanja in širjenja proračuna itd. Pri tem ne smemo pozabiti še na dejstvo, da je eksekutiva vedno tudi interesna skupina, ki jo obremenjujejo še nacionalni interesi, bodoče potrebe, varnost, ideologija in ne nazadnje tudi ohranitev oblasti.

DANICA FINK HAFNER

Odprtost parlamenta za družbene pobude kot kazalec njegove modernosti

(nekateri predhodni ugotovitve)

Uvod

Ena od pomembnih značilnosti modernega političnega sistema (in s tem tudi parlamenta) je njegova odprtost k družbi, odzivnost na družbene zahteve in pobu-

²³ J. Blondel, *Legislative Behaviour, Government and Opposition*, Vol. 5 (1970), str. 67–85 govori celo o »viskoznosti«.

²⁴ Gl. več G. Smith, isto, str., 242–248.