

sistem, na »vhod« v politični sistem, prav tako pa tudi na »izhod« iz političnega sistema. Učinkovito odločanje poslancev predpostavlja tudi ocenjevanje doseženih rezultatov glede na tisto, kar je bilo načrtovano. Pri tem je zelo pomembno, da so cilji merljivi, da bi tako lahko zdržali politični test. Če merljivost izostane, potem niso realne možnosti vrednotenja učinkov odločanja.

LITERATURA:

- Parliaments in Western Europe, West European Politics No 3/1990
Parliament and Pressure Politics, uredil Michael Rush, Oxford 1990, Claredon Press
Maurice Duverger: Demokracija bez naroda, RAD, Beograd 1968
Stane Južnič: Politična kultura, Založba Obzorja, Maribor 1989
Milan Matić: Političko predstavljanje, Radnička štampa, Beograd 1974

ANTON PERENIČ

Parlament in pravna kultura

Zamisel, da bi bilo mogoče na petih do šestih straneh oceniti delo slovenskega parlamenta, bi me morala, zlasti ob utemeljitvi, da gre za razmislek o temi, »ki je ne le teoretično izzivna, ampak tudi družbeno izjemno pomembna«, prej odvrčati kot spodbujati k pisanju. Če bom vendarle napisal nekaj na hitro zbranih utrinkov, bom to storil pod vplivom predlogov, ki jih je v vabilu nanizal glavni in odgovorni urednik. V njih vidim prej željo, da bi tokratni odzivi na vabilo prispevali k izoblikovanju primerne raziskovalnega načrta kot pa k zaokroženi presoji dosedanjega dela parlamenta.

H kritično sproščenemu odnosu do parlamenta bi utegnila prispevati znana, nekaj desetletij trajajoča ugotovitev o krizi parlamenta, ki ji ni videti konca in zaradi katere ostaja parlament še naprej težak in neozdravljiv bolnik. Če so zvezdni trenutki evropskega parlamentarizma napolnjeni z velikimi simboličnimi dejanji in pomembnimi zakonodajnimi akti že zdavnaj minili in če je pred nami le še bolj ali manj shiran in neučinkovit organizem, potlej res ni videti vzroka, zakaj bi se do njega obnašali pretirano spoštljivo in obzirno. Tudi tedaj ne, ko gre za domači parlament, saj si išče svoj navdih prav v evropskem parlamentarizmu.

Res je sicer, da je v njegovih prvih korakih najti nekaj prej omenjenih zvezdnih utrinkov ali vsaj njihovih odsevov, če že ne izjemnih zakonodajnih dejanj, pa vsaj vrsto simboličnih potez; »zgodovinskih odločitev« in obrednih vzhičenj, ki te odločitve spremljajo. In ob njih se posameznik mora počutiti majhnega in nebojlenegega, pa naj si še tako vztrajno ponavlja prepričanje (ki je vsaj posredno postalo sestavni del prenovljene idejne družbene zasnove), da bi moral biti prav on – posameznik mera političnih institucij in da je njegova pravica spraševati se, v kolikšni meri je posamezna institucija občutljiva tudi za njegovo videnje družbenih razmer in njegovo dojetje potreb po velikih dejanjih in odločitvah. Nekaj samozavesti in odločnosti bi mu morala vlivati izkušnja preteklih desetletij, v katerih ni manjkalo »zgodovinskih« prelomnic in avantgardnih naskokov neubogljive dejanskosti, ki so omejevali posameznikovo avtonomnost in svobodo ter terjali pokorščino in

predajanje sistemu. Tudi če gre za »našo državo« in »naš parlament« ne kaže pozabiti, da gre še vedno za oblast in oblastno ustanovo, ki ju lahko samo nenehni nadzor in zdrav skepticizem zadržujeta v mejah racionalne znosnosti.

Če odmislimo simbolična dejanja in zanosno ustvarjanje zgodovine in pristane mo pri bolj prozaičnemu početju parlamenta, se nam za njegovo ocenjevanje ponuja nekaj bolj ali manj uporabnih in izdelanih meril.

Vsaj za pravnika bi bilo mogoče dejavnost parlamenta zožiti na njeno sklepno fazo: oblikovanje normativnih aktov. Že statistični podatki o tej dejavnosti bi pokazali, da je za dejavnost parlamenta v novi sestavi značilna izjemna delavnost. Tudi če odmislimo akte, ki jim ni mogoče pripisati neposrednega pravnega učinkovanja (deklaracije, izjave, mnenja, stališča itn.) lahko ugotovimo, da je v sorazmerno kratkem času dovolj pomembno posegel v veljavno ustavo in s tem v temeljne značilnosti veljavnega pravnega sistema, postavil na glavo ustaljeni hierarhični red, značilen za zvezno državo, spremenil in dopolnil na desetine veljavnih republiških zakonov ter sprejel vrsto povsem novih. Podrobnejša normativna analiza bi pokazala, na katera področja je najgloblje posegla zakonodajna dejavnost in kje je bilo največ obotavljanja. Zgovoren je tudi podatek o številu pobud, ki jih je prejelo ustavno sodišče za presojo ustavnosti novih zakonov. Če smo še vedno pri statističnih podatkih, bi kazalo upoštevati tudi podatke o tem, kolikšna je bila vloga izvršnega sveta pri spodbujanju zakonodajne dejavnosti, saj bi nam razkrili, da se slovenski parlament ni oddaljil od ustaljene domače prakse, da pa hkrati zaradi tega ne odstopa od tovrstne prakse v drugih parlamentarnih državah. Na tem področju bi bilo mogoče uravnotežiti razmerje med vlado in parlamentom z učinkovitim delovanjem parlamentarnih teles, toda zgolj tedaj, kadar jim časovna stiska ne bi zapirala možnosti za vsestransko (se pravi tudi strokovno) preverjanje sestavnih vladinih predlogov. Res je, da je analize opravila že vlada (ali bi jih vsaj morala), toda če vztrajamo pri načelu delitve in uravnoteženja oblasti, ki ne pomeni zgolj dosledne razmejitve pristojnosti, temveč predvsem možnost učinkovitega nadzora, tedaj parlamentu ne smemo vzeti možnosti doslednega preverjanja kakovosti vladinih predlogov. Za parlamentarni amaterizem vsaj ob koncu 20. stoletja ni več prostora. Politika je sicer lahko še vedno tudi stvar intuicije in celo fantazije, tada v veliki meri tudi stvar znanja in upoštevanja objektivnih podatkov.

Kljub vrsti analiz, ki jih je mogoče opraviti zgolj z normativno-dogmatično metodo proučevanja formalnih virov prava ne kaže pozabiti, da pravna teorija filozofskoteoretično utemeljeno vzpostavlja zvezo med formalnimi in materialnimi viri prava, saj šele vstop v »ustvarjalne sile prava«, v »normativno moč dejanskosti« odkriva celovitejšo podobo zakonodajnih dejanj parlamenta. Ta vplivna dejanskost pa je sestavljena iz tako raznovrstnih in z različno družbeno močjo opredeljenih prvin, da jih ne z normativno analizo in ne z zdravorazumsko intuicijo ni mogoče dojeti in si tako oblikovati ustrezna merila za presojo normativne dejavnosti parlamenta.

Če smo bili še ne tako dolgo tega pri poskusih analize teh raznovrstnih dejavnosti pravniki (vsaj tedaj, kadar smo pristajali na smiselnost in nujnost take analize) vajeni klicati na pomoč sociologe (in druge družboslovce) ter njihovo vztrajno raziskovanje porazdelitve družbene moči (ob nenehnem dokazovanju razlik med normativno in dejansko porazdelitvijo), odkrivanje dejanskih središč političnega odločanja, razsežnosti družbene razslojenosti in iz nje izvirajoče družbene konfliktnosti, vrednostne usmerjenosti posameznih družbenih slojev; če so nas teoretično tako razvemale analize odnosov med državo in civilno družbo (saj smo

v pomanjkanju dovolj jasne meje med obema videli temeljno nevarnost za človekovo svobodo in oviro za razvoj politične demokracije), smo v novih razmerah vse to skorajda izrinili iz naših presoj, kot bi se bali, da bi nam kdo zaradi njihovega današnjega uporabljanja lahko očital, da ostajamo teoretično ujeti v preteklost ter v enostranske, ideološko pretirano omejene raziskovalne sheme ter obremenjeni z lastnostmi komaj preseženega družbenega sistema.

Ob odsotnosti takih analiz (pri čemer ne pozabljam na pomembne in zelo aktualne javnomnenjske raziskave, ki pa so vsaj po moji oceni z vidika prej omenjenih analiz preveč nevtralne) se kriteriji za presojo kakovosti zakonodajnega dela parlamenta zelo zožijo in nedopustno poenostavijo. Zazdi se, da so najpomembnejši vzvodi, ki premikajo in spodbujajo zakonodajalčevo delo, predvsem karseda čisto (z raznovrstnimi in nasprotujočimi si interesi ter različnimi vrednostnimi sistemi skorajda neobremenjeno) hotenje po naglem oddaljevanju od starega (ne glede na to, da se to staro pogosto meri s poenostavljenimi, skorajda črnobelimi merili, brez nujne časovne izdiferenciranosti in objektivne analize o tem, katere prvine bi vendarle morale ostati sprejemljive in celo zavezujoče tudi ob novi družbeni zasnovi) ter hitenje k evropskemu modelu, ki ne prenese nobenih dvomov in kritičnih presoj, temveč le dosledno posnemanje. Ideološki manipulaciji se ob takih vzvodih ni mogoče izogniti. Če je ta ob sklicevanju na uničujočo preteklost (ki pojasnjuje in tudi opravičuje sedanjo nemoč in premajhno učinkovitost) vendarle omejena z dejansko izkušnjo vsakega posameznika, je ob sklicevanju na evropski model zaradi njegovega pomanjkljivega poznavanja in premalo kritičnega vrednotenja lahko toliko bolj apodiktična.

Tudi če bi se še naprej odrekli prej navedenim analizam in bi upoštevali le tiste prvine, ki so postale bistvene sestavine novega ideološkega modela, bi bilo mogoče najti kak dovolj učinkovit kriterij za presojo kakovosti zakonodajnih aktov oziroma dejavnosti parlamenta sploh. Tako bi na primer lahko vsak zakon vpeli v sorazmerno zelo natančno izdelano mrežo človekovih temeljnih pravic in svobod (pri čemer bi se seveda morali izogniti njihovi za današnji čas tako značilni absolutizaciji, ki se upira vsaki možnosti povezovanja pravic z dolžnostmi ter njihovim še tako racionalnim omejitvam) ter poskušali odgovoriti na vprašanje, v kolikšni meri nov zakonodajni akt prispeva k njihovemu praktičnemu zavarovanju in udejanjanju oziroma v čem in v koliko jih je morda pretirano omejil. Ob tem bi se odprlo ključno vprašanje razmerja med civilno družbo in državo, ki ni pomembno samo pri tistih pravicah, ki naj človeka zavarujejo pred nasiljem oblasti in njeno arbitrarnostjo (kjer je zaradi razvite zavesti o obsegu in kakovosti teh pravic še najmanj možnosti, da bi spregledali njihovo nedopustno omejevanje), temveč tudi tam, kjer je za udejanjanje pravic sicer potrebno aktivno poseganje države, toda ob spoštovanju avtonomije civilne družbe, ki terja, da se država obnaša predvsem spodbujevalno, ne pa omejevalno in pretirano nadzorujoče. Natančnejša analiza zakonodaje, ki posega v socialno sfero, v informacijski, šolski sistem itn., bi razkrila, v kolikšni meri se nova oblast drži sicer načelno in programsko razglašeni stališč do odnosa med družbo in državo, ter kdaj in koliko nedopustno posega v tisto sfero družbenega življenja, ki po naravi stvari ne prenaša dobro togega oblastnega urejanja in nadzorovanja. Če je mogoče zaenkrat nedosledno izpeljan odnos med politiko in gospodarstvom opravičevati z razreševanjem nadležne dediščine, je za druga področja tako opravičevanje manj prepričljivo.

Ker je za normalno delovanje pravnega reda izjemno pomemben razvoj pravne kulture, bi bilo z ustrežno raziskavo vredno dognati, v kolikšni meri dejavnost

parlamenta (tako z načinom odločanja, kot s kakovostjo zakonodajnih aktov) odseva in obenem oblikuje spreminjajočo se pravno kulturo.

Če izhajamo iz hipoteze, da je razvoj pravne kulture v veliki meri odvisen od tega, v kolikšni meri se ponotranjajo pravna pravila, potlej je parlament s svojo normativno ustvarjalnostjo in kulturo odločanja temeljni dejavnik v razvoju splošne pravne kulture. Pri tem je očitno, da pravega ponotranjenja ni mogoče doseči (ne glede na »usodnost« sedanjih razmer) predvsem s simboličnimi dejanji, ki naj bi utrjevala nacionalno solidarnost in interesno izehačenost, temveč zlasti z oblikovanjem takih odločitev, ki bodo čimbolj odsevale dejanske interese volivcev in objektivne možnosti ter s tem zapirale pretirano in zato razdiralno brezno med normativnim in dejanskim. Pomembna prvina tudi spreminjajoče se pravne kulture mora ostati prepričanje, da bi kakršno koli fetišiziranje nove oblasti utegnilo pretirano znižati kritičnost do te oblasti ter s tem relativizirati zgodovinsko preverjeno nujnost nenehnega nadzora nad njenim vsakokratnim početjem.

TONE PERŠAK

Slovenski parlament ali obdobje privajanja na parlamentarno demokracijo

Pravzaprav sem skoraj povsem prepričan, da od pomladi 1945 pa vse do pomladi 1990 v Sloveniji ni bilo napisanih in izrečenih toliko kritičnih besed o funkcioniranju, slabostih in domnevni nesposobnosti slovenske skupščine kot v zadnjih desetih mesecih, od maja 1990 do marca 1991. Če pa se je že pisalo o slabostih, se gotovo ni v tako brezobzirnem in nemalokrat celo poniževalnem in zaničujočem tonu kot se piše ta čas, čeprav gotovo tudi za petinštiridesetletno obdobje po vojni velja, da so se nekateri zavedali pomanjkljivosti organizacije in načinov odločanja tedanje skupščine in so jo vsaj deloma spreminjali tudi iz teh razlogov. Po volitvah v aprilu 1990 pa smo v slovenskih občilih priče pravi kampanji proti večini tedaj izvoljenih delegatov in tudi proti skupščini sami, kajti skupščina so navsezadnje ljudje, ki jo sestavljajo. Ta kampanja je nekoliko presenetljiva in vredna premisleka tudi zato, ker je ta skupščina po svojem sestavu vendarle prva, ki je bila izvoljena na svobodnih in neposrednih volitvah in bi že zato bilo pričakovati bolj dobrohoten odnos do nje. Kot rečeno pa v občilih lahko preberemo o njej naravnost žaljive spise. Nedavno jo je znani slovenski izobraženec tako rekoč opsoval kot trumo neukih kmetov, pri čemer je besedo kmet uporabil v skrajno slabšalnem pomenu besede. Znano je, da jo nekateri publicisti, celo taki, ki so sami delegati v skupščini, ocenjujejo kot skrajno nesposobno, tako da je po njihovem mnenju celo bolje, da o kakšni pomembni zadevi (npr. o kulturi in kulturni politiki) niti ne razpravlja, češ da ta razprava gotovo ne bi dala dobrih rezultatov. Vedno več je tudi spisov, ki očitajo skupščini in delegatom zapravljanje časa in denarja, ker so seje praviloma veče dneve. Mnogi trdijo, da je v skupščini mogoče slišati zgolj politikantske prepire in nadigravanje z besednimi igrami in le navideznimi argumenti ter nebrzdano čvekanje brez kakršnekoli koristi, medtem