

ležbe, bi lahko zaključili, da gre za ne ravno visoko stopnjo profesionalne identifikacije.

Ankaranski posvet je imel tudi primerno medijsko odmevnost in tako je bila ne le ožja strokovna, ampak tudi širša zainteresirana javnost seznanjena z »ankaranskim parlamentarizmom« in to na profesionalno korekten način. V razliko od lanskoletnega poročanja se letos ni nihče na politologe »ježil« in »jaril« z oznakami »krizologi«, ki da razpravljajo v obmorskih letoviščih (glej Delo z dne 25. 5. 1990).

Po ankaranskem politološkem posvetu so slovenski politologi vendarle bližje odgovoru na vprašanje, s kakšnim raziskovalno empiričnim in znanstveno teoretičnim ključem je možno odpirati in spremljati probleme parlamentarizma in še posebej slovenskega parlamenta. Referati in razprave v Ankaranu so pokazale, da slovenski politologi niso obremenjeni z nekakšnim idolatričnim sindromom parlamentarizma ter da se zavedajo težke izmerljivosti družboslovne polifonije parlamentarizma. Ankaranski posvet jih bo, vsaj kar se presojanja parlamentarizma tiče, varoval pred črno-belo kontrapunktično presojo in dihotomijo: sijaj, vzpon – zaton, propad parlamentarizma. Parlamentarizem očitno uhaja »dokončni« teoretični umestitvi; ne gre torej le za njegov temni pohod navzdol, niti za politično in teoretično evforično vnebovzetje parlamenta. Z vsaj relativno teoretično dognanostjo so politologi v Ankaranu izmerili »daljo in nebeško stran« parlamentarizma in s svojimi nastopi, po moji sodbi, kljub vsemu preprečili, da bi parlamentarizem na Slovenskem postal le teoretično konjunkturna tema, kot je bil svojčas delegatski sistem, pri čemer politologi niso bili »nedolžni«. In res je: bilo bi slabo, če bi parlamentarizem postal nekakšen teoretično avantgardni absolutum, zanemarjalo pa bi se druge, prav tako politološko pomembne teme, ki so tudi potrebne in vredne družboslovne členitve.

VUČINA VASOVIĆ*

Parlamentarizem in demokracija

Govoriti danes o parlamentu oziroma o parlamentarizmu, posebno v prosocialističnih in postsocialističnih državah, tudi v Jugoslaviji, ni niti malo lahko. Za to so vsaj trije utemeljeni razlogi. Prvi razlog je: tudi če obstajajo bogate parlamentarne izkušnje in dosežki, je ostal parlament še vedno zapletena in odprta tema. Zapletena zato, ker se prav v parlamentu združujejo in prepletajo neke temeljne predpostavke in učinki določenega političnega sistema in vse v njem, kot na lakmus papirju, kažejo neke globinske lastnosti določene politične ureditve. Prav zaradi teh označevalnih lastnosti parlament že s samim svojim obstojem oziroma z načinom obstajanja in delovanja pomeni neke vrste okno, skozi katero se lahko pogleda v globlje plasti nekega sistema politike, v njegovo demokratično moč in dosežke. Tudi kadar skuša politična elita izkoristiti parlament kot kritje ali kuliso za svojo samovoljo oziroma kot prostore za simuliranje ljudske volje, ta ne more povsem zanesljivo in na daljši rok uspešno igrati takšne demokratično mimikrijske vloge. Zato ni priporočljivo, da se možni ali resnični despoti, diktatorji ali avtokrati sklicujejo na parlament niti tedaj, kadar ga uporabljajo kot sredstvo za manipulacijo. Toda, tudi če je za avtokrate in avtokracijo nezanesljiv zaveznik, je parlament osrednja os demokratičnega sistema in hvaležno področje za raziskovanje. Za raziskovalca, ki ne želi le gledati, temveč tudi nekaj videti, ni vedno lahko razbrati

* Dr. Vučina Vasović, profesor Fakultete za politične vede v Beogradu.

v živi in pogosto zmedeni dinamiki parlamentarnega življenja utrip globljih plasti, protislovij, napetosti in možnosti neke družbe.

Da je parlament tudi odprta tema, ni treba mnogo dokazovati. Dovolj je spomniti na okoliščino, da večstoletne razprave o nekaterih ključnih parlamentarnih vprašanjih niso končane niti v najbolj razvitih državah. To je treba posebej poudariti danes glede na to, da se ne tako redko srečujemo s površnim, naivnim ali ideologiziranim prepričanjem, da je parlamentarizem skupaj s tržiščem, večstrankarstvom in svobodnimi večstrankarskimi volitvami nekaj, kar je kot politična lastnost ali sestavina razvitega sveta dokončno in zaključeno, nekaj, kar je treba enostavno prevzeti brez vsakih pomislekov ali dopolnjevanja z domačimi »začimbami«. Kolikor toliko resen primerjalni vpogled v parlamentarno izkušnjo nas kaj hitro prepriča, da bi ob zasnavljanju in izgrajevanju parlamentarnega kompleksa morali računati s posebnostmi »domačega materiala«. Brez ustreznih, vsaj minimalne družbene oziroma »domače« podstat postanejo tudi visoko opevane parlamentarne tvorbe v praksi prej ali slej prazne iluzije ali farse.

Vendar pa tega »domačega« pomisleka ni treba razumeti kot rdečo luč za izkušnje razvitega parlamentarnega sveta. Odprtost nasproti nekim pridobitvam parlamentarne demokracije ali nasproti parlamentarnim rešitvam, ki imajo bolj ali manj splošni značaj, lahko pride samo prav vsaki družbi, ki ima resno namero, da se razvija demokratično in ki ima vsaj minimalne pogoje, da to tudi uresničuje.

Drugi razlog za »delikatnost« parlamentarne teme v socialističnih in postsocialističnih državah, tudi v Jugoslaviji, je popolnoma nerazvita parlamentarna praksa. Aklamativni in »okrnjeni« parlament ni hvaležno področje za analizo. To prav gotovo ni zanimivo področje za bolj ambiciozne raziskovalce, ki bi želeli na nekem, sicer zelo indikativnem izseku politične stvarnosti pokazati svoje raziskovalske sposobnosti. Postsocialistična, pluralistična parlamentarna izkušnja je prekratka za neko globljo in bolj zanesljivo analizo. Vendar pa ta praksa, čeprav kratka, združuje v sebi neke širše vidike političnega trenutka in sistema in pomeni prav zato hvaležen predmet za politično analizo. Lahko pričakujemo, da bo v naslednjih letih boj za nadaljnjo demokratizacijo in obstoj demokratične politične ureditve potekal predvsem v parlamentu in okrog parlamenta in da bo zaradi tega parlament prišel v središče resne politične analize. Širše vključevanje družbenih, zlasti še političnih znanosti v te nove demokratične potrebe in možnosti družbe, je razumljivo samo po sebi. Pri tem je treba vedeti, da v obdobju nastajanja – bolj kot obstajanja – parlamentarizma oziroma parlamentarne demokracije prispevek teh znanosti ne more biti omejen le na izkustveno-raziskovalno raven. Zato bodo tudi v naši razlagi prvine normative in izkustvene analize ter kombiniranega poudarjanja pomena ene in druge ravni.

Tretji razlog za zapletenost te teme, posebno kadar govorimo o jugoslovanskem primeru, je v širini in globini skupne družbene in politične krize ali v »nedokončanosti« že začetega procesa politične pluralizacije in demokratizacije. Globina krize največkrat sama po sebi izriva problematiko demokracije in parlamentarizma; komu je sploh še do nekih demokratičnih fines v razmerah boja za golo preživetje! Ko govorimo o »nedokončanosti«, mislimo na dejstvo, da je zaključeno samo prvo dejanje jugoslovanske drame: oblikovanje republiških držav oz. republiških političnih sistemov na novih pluralističnih temeljih. Pričakovati je, da se bo kmalu začelo drugo dejanje oz. veliko jugoslovansko družbeno in politično »pospravljanje«. V tej obsežni in dinamični medigri se nacionalne smeri na veliko pripravljajo na izhod iz krize; od vsega se zdi vsaj zaenkrat najbolj bistveno in zanimivo tisto spektakularno »snemanje rokavic«. Ljudje lahko samo ugibajo, ali so to rokavice za »ring« ali za »banket« ali za nekaj tretjega. Kjer ni pravne države in demokracije, zato pa tudi ne pravega parlamenta in parlamentarizma, je za politike dejansko prostor v ringu ali na plesu oziroma na mitingu ali na paradi. Lahko le upamo, da se republiška vodstva bolj ali manj zavedajo teh velikih skušnjav oblasti in da so te skušnjave, tudi če obstajajo, trenutne in minljive.

Glede na demokratično moč parlamentarne demokracije ali parlamentarizma v širšem smislu in glede na nujno potrebo po širšem in globljem proučevanju parlamentarne problematike v naši družbi, sta zelo dobrodošli namera in odločnost organizatorjev, da prav v tem trenutku postavijo to temo v javno razpravo. Razume se, da se ob tej priložnosti ni mogoče poglobljati v vse plasti te zanimive in zapletene problematike, zato se bomo omejili le na nekatere problemske sklope in še tu le na neka vprašanja v obliki tez. V prvem delu bomo govorili o stanju parlamentarnih študij pri nas in po svetu, v drugem bomo proučevali nekatera vprašanja dimenzioniranja ali postavljanja parlamenta v širši okvir političnega odločanja in vpliva. Naj še pripomnimo, da s parlamentarizmom označujemo bolj razvito parlamentarno prakso ali sistem vplivnega parlamenta, kot pa sistem parlamentarne vlade, kot se parlamentarizem največkrat označuje.¹ Od pojma parlamentarizma v ožjem smislu bi obdržali odgovornost vlade pred parlamentom in še nekatere druge značilnosti.

1. Stanje parlamentarnih študij – raziskovanj

Parlament in parlamentarizem sta zanesljivo področji, kjer sodobna misel v Jugoslaviji zaostaja ne le za raziskovanji v razvitem svetu, temveč tudi glede na raven, ki jo je sama že dosegla pred časom. Medtem ko se parlamentarne študije in raziskovanja v svetovnih razsežnostih v zadnjih petnajstih do dvajsetih letih eksplozivno razvijajo, so v Jugoslaviji ne le v stagnaciji, temveč v zaostajanju. Vendar pa s temi primerjavami ne kaže pretiravati.

Čeprav je to slaba uteha, naj vendar poudarimo, da so parlamentarne raziskave celo v državah kot sta Anglija, ki je znana kot zibelka parlamentarizma, in Združene države Amerike, ki jim mnogokrat pravijo »država kongresne vlade«, po mnenju nekaterih dobrih poznavalcev te problematike teoretično omejene in niso mnogo prispevale h kopičenju znanja o parlamentarnem življenju nasploh. Še več, Patterson odkrito poudarja, da je »bilo britansko parlamentarno raziskovanje metodološko primitivno. Ocene so bile narejene na pamet« (»The Assessment was hardnosed«).² Poleg tega so bile po njegovem mnenju raziskave parlamentarne prakse in obnašanja preveč etnocentrične, brez širšega primerjalnega pogleda. Če je bilo tako v najbolj razvitih družbah, lahko brez velikih raziskav predvidevamo, kakšno je stanje v drugih, zlasti nerazvitih državah. Če v razvitih državah za to ni trdnega opravičila, je v nerazvitih državah prav v tem, da tudi v razvitih državah položaj ni dosti boljši.

Toda, medtem ko je razviti svet to svojo pomanjkljivost opravičil ali odstranil s pravo eksplozijo parlamentarnih raziskav, pa v zadnjem času v v. hodnoevropskih postsocialističnih državah, zlasti še v Jugoslaviji, prav v razdobju, ko bi pričakovali razvoj takih študij, nekatere neugodne okoliščine grozijo, da bo problematika demokracije, v sklopu tega pa tudi vprašanje parlamentarizma, potisnjena na rob. Vendar pa kaže zaradi boljšega razumevanja parlamentarne zgodovine in položaja, tako »njihovega« kot »našega«, opozoriti na tri dejstva. Prvič, do razmaha parlamentarnih študij v svetu ni prišlo zaradi nekega trenutnega razcveta parlamentarizma oz. okrepljene vloge in vpliva parlamenta glede na njegov prejšnji položaj. Nasprotno, lahko bi celo rekli, da je prišla ta plima parlamentarnih raziskav prav v času, ko je moč parlamenta v velikem številu držav do neke mere upadla.³

¹ Parlamentarno vlado je zgoščeno formuliral Epstein na ta način: »Parlamentarna vlada je oblika ustavne demokracije, v kateri izhaja izvršna oblast iz zakonodajne oblasti in je njej tudi odgovorna«. Epstein D. L., »Parliamentary Government«, u. Sills L. D. ed. *International Encyclopedia of the Social Science*, N. Y. 1968.

² Patterson C. S., *Understanding the British Parliament*, Political Studies, 1989/3, p. 449.

³ Curtis M. ed., *Introduction to Comparative Government*, Sec. ed. Harper Collins Publishers, Inc. 1990, p. 20.

Drugič, porast in razvoj parlamentarnih raziskovanj sta v veliki meri pogojena s porastom in krepitvijo stikov poslancev z njihovimi volilnimi enotami oziroma volilci. Bolj razviti stiki poslancev z njihovimi volilci v Veliki Britaniji (več potovanj v volilne enote, dopisovanje, sprejemanje strank, daljše bivanje v volilni enoti, zahteve in pričakovanja lokalnih strank, da poslanci živijo v svoji enoti, večje angažiranje pri lokalnih zadevah, več raziskav, več stikov z ministri itd.) so v teku časa izpostavili potrebo po drugačnem organiziranju poslancev, med drugim tudi potrebo oz. težnjo poslancev, da organizirajo poslansko službo v volilnih enotah.⁴ V svojih poslanskih pisarnah s sekretarjem in ustreznim osebjem (personal constituency office) ti politični »brezdomci« spletajo svoja temeljna politična in poslanska gnezda. Mnogi v tem vidijo povečanje politične možnosti poslancev v parlamentarnem življenju in odločanju. Bolj intenzivni stiki poslancev z »volilno bazo«, zlasti pa krepitev poslanskih služb⁵ in delo v volilnih enotah⁶ so značilni tudi za ZDA. Modeloma parlamentarne prakse v teh dveh državah sledi tudi Kanada.⁷ Nekoliko preseneča, da je možno podobne pojave opaziti tudi v Keniji, Koreji in Turčiji.⁸ Skratka, lahko rečemo, da »eksplozija« poslanske službe pa tudi nekaterih drugih oblik poslanske in parlamentarne aktivnosti postaja širši svetovni pojav (worldwide phenomenon).⁹

Porast dinamike parlamentarnega dela in poslanskega življenja v volilnih enotah spremlja opsežna raziskovanja različnih plasti in zornih kotov, tako individualnega poslanskega kot »kolektivnega« parlamentarnega obnašanja.¹⁰ Naj opozorimo zlasti na raziskovanja o obnašanju poslancev in o njihovih stikih z volilnimi okrožji. Ta raziskovanja v marsičem nadaljujejo že prej znana in zelo zanimiva in že uporabljana opazovanja.¹¹ Nato so še študije o osebnih vrednotah oz. o usmeritvah in prepričanju poslancev in o vplivu le-teh na njihovo volilno obnašanje (voting behavior), o znotrajstrankarskem disidentstvu, o stopnji notranje integracije oz. o soglasju parlamentarne elite;¹² raziskovanje notranje strukture parlamenta z razvejanjo mrežo odnosov in njihovega povezovanja z »zunanjimi« viri vpliva, skrbno opazovanje odnosov v parlamentu oziroma poslancev in strank oziroma lokalnih strank ali strankarskih vodij; proučevanje parlamentarnih ali subparlamentarnih organov (komiteji, komisije), večsmerna raziskovanja odnosov družbene strukture ali socioekonomskega položaja poslanca in njegovega političnega obnašanja.

Eden od močnih razlogov za razmah parlamentarnih študij je razvoj demokratične javnosti in zavesti o pomenu parlamentarnega življenja za demokracijo. Ob

⁴ Marsh W. J., »Representational Changes: the Constituency M1«, in Norton Ph., *Parliament in 1980*, Oxford, Basil Blackwell, 1985, Wood M. D., »The Conservative Member of Parliament as Bobbyst for Constituency Economic Interests«, *Political Studies*, 1987/35.

⁵ Johannes R. J., *To Serve the People: Congress and Constituency Service*, Lincoln, Neb. University of Nebraska Press, 1984.

⁶ Parket R. G., *Homeward Bound: Explaining Changes in Congressional Behavior*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

⁷ Clarke D. H. – Price G. R. – Krause R., »Constituency Service Among Canadian Provincial Legislators: Basic Findings and a Test of the Three Hypotheses«, *Canadian Journal of Political Science*, 1975/8.

⁸ Kim L. Ch. – Barkan D. J. – Turan Ja. – Jewell E. M., *The Legislative Connection: The Politics of Representation in Kenya, Korea and Turkey*, Durham, N. C. Duke University Press 1984.

⁹ Loewenberg G. – Patterson C. S. – Jewell E. M., eds. *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1985, 97–131; Loewenberg G. – Patterson C. S., *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown, 1979, Mezey M., *Comparative Legislatures*, Durham, N. C. Duke University Press, 1979, 159–193.

¹⁰ Eulau H. Wahlke C. J., *The Politics of Representation: Continuities in Theory and Research*, Beverly Hills, Sage, 1978; Patterson C. S., »The British House of Commons as a Focus of Political Research«, *British Journal of Political Science*, 1973/3.

¹¹ Ilbert P. C., *Parliament: Its History Constitution and Practice*, New York, Henry Holt, 1911.

¹² Kim L. Ch. – Patterson C. S., *Parliamentary Elite Integration in Six Nations, Comparative Politics*, 1988/4; Kim L. Ch. – Patterson C. S., »The Integration of Parliamentary Elites in Less Developed Countries«, v knjigi, Czudnowski M. M. ed. *Political Elites and Social Change*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1983.

vse bolj razvitih in relativno samostojnih sredstvih komunikacij, ob javnosti dela in ob demokratični opoziciji morajo biti znanstvena raziskovanja parlamenta močan dejavnik v oblikovanju javnega mnenja, s tem pa tudi jez pred stalnimi poskusi močnejših delov političnih elit, zlasti strankarskih izvršnih vrhov, da bi marginalizirali oz. »kolonizirali«¹ parlament. Prav s svojim prizadevanjem za ohranitev in vzpodbujanje parlamentarnih ustanov in življenja predvsem z »odpiranjem«² parlamentarne »knjige«³ javnosti in sodelovanjem – posrednim ali neposrednim – v oblikovanju javnega mnenja, dobivajo razvite parlamentarne študije polni smisel in opravičilo. Zato ni slučajno, da so v razvitih državah parlamentarni raziskovalci tako iskana in cenjena »veja«⁴ politične sociologije oziroma političnih raziskovalcev.

Za sodobno možno demokratično in parlamentarno prakso v Jugoslaviji ima lahko širši parlamentarni vpogled v parlamentarno izkušnjo večplastni pomen. Zaenkrat kaže vsaj na tri zadeve. Prvič, v parlamentarnih raziskavah obstajajo velike praznine. Te praznine obstajajo kljub naporom nekaterih raziskovalcev, da bi v okviru svojih širših znanstvenih proučevanj raziskovali parlament, in kljub temu, da nekatere pomembne študije, poleg drugih vprašanj, obravnavajo tudi parlamentarno problematiko. Drugič, širša primerjalna parlamentarna in raziskovalna izkušnja kaže, da parlamentarne študije v svojem razmahu niso bile samo pasiven izraz in nemi spremljevalec določenega političnega dogajanja, temveč tudi aktiven dejavnik in dodatna moč v utrjevanju in dinamizaciji odprtega demokratičnega parlamentarnega življenja. Tretjič, širša primerjalna izkušnja tudi kaže, da je bil razvoj parlamentarnih študij delno izraz širšega procesa demokratizacije. Ker so v Jugoslaviji danes izpolnjeni nekateri pomembni pogoji za delovanje aktivnega parlamenta in parlamentarne demokracije, predvsem večstrankarski sistem in svobodne volitve, lahko pričakujemo tudi bolj dejaven odnos družbenih, zlasti političnih ved do te vodilne demokratične institucije. Z drugimi besedami, lahko pričakujemo, da bodo te vede v novem pluralističnem in demokratičnem nastajanju dale svoj prispevek k razvoju parlamentarnega življenja.

2. Nad parlamentarnim nihilizmom in parlamentarno romantiko ter med njima

Na kaj pravzaprav navaja širša primerjalna parlamentarna politična raziskovalna izkušnja? Zaenkrat lahko rečemo, da prinaša vsaj tri sporočila. Prvič, iz bogate parlamentarne prakse in parlamentarne misli je mogoče povzeti dosežke, ki imajo skoraj univerzalni politični oziroma demokratični pomen in za katere bi se bilo treba brez pomislekov zavzemati v našem dnevnem političnem prizadevanju. Drugič, ta praksa kaže, da morajo za uresničitev nekaterih pozitivnih in sprejemljivih rešitev obstajati tudi ustrezni pogoji. Brez teh pogojev se načelno lepe rešitve pogosto zmaličijo in se spremenijo v svoje nasprotje. Tretjič, širše proučevanje parlamentarne prakse kaže, da tudi na tem področju, tako kot na mnogih drugih, obstajajo nekatera odprta vprašanja in da je ob njihovem razreševanju težko racionalno argumentirati ali se odločati za eno ali drugo rešitev. Računati je treba tudi za dejstvom, da vse to ni jasno označeno in ločeno med seboj; za nekatera vprašanja bi težko rekli, ali spadajo v prvo, drugo ali tretje področje. To je lahko še dodatni razlog za razvoj resnih parlamentarnih proučevanj.

Glede na vse to bomo tu govorili o nekaterih statusnih, funkcionalnih in strukturalno-organizacijskih straneh parlamentarne problematike. Če govorimo o splošnem statusu ali položaju parlamenta v političnem sistemu, velja opozoriti na dve ravni analize. Prva je normativna – s celim kompleksom zamisli in načrtovanja položaja parlamenta v sistemu političnih vrednot in v splošnem sistemu politike. Druga je bolj izkustvena raven, s težnjo, da ugotovi ali izmeri položaj parlamenta v realni strukturi moči in vpliva. Tudi kar zadeva normativno raven, kaže razlikovati dva nivoja. Eden je vezan na pravni odnos oziroma na ustavo in parlament. V svojih globljih plasteh to vprašanje vsebuje še nek problem, ki je povezan

s splošnim odnosom med pravom in politiko. O tem je na raznih straneh dosti napisanega in ne delamo si utvar, da bi tu lahko povedali kaj več in kaj bolj novega in več od tega, kar je že bilo povedano. Zato se bomo malo dlje zadržali na drugem nivoju normativne ravni, ta pa se ukvarja z določanjem položaja parlamenta v okviru splošne organizacije oblasti in političnih institucij. Po dolgi parlamentarni izkušnji in nakopičenem spoznanju o vplivu in možnostih parlamenta lahko z veliko stopnjo zanesljivosti rečemo, da so gledanja oziroma pričakovanja ali zavzemanja za to, da bo parlament suveren, ali kakor bi rekel Wilson (1884) pred svojim predsednikovanjem, »osrednja prevladujoča oblast«¹³, preveč romantična. Maksimalistični parlamentarni projekti, posebej še takrat, kadar so del širših strateških zamisli in tekočega političnega načrta, so lahko ne samo nerealni, temveč tudi družbeno politično večstransko škodljivi.

Maksimalistični projekt parlamenta predvsem ne ustreza nekaterim novejšim tokovom družbe in politike. Ti novi tokovi kažejo na določeno upadanje nekdanjega sijaja in moči parlamenta. To težnjo je v zelo izostreni obliki izrazil John Siley, ko je rekel, da ni niti najmanj točno običajno gledanje, da parlament ukazuje, minister pa posluša. »Minister ukazuje, on je kralj in ne sluga; upravlja tako z ljudstvom kot s parlamentom. Res je sicer«, dodaja Siley, »parlament ga je okronal in ga lahko tudi razreši.« Tudi Sidney Law se je čudil, kako lahko parlament gospodari z organizacijo oblasti in z vlado, če je ista stranka zastopana v vladi s svojimi generali, v parlamentu pa s svojimi vojaki. Ob tem navajajo tudi razloge za takšne premike v odnosu med parlamentom in vlado. Največkrat navajajo naslednje razloge: prvič, povečanje funkcij in stroškov države objektivno zapleta in otežuje delo in položaj parlamenta tudi takrat, kadar se iskreno prizadeva, da bi bil v središču odločanja; drugič, povečanje in krepitev birokracije številčno in funkcionalno; tretjič, zapletenost političnih – tako notranjih kot tudi zunanjih zadev; četrtič, pomanjkanje informacij, potrebnih za sodobni proces odločanja; petič, primanjkljaj parlamentarne administracije in služb, ki bi bile na voljo poslancem, oz. dejstvo, da so te službe, tam, kjer obstajajo, bolj na voljo visokim izvršnim funkcionarjem kot pa poslancem; šestič, vse glasnejše težnje izvršnih in političnih voditeljev, da bi bili tudi ti predstavniki ljudstva, kot so to poslanci; sedmič, neredko prevladujoč položaj strankarskih voditeljev; osmič, težnja vse bolj razvitih, vse bolj prisotnih in vse bolj vplivnih množičnih medijev, da se najraje obračajo k resničnim in »otipljivim« centrom oblasti. Vsemu temu je treba dodati tudi določena pričakovanja, pa tudi navade posebno v manj razvitih državah, da se na izvršno oblast gleda kot na dejavnik modernizacije.¹⁴

Preveč ambiciozno zamišljen ali prenapet parlament oz. parlament, ki ima funkcije in naloge, katerih objektivno ne more nositi in opravljati, se v praksi hitro spremeni ali v nemočno, ali v manipulativno institucijo. V bistvu tak predimenzioniran a prazen parlament včasih pride prav ravno tistim dejanskim političnim mogočnejšem, ki ne trpijo nikakršnega nadzora, še najmanj parlamentarnega.

Lucidni Mill je pred mnogimi drugimi doumel dobršen del te resnice, pa je hotel rešiti, kar se še rešiti da. To, kar je treba in kar se more rešiti, je določena mera pomembnosti in vplivnosti parlamenta. Tej nalogi posveča Mill pretežni del svojih intelektualnih naporov. Na več mestih posredno ali neposredno poudarja, naj parlament ne bo prevladujoče in političnoupravljalsko, temveč omejujoče in nadzorno telo resnično kompetentne in upravljalske oblasti. Zato dela jasno razliko med funkcijo nadzora nad vlado in funkcijo vladanja v ožjem politično upravljalnem operativnem smislu (Between controlling the business of government and actually doing it).¹⁵ Samo tako razlikovanje in razdelitev funkcij lahko zagotavlja

¹³ Wilson W., *Congressional Government: A Study in American Politics* Meridian Books, 1956, p. 23.

¹⁴ Curtis M. ed., *Introduction to Comparative Government*, Sec. ed. Harper Collins Publisher Inc. 1990, p. 21.

¹⁵ Mills S. John, *Consideration on Representative Government*, v knjigi, Acton D. H. ed. *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, London, Dent and Sons, 1951, p. 229, 230.

odgovornost in delo vlade na eni strani in nadzorno moč parlamenta na drugi strani. Če ni mogoče pričakovati, da bo neko predstavniško oziroma parlamentarno telo tudi operativno-upravljalno prevladujoče telo, je vendar mogoče in nujno parlament postaviti v položaj »ultimativne nadzorne oblasti«¹⁶ ali kot forum, ki deluje kot nadzornik svobode in središče pameti in razprave.¹⁷ Doseči ustrezno ravnotežje med tema dvema funkcijama ali strukturama oziroma med odgovorno vlado in demokracijo, je po Millu najtežje in osrednje vprašanje v »umetnosti vladanja«.¹⁸

Po tistem, kar je imel Mill za zadnjo obrambo spodobnega in realnega položaja parlamenta, je Weber udaril z vso silo. Weber misli, da parlament ne more biti niti središče odločanja niti »središče pameti« oziroma mesto argumentiranja in razprave, kjer se oblikujejo avtoritativne odločitve in programi.¹⁹ Novejša gibanja, zlasti širjenje volilne pravice in razvoj političnih strank so spodkopali klasično liberalno koncepcijo in obliko parlamenta, ki predstavlja središče oblasti, njegove člane pa pri opredeljevanju vodijo predvsem splošni interesi. V novih razmerah se je središče oblasti pomaknilo proti vladi, poslanci pa so postali »stroj za dviganje rok« (Yes men).

Glede na vse te ideje in na opozorila prakse se zdi, da bi bilo v našem iskanju optimalnega »modela« parlamentarne demokracije in parlamentarne institucije potrebno posebno pozornost posvetiti ideji »prevladujočega predsednika in vplivnega parlamenta« (dominating president and influential parliament). Predsednika se tu razume kot izvršno oblast in vse to bi veljalo tudi za vlado v nekem, morda nekoliko razširjenem sistemu parlamentarne vlade. Takšno uravnoteženje zakonodajne in izvršne oblasti bi prispevalo k obvarovanju sistema tako pred spreminjanjem predsedniške v diktatorsko oblast in pred spreminjanjem parlamenta v himerično institucijo – oziroma v najboljše plačani moški zbor na svetu – kot je rekel nek avstrijski pisatelj.

V bolj konkretnem določanju položaja parlamenta v strukturi vpliva ali v hierarhiji ali razporedu moči, obstajajo različne razlage. Za nas se zdijo posebno zanimive tri takšne razlage. Po prvi, najpogostejše poimenovani kot skupinska teorija politike in parlamenta, je parlament mesto, kjer se merijo mnoge vplivne interesne skupine in v njem puščajo jasne sledove svojih pritiskov oziroma količine svojega vpliva. Izhajajoč iz tako zamišljenega okvira²⁰ veliko raziskovalcev meni, da je parlament samo »ravnotežje oblasti«²¹ ali »pasivni sodnik« v tekmovanju oziroma v boju različnih skupin (referee)²². V nasprotju s tem nastaja drugačno gledanje, po katerem ima parlament mnogo več samostojnosti, avtentičnosti in vpliva. Po mnenju Bauerja dajejo številne okoliščine – med drugim zapletenost postopkov, možnosti za posebno vzpodbujanje ter omejena pozornost širšega kroga ljudi ali volilcev na posamezne probleme pa tudi obstoj protiravnotežnostnih sil – poslanece precej svobode in samostojnosti na mnogih področjih.²³ Številni raziskovalci te usmeritve zanemarjajo ali ignorirajo vpliv interesnih skupin.²⁴

¹⁶ Mill S. John, *Considerations on Representative ...* Op. cit. p. 228.

¹⁷ Mill S. John, *On Liberty*, Harmondsworth, Penguin, 1982, p. 168.

¹⁸ Mill S. John, *On Liberty*, Harmondsworth, Penguin, 1982.

¹⁹ Beber M., *Politics as a Vocation*, v knjigi, Gerth H. H. – Mills W. C. ed. *From Max Weber*, New York, Oxford University Press, 1972, p. 102.

²⁰ Bentley F. A., *The Process of Government*, Chicago, Chicago University Press, 1907; Truman B. D., *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.

²¹ Latham E., *The Group Basis of Politics: A Study of Basing-Point Legislation*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1953.

²² Bailey S. K., *Congress Makes a Law: The Story Behind the Employment Act of 1946*, New York, Columbia University Press; Niakanen W. A. Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

²³ Bauer R. A. – Poll S. I. – Dexter A., *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, 2nd ed. Chicago, University of Chicago Press, 1972; Matthews D. R. – U. G. *Senators and Their World*, Chapek Hill, University of North Carolina Press, 1960.

Smisel poudarjanja take samostojne in vplivne vloge parlamenta je istočasno poudarjanje potrebe po obstoju neke osrednje prave ustvarjalne predstavniške institucije, ki bo sposobna presegati pat-pozicije, do katerih prihaja ob neposrednem spopadanju interesnih skupin. Prav v parlamentu se ustvarjajo razmere za združevalni proces, v katerem posamezniki in skupine v argumentiranem razgovoru prilagajajo svoje politične preference in gradijo konsenzus. Brez tega združevalnega procesa (unitary process) v neposrednem ostrenju stališč in nasprotnih stališč interesne skupine in drugi udeleženci političnega procesa le redko spreminjajo svoje politične reference.²⁵

Tretja razlaga se skuša izogniti določenemu pretiravanju prejšnjih dveh. Ob uporabi nekaterih širših teoretičnih modelov demokracije za razlago in utrjevanje položaja in obnašanja parlamenta pride do neke kompromisne formule. V parlamentu je mogoče najti tako tekmovalne procese, v katerih sodelujejo predstavniki različnih in med seboj nasprotnih interesov, ki se zaključujejo s kompromisi ali vzajemnim prilagajanjem, ki zadovoljuje največje število predstavnikov, kot tudi tisto drugo razpravljalno racionalno-vrednostno stran, ki prispeva k temu, da je celoten zakonodajni proces nekaj več kot golo spopadanje interesnih skupin. Skratka, ta usmeritev poudarja, da v delu in odločanju parlamenta sodelujejo aktivno tako poslanci kot tudi interesne skupine in volilci.²⁶

Težko je reči, katera od teh treh razlag bi najbolj ustrezala sodobnemu parlamentarnemu stanju v Jugoslaviji. Preden bi se kakor koli odločili, bi bilo nujno opraviti ustrezne raziskave. Smisel predhodnega nekoliko širšega, primerjalnega pogleda na različne zamisli in razlage bi bil tudi v tem, da pokaže, kako v razvitih državah govorje in razmišljanje o strateških vprašanjih parlamenta ali o parlamentarnih reformah in kako to spremljajo z resnimi in podrobnimi raziskavami parlamentarne problematike. Z določenim tveganjem, da poenostavljamo, bi se vendarle lahko reklo, da je za razlago naše trenutne parlamentarne realnosti najbolj zanesljiva prva razlaga; za tisto, kar bi nam najbolj ustrezalo, pa tretja. Z drugimi besedami, trenutna parlamentarna praksa kljub določenim spremembam izraža in v največjem delu potrjuje namere in zahteve vrha dejansko vladajoče politične formacije oziroma vladajočega razmerja interesov in skupin. Lahko samo upamo, da pot do parlamenta, ki bi imel širši politični »gabarit« in demokratično moč, ne bo predolga.

Podrobnejše določanje teh normativnih in izkustvenih statusnih razsežnosti olajšuje tudi delo funkcionalnega določanja razsežnosti parlamenta. Tudi tu nam je lahko izkušnja razvitih držav in demokratičnih ureditev zelo koristna. Temeljno sporočilo te izkušnje se glasi takole: parlamenta ni treba precenjevati, niti ga ne kaže preobremenjevati. Mnogi teoretiki in raziskovalci demokracije že od zdavnaj upravičeno opozarjajo, da je treba prav v prid parlamentu in demokraciji omejiti njegove številne funkcije na tisto mero, ki jo še zmore. Ni slučajno, da je del parlamentarnih reform v razvitih državah sledil prav tej smeri.

V skladu s tem imajo oziroma opravljajo parlamenti običajno naslednje funkcije. Prva in temeljna je vsekakor zakonodajna. Pri tem velja opozoriti, da je sprejemanje zakonov treba razumeti bolj v smislu oblikovanja in uzakonjanja, kot v smislu »izdelovanja odločitev«. To kar Almond upravičeno poudarja za sisteme parlamentarne vlade, bi se lahko trdilo tudi za mnoge druge sisteme. Odločitve, vezane na javno politiko in zakonodajo, se pripravljajo v kabinetih ali ministrstvih, parlament oziroma skupščina predvsem o njih razpravlja, jih dopolnjuje in formalno

²⁴ Dexter L. A., *Candidates Make the Issues and Give the Meaning*, Public Opinion Quarterly, 1956/19; Dexter D. A., *The Representative and His District*, v knjigi, Peabody R.-Polsby N., eds. *Perspectives on the House of Representatives*, Chicago Rand McNally, 1963.

²⁵ Vogler J. D. – Waldman R. S., *Congress and Democracy*, Washington, Congressional Quarterly, 1985.

²⁶ Hayes M. T., *Lobbyists and Legislators, A Theory of Political Markets*. New Brunswick, Rutgers University Press, 1981; Denzan T. A. – Munger C. M., *Legislators and Interests Groups: How Unorganized Interests Get Represented*, A. P. Sc. R. 1986/1.

uzakonja.²⁷ Zakonodajna funkcija je v bistvu skupno ime za več parlamentarnih funkcij.

Druga pomembna funkcija je artikulacija različnih interesov, njihovo povezovanje oziroma preoblikovanje v globalne politične zahteve in odločitve. Parlament, ki ni sposoben opravljati te funkcije, zgublja temeljni pomen in smisel. Tretji pomemben kompleks funkcij je kulturno-socializacijski in v dobršni meri vzgojni. V razmerah razvitih komunikacijskih sredstev, javnosti dela in demokratičnega parlamentarnega življenja tudi delo v parlamentu, parlamentarne razprave in spopadi različnih skupin in vplivnih dejavnikov v političnem življenju ne morejo ostati brez vpliva na oblikovanje mišljenja, stališč in vzorcev obnašanja širših slojev prebivalstva. Za velik del državljanov pomeni to, kar slišijo v parlamentu, tudi temeljni okvir za njihovo volilno izbiro. Ta del državljanov nima niti časa niti moči, mogoče pa tudi ne volje za kakršno koli širšo dejavnost ali iskanje drugih virov informacij oziroma spoznanj. Samo to dejstvo nalaga parlamentu tudi posebno odgovornost. Na podlagi tekoče parlamentarne prakse v Jugoslaviji se ne bi moglo reči, da se parlamentarni poslanci te funkcije dovolj zavedajo.

V širši krog socializacijske funkcije parlamenta sodi tudi socializacija političnih voditeljev. Ni treba pozabiti, da največje število političnih voditeljev v razvitih državah in demokracijah preživlja dobršen del svoje kariere v parlamentih. V Veliki Britaniji se člani volijo po večletni praksi v Spodnjem domu, navadno na položajih »back-benchers« ali mlajših ministrov. Čeprav je v ZDA položaj nekoliko drugačen, je treba vedeti, da je šest od devetih zadnjih ameriških predsednikov prišlo iz parlamentarnih klopi (tisti, ki niso imeli parlamentarne izkušnje so bili na visokih armadnih ali guvernerskih položajih – Eisenhower, Roosevelt, Carter, Reagan . . .) S precejšnjo verjetnostjo lahko predpostavljamo, da predhodna parlamentarna izkušnja bistveno vpliva na pomirljivost in strpnost političnih prvakov. Z nasprotnim argumentom bi se lahko predpostavljalo, da en del razlogov za trdoto elitnega političnega »materiala« v socialističnih oziroma postsocialističnih državah izhaja prav iz odsotnosti parlamentarnih izkušenj. Zrasli iz globin enopartijskih »temnih vilajetov« politični prvak v nekaterih postsocialističnih sistemih nimajo veliko smisla in nagnjenj za razvoj tako zapletene institucije. Ponovitve trmastega enopartijskega zastopanja in »blokiranja« parlamenta moremo danes spremljati v praksi novoizvoljenih večstrankarskih republiških parlamentov v Jugoslaviji.

Seveda pa ne smemo biti naivni in misliti, da je edini razlog zastoja v delu parlamenta in parlamentarizma le v ponavljanju preteklosti. Prav tako se moramo zavedati, da je vpliven parlament izziv vsaki oblasti, še posebej v okoliščinah, ki »iščejo« vodje in rešitelje.

Četrta funkcija parlamenta je nadzor v širšem smislu – nad najvišjimi oziroma najmočnejšimi položaji ali središči politične oblasti. Ta nadzor se lahko opravlja na različne načine in na več ravneh. Pomemben del nadzora je na področju, v našem žargonu rečeno, kadrovske politike. V nekaterih sistemih parlament voli šefa države (Italija, Sovjetska zveza), ponekod potrjuje šefa vlade (Nemčija, Izrael), v posameznih primerih potrjuje ministre ali visoke državne funkcionarje (ZDA). V paket teh kadrovskih funkcij spada tudi sprožitev postopka za odpoklic – seveda pod določenimi pogoji – najvišjih državnih funkcionarjev (impeachment – ZDA); v zvezi s tem ima parlament tudi nekatere sodne funkcije. Tako je v Veliki Britaniji Gornji dom formalno najvišja sodna stopnja za nekatere zadeve. Sodne funkcije ne opravlja cela lordska zbornica, temveč samo njeni člani, ki so zato imenovani: lord Chancellor in devet lordov pravnikov. V ZDA v slučaju odpoklica sproži postopek oziroma obtožbo Predstavniški dom oziroma eden od njegovih komitejev, vrhovno sodno stopnjo pa predstavlja senat. To smo posebej omenili zato, ker

²⁷ Almond G., Policy Making and Implementation, v knjigi, Almond, G., ed., Comparative Politics Today, A World View, Boston, Little Brown and Company, 1974.

menimo, da bi neka podobna »kadrovska« oblast prišla prav tudi parlamentu v sodobnih jugoslovanskih razmerah.

Druge oblike parlamentarnega nadzora – od možnosti izglasovanja nezaupnice vladi preko finančnega nadzora (posebno je razvit v ZDA) – do nadzora uresničevanja parlamentarnih odločitev in prevzemanja obsežnih preiskovanj vladnih akcij – so dobro znane in o njih tu ne bomo govorili. Ob tej priložnosti tudi ne moremo govoriti o nekaterih pomembnih »debatnih« in simboličnih funkcijah parlamenta.

Razumljivo je, da noben parlament, kaj šele že predhodno količjak statusno oblikovan in funkcionalno opremljen demokratični parlament, ne more ne obstajati in ne delovati na pričakovan način, brez ustrezne strukture in organizacije. Kadar gre za organizacijo parlamenta v širšem smislu, moramo razlikovati tri pomembne kroge. Prvi je parlament v ožjem smislu s poslanskim sestavom in plenarnim delom; drugi obsega določeno vrsto izvedenih parlamentarnih tvorb, zlasti komisij in komitejev; v tretjega sodijo določeni subparlamentarni sklopi, med katere se lahko šteje t. i. »železni trikotnik« (iron triangle), v katerem so predstavniki parlamentarnih komitejev, določenih agencij in interesnih skupin. Glede na status, funkcije in organizacijo v širšem smislu lahko rečemo, da parlament ni samo parlamentarna stavba s poslanci, temveč je to velik sistem ali »podjetje« oziroma cel parlamentarni svet, ki ima svoje »zakone« in »logiko«, svojo profesionalnost in potrebe.

Kakšna bo struktura parlamenta, je odvisno od mnogih dejavnikov in okoliščin. Ob tej priložnosti se ne moremo poglobljati v številna vprašanja te ravni parlamentarne problematike. Omejili se bomo na dve vprašanji. Prvo bi bilo: ali parlamentarizem, bolje rečeno demokratični in dejavni parlament zahteva oziroma daje prednost brezpogojno enodomni strukturi; ali se sploh lahko sprizajni z dvodomnostjo oziroma večdomnostjo. Ne da bi se spuščali v širšo razpravo o tem vprašanju, nam je bližje tako stališče, da ti dve »zadevi« nista za vsako ceno nezdržljivi in neuskladjeni²⁸, kot pa pojmovanje, po katerem parlamentarizem izključuje dvodomnost oziroma nujno vodi v prevlado enega od domov.²⁹ Možnost sporazumevanja o teh dveh težnjah bi zahtevala tudi določeno strukturo vlade (bolj koalicijsko kot večinsko).

Drugo vprašanje je podobno prvemu: ali je parlamentarizem oziroma vpliven in podjeten parlament v skladu s federalizmom? Če parlament pomeni sistem kabinete vlade oziroma westminstrski model parlamentarne vlade, tedaj bi na to vprašanje lahko takoj negativno odgovorili. Toda, če se parlamentarizem prepleta z neko vrsto širših oziroma koalicijskih kabinetov, tedaj so odprta vrata za neko obliko sožitja in dopolnjevanja med parlamentarizmom in federalizmom. Načelno bi se lahko reklo, da bi podobno sožitje lahko nastalo med parlamentarizmom in neko obliko federativno-konfederativne ureditve ali minimalne federacije. Če ni načelne nezdržljivosti med parlamentarizmom, dvodomnostjo in federalizmom oziroma minimalnega federalizma ali federativnokonfederativnega sistema, tega ne bi mogli reči za odnos med parlamentarizmom in konfederalizmom. Zdi se, da je parlamentarizem nezdržljiv s konfederalizmom.

V okviru organizacije parlamenta je treba vsekakor opozoriti na pomembne parlamentarne tvorbe, ki pogosto slovijo kot »minilegislature«, imenujejo pa se komisije in komiteji. Ali je sploh treba poudarjati, da veliko parlamentarno »podjetje« ne more delati brez organizirane mreže pomožnih in stranskih institucij in služb oz. »filtrov«, med katere spadajo različni komiteji in komisije. Zdi se, da bi bilo treba v sedanjem procesu oblikovanja demokracije in demokratičnih institucij, zlasti parlamenta, posvetiti posebno pozornost izkušnjam in rešitvam Italije, Francije in Nemčije. Za razliko od sistema Velike Britanije, v kateri so ti komiteji, kot se zdi, preveč šibki, posebno v odnosu do izvršnih služb, ali od ZDA, kjer so

²⁸ Lijphart A., *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

²⁹ Wheare C. K., *Legislature*, New York, Oxford University Press, 1963.

kongresni komiteji premočni, tako da pogosto odvzemajo moč celo delu samega kongresa, je v zgoraj naštetih državah sistem komitejev nekje med ameriškim in britanskim: dovolj močan, da je avtentična priprava za parlamentarno odločanje, in dovolj šibak, da ne more vnaprej določiti sklepov parlamenta in ga razlastiti njegovih legitimnih pristojnosti.

Razume se, da so vpliv in možnost parlamentarnih komitejev odvisne od vrste drugih pogojev, zlasti od količine moči ali statusa parlamenta v splošni razdelitvi politične moči. Parlamentarna vlada z močnim in prevladujočim kabinetom, ki ima odločujoč vpliv na parlament, ni naklonjena močnemu sistemu komitejev. Dejansko dobršen del pripravljalnih poslov, ki bi jih lahko opravljali komiteji oziroma take posle tudi resnično opravljajo v nekaterih drugih sistemih, v britanskem primeru opravlja vlada sama. Odločitev vlade, da neki svoj predlog spravi skozi parlament in uzakoni, je skoraj dokončna, ker parlament sprejema njene predloge večinoma brez večjih sprememb.

Zdi se, da v predsedniškem sistemu – ali v sistemu nekoliko bolj dosledne delitve oblasti – močnejši položaj parlamenta sam po sebi prinaša bolj samostojen in bolj vpliven sistem parlamentarnih komitejev. Na podlagi obsežnih primerjalnih študij nas Lijphart prepričuje, da je kongres ZDA veliko močnejše zakonodajno telo kot parlament v katerem koli drugem parlamentarnem sistemu.³⁰ Kako točno je to, kaže tudi Blondelova analiza, da je okoli ena tretjina odločitev ali odločanja (rule-making) lahko prerogativa kongresa ZDA, medtem ko je mogoče le 4–5% takih odločitev pripisati britanskemu parlamentu ali večini parlamentov zahodne Evrope.³¹ Nekateri novi premiki v britanskem primeru, ki kažejo, da delež sprejemanja predlogov vlade upada od 91–95% v času med leti 1945–70 na 61–73% v času od 1970–83, te ugotovitve bistveno ne spremenijo. V celotnem razdobju od 1945–83 leta je bilo približno štiri petine predlogov vlade sprejetih s soglasjem Spodnjega doma.³²

Vzporeden tej relativni šibkosti parlamenta v sistemu parlamentarne vlade je tudi nižji položaj ali nižja stopnja samostojnosti poslancev v primerjavi z njihovimi kolegi v sistemu bolj dosledno izvedenega načela delitve oblasti. V sistemu premočne vlade sta kakovost politike in sposobnost političnega sistema v preveliki meri odvisna od organiziranosti, odgovornosti in od značaja vlade; in kar je še bolj značilno – ni trdnih zagotovil, da bo vlada spremljala zahteve časa in prilagajala svojo organizacijo tem zahtevam. Zato Williams ostro kritizira prav ta »premoderni in antimoderni«³³ značaj britanskih institucij, zlasti vlade. »Osrednja vlada je«, pravi ta avtor, »zaprt sistem, zavrt v skrivnost, slabo upravljan in ima omejeno analitično in strateško sposobnost na vrhu.«³⁴ Sporočilo te kritike je, da so potrebne radikalne reforme, v okviru teh reformskih zahtev pa ima pomembno mesto predlog uvajanja komitejev, podobnih tistim v ZDA. Tak sistem komitejev bi okrepil vpliv parlamenta, s tem pa zmanjšal moč vlade.

Vendar pa vse ni tako enostavno. To, v čemer nekateri vidijo rešitev za britanski sistem, je za druge pomanjkljivost ameriškega sistema. Tako Mezey misli, da preveč decentralizirana in razpršena struktura kongresa z razvejanim sistemom komitejev, ki imajo poleg tega posebno privilegirana pravila procedure v predstavnem domu,³⁴ ob delitvi oblasti negativno deluje na sposobnost političnega sistema ZDA za odločanje oziroma ustvarjanje dobre javne politike. Mezey prav v teh dveh točkah zahteva spremembo, in to takšne, ki bi omogočale predsedniku, da prevlada nad procesom odločanja.³⁵

³⁰ Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian. Op. cit.* p. 78.

³¹ Blondel J., *An Introduction to Comparative Government*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1969, p. 355, 356.

³² Mechelen V.D. – Rose R., *Patterns of Parliamentary Legislation*, Aldershot Gower, 1986, p. 58.

³³ Williams W., *Washington, Westminster and Whitehall*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.

³⁴ Sinclair B., *The Transformation of the U. S., Senate*, Baltimore, John Hopkins Un. Press, 1989; Smith S. S., *Call to Order: Floor Politics in the House and Senate*, Washington, Brookings Institution, 1986.

³⁵ Mezey L. M., *Congress, The President and Public Policy*, Boulder, Westview, 1989.

In samo še eno, že omenjeno vprašanje. Gre za tisto vrsto subparlamentarnih zvez, ki prav tako varovalno vplivajo na delo parlamenta in se pogosto imenujejo »železni trikotnik«. To je tista »prizemna in podzemna« mreža odnosov in aktivnosti v predparlamentarnem preskušanju »terena« za odločanje v parlamentu. Kot v predhodnem primeru, je tudi ta mreža odnosov med predstavniki parlamentarnih komitejev, določenih agencij in interesnih skupin v dobrem delu odvisna od splošnega položaja parlamenta. Tudi ta »trikotnik« je, tako kot parlamentarni komiteji, slabši v parlamentarnem sistemu vlade, kot v sistemu delitve oblasti. Ko tu navajamo »železni trikotnik«, mislimo predvsem na njegovo demokratično moč in na njegovo možnost, da bo sredstvo in protiutež strankarske in izvršne oblasti. Pri tem ne smemo zanemariti tudi drugih možnih negativnih strani tega trikotnika.

Danes se v Jugoslaviji ne more govoriti niti o razviti praksi parlamentarnih komitejev niti o kakšnem »železnem trikotniku«, ki bi kazal možnost razreševanja odnosov med številnimi interesnimi skupinami oziroma subjekti neposredno na širšem političnem prizorišču. V temelju še vedno delujoči filtri enostrankarstva in enopartijske izvršne oblasti ožijo možnosti ustvarjanja ne samo bolj vplivnega parlamenta, temveč tudi že omenjenih, izvedenih ali subparlamentarnih političnih tvorb. To so danes področja, kjer bi bilo mogoče narediti pomembne korake v smeri že začetega »osvajanja« parlamenta ali sistema demokracije, v katerem bi imel parlament ugleden in vpliven položaj.

Oblikovanje parlamenta je treba dopolniti s še bolj jasnim načrtanjem načel, ki so pomembna za praktično delovanje in obnašanje živih dejavnikov parlamentarnega življenja – poslancev. Tudi tu je več odprtih vprašanj; naj omenimo samo dve od njih. Prvo zadeva odnos poslancev in njihovih volilnih enot. To vprašanje se z vso ostrino postavlja v kratki politični praksi pluralnih parlamentov v Jugoslaviji. Menimo, da je Burke že pred skoraj dvesto leti zaključil to vprašanje, ko je odklonil, da bi igral poštarja svoje bristolske enote v parlamentu. To praktično pomeni, da je treba v morebitni dilemi okoli imperativnega in svobodnega mandata vsaj načeloma izbrati to drugo.

Drugo vprašanje zadeva odnose med poslancem in njegovo stranko. Tudi to vprašanje se je v teh pluralističnih razmerah zaostriло. Ni težko najti primerov, da poslanci zaradi strankarske discipline ne izražajo svojih stališč, če so ta različna od stališč stranke oziroma strankarskega vrha. Zgodi se celo, da se odrekajo tistim izjavam, ki so jih v trenutkih morebitne nepazljivosti že izrekli. To, kar je bilo rečeno za odnos poslanca do njegove volilne enote, bi moralo veljati tudi v odnosih poslanca do njegove stranke. Skratka, poslanec mora biti v svojem parlamentarnem delu in obnašanju osvobojen diktata stranke. Tega seveda ni enostavno zagotoviti niti v najstarejših in najbolj razvitih parlamentarnih demokracijah, kakršna je Velika Britanija. Dober poznavalec britanskih razmer Rosse meni, da v tej državi še zmeraj obstaja strankarska vlada.³⁶ Obstoj strankarske vlade in strankarske discipline je verjetno eden od pomembnih razlogov za omejeni vpliv in vlogo parlamentarnih komitejev na parlament in vlado.³⁷

³⁶ Rosse R., »Still the Era of Party Government«, *Parliamentary Affairs*, 1983/36.

³⁷ Marsh J., *Policy Making in a Three Party System: Committees, Coalitions and the Parliament*, London, Methuen, 1986.