

FRANCE BUČAR

Preoblikovanje slovenskega državnega zbora*

Že naslov pove, da je govor o dosedanji skupščini Republike Slovenije. Ime samo na sebi še ne pomeni spremembe, kaže pa na to, da gre za preoblikovanje *in capite et membris*. Izraz skupščina je namreč srbskega izvora, nam pa gre za oblikovanje slovenskega parlamenta, ki mora to odražati tudi v naslovu. V preteklosti sicer nismo imeli svojega državnega zbora, ker pač nismo imeli svoje lastne države, imeli pa smo deželne zборе in svoje poslance pošiljali v državni zbor na Dunaju.

Dosedanja skupščina je bila zasnovana na dveh teoretičnih izhodiščih: na birokratičnem (v Webzovem smislu) in na kvantitativnem načelu. Obe ti teoretični izhodišči sta se odrazili v zelo pomembnih praktičnih nasledkih.

Birokratično načelo za organizacijo državne zgradbe je odraz racionalnega pogleda na svet in na racionalnosti zasnovane organizacije, ki je bila v vsem preteklem stoletju in tudi skoraj vso prvo polovico tega stoletja temeljna organizacijska oblika, s katero smo posegali v oblikovanje svojega okolja in se odzivali na njegove izzive. Če neko racionalno oblikovano idejo pripeljemo do operacionaliziranega posega za spremembe v okolju oz. njegovega upravljanja, je ta proces neposredno odslikavanje našega logičnega mišljenja: neko splošno, na racionalnosti utemeljeno idejo, v vseh naslednjih stopnjah miselnega procesa, z dodajanjem vrste podrobnejših in konkretnjših miselnih sestavin spreminjamo v predstave, ki so vedno bliže sliki dejanskega sveta – in to vse dotlej, da pridemo do preostanka, ki ga lahko opravimo z obstoječim znanjem. To generalno načelo, ki se je izkazalo kot najbolj uporabno organizacijsko izhodišče v industrijski serijski proizvodnji, je kot svojo maksimo uporabil zlasti tudi leninizem na družbenem področju: potrebno je osvojiti vrh državne oblasti, vse nadaljnje stopnje v državni hierarhiji pa so v bistvu samo realizacija ideje, ki je bila spočeta na vrhu. Vsemogočnost je torej doma na vrhu državne piramide, vse nadaljnje faze so samo izvajanje in operacionalizacija na vrhu spočete ideje. To je matrica za ureditev vseh real-socialističnih sistemov. Ideja kot odločitev se oblikuje na partijskem vrhu, na vrhu državne zgradbe, ki jo predstavlja parlament, pa naj ta odločitev dobi še značaj državne legitimnosti. Skupščina torej ne oblikuje najvišjih državnih odločitev, pač pa jih legitimira. Od tu naprej se nadaljuje samo golo izvajanje do zadnjega delovnega mesta. Parlament na ta način ne igra vloge oblikovalca državne politike, pač pa samo vlogo transformatorja partijske volje v pravno normo, sankcionirano z močjo države.

* V nadaljevanju razprave o slovenskem parlamentu sodelujejo: dr. France Bučar, predsednik Skupščine Slovenije in univ. prof. na FSPN v Ljubljani, dr. Franc Grad, univ. prof. na Pravni fakulteti v Ljubljani, mag. Igor Kaučič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani, Borut Pahor in Nace Polajnar, poslanca Skupščine Republike Slovenije.

Kritiki tega leninističnega koncepta, zlasti na Zahodu, so zato ta parlament posmehljivo poimenovali – *rubber stamp parliament* – parlament, ki ima samo vlogo poštarice, ki lepi znamke. Ta očitek, ki je sam po sebi sicer točen, pa vendarle nima tako posebne razlikovalne narave nasproti zahodnim parlamentom, kot bi se zdelo na prvi pogled. Povsod ima namreč parlament več ali manj tako vlogo tudi v klasičnih parlamentarnih ureditvah. Odločitve se namreč oblikujejo v vrhovih političnih strank, parlament naj bi dal tem odločitvam ravno tako samo potrebno državno legitimiteto. Razlika je le v tem, ali gre za enopartijski ali večstrankarski sistem, pri čemer so v slednjem potrebne različne prilagoditve zaradi odnosov med strankami. Tu pa zadevamo že na stične točke naslednjega načela, namreč kvantitativnega – vendar o tem v nadaljevanju.

Ta ureditev je imela sama na sebi vrsto sekundarnih posledic. Treba je povedati, da je zmotno že samo izhodišče, češ kdo ima v državi vrhovno oblast, je vsemogočen. To je načelo, ki izvira še iz dobe prosvetljenstva, ko je vladalo legalistično načelo, da je zakonodajalec zmožen vsega, tudi spremeniti moškega v žensko in obratno. Gre samo za to, da izda pravilen zakon. To zmotno izhodišče je pripeljalo do tega, da je bil politični vrh prepričan v svojo vsemogočnost in je zato izdajal vrsto zakonov, ki niso imeli nikakršnih izgledov za uresničitev, pač pa so pripeljali do kaosa in tudi pravnega nereda; zakon, ki ni uresničljiv, že sam po sebi ustvarja pravno negotovost. Kje je namreč kriterij, da je treba ene zakone do pike natančno izpolnjevati, drugih pa sploh ne? Ta zakonodajna utvara je v strokovnih krogih dobila naziv »impotentnost onipotentnosti«. Tem zmotnim izhodiščem je sledilo drugo: če je vsa državna dejavnost na vseh stopnjah samo izvajanje volje, ki je bila oblikovana na najvišjih vrhovih, je logično, da nobena nižja stopnja ne more in ne sme k tej vrhovni volji dodajati še svojih lastnih premis, zlasti ne vrednostnih. Zato ni naključje, da imamo na prvi naslednji stopnji izvršni svet, ne pa vlado. Ime izvršni svet ni slučajno. V nazivu je zajeta ideja, da izvršni svet samo izvršuje, ne more pa upravljati, kot naj bi to delala vlada. To ima še težje posledice, ker je to »izvajalsko načelo« prežemalo vso državno upravo – zato že izraz administracija, ne uprava. Sleherno mesto v državni zgradbi naj samo izvaja odločitve višje stopnje, naj ničesar svojega ne dodaja, uporabljaj naj iste poglede na svet in na dejansko stanje, kot je bilo kot izhodišče sprejeto na vrhu. Zato obstaja uprava, ki je neprilagojena stvarnemu stanju, ki celo mora biti slepa za realnost in ki zlasti ne bo ustvarjalna. Če je namreč ustvarjalna, ni več samo izvajalna. Taka uprava pa je popolnoma neuporabna za soočanje s problemi sodobne kompleksne družbe – in to je dodatna hipoteka, s katero se soočamo.

Domneva o parlamentu, ki uveljavlja na najvišjem mestu izraženo ljudsko voljo in racionalne poglede na svet, je bila kot posebna odlika indoktrinacije v izjemno veliki meri uveljavljena tudi kot pomembna miselna sestavina v naših pogledih na družbene razmere in družbeno stvarnost. Vsi živimo v domnevi, da je parlament tisto žarišče, kjer se oblikuje najvišja ljudska volja. In če naj bo ta volja racionalna, mora biti rezultat treznega razmisleka in pretehtanih argumentov. Zato ni mogoče sprejemati parlamentarnih odločitev, ki bi bile samo rezultat preglasovanja. Parlament kot glasovalni stroj je stalno na sramotnem odru. Že sredi preteklega stoletja pa je angleški konstitucionalist Bagehot ugotavljal, da imamo v parlamentih opraviti tako z dekorativnimi kot tudi z bistvenimi zadevami. Dekorativnim je posvečena vsa pozornost, kar velja zlasti za kralja in lordsko zbornico. Vse bistvene stvari pa se odvijajo v vladi, tako da je vprašljiva celo delitev oblasti.

Tu se srečamo z drugim načelom, kot izhodiščem za oblikovanje dosedanjega parlamenta, namreč s kvantitativnim načelom. Kvantitativno načelo namreč pomeni, da se glasovi štejejo, ne pa tehtajo. Zato v parlamentu ne odloča moč argumentov, ampak število glasov. Če je to na videz še tako nesprijemljivo in skregano z močjo zdrave pameti, je vendarle dejstvo: glasovi se štejejo in količina ima premoč nad pametjo. Zato so tožbe o skupščini kot glasovalnem stroju, tožbe nad preglasovanjem, samo znak popolnega nerazumevanja ustroja sedanje demokracije. Vsa naša demokracija je *količinska demokracija*. Ta izhaja že iz samih temeljev sedanje, v zahodnem svetu že od renesanse naprej utemeljene civilizacije. To je civilizacija, ki gradi na pozitivnem, zato samo na tem, kar se da meriti in šteti in ki iz svojega dosega izpušča vse, kar ima predznak kakovosti, ker kakovost pač ni merljiva z matematičnimi prijemi. Na tem načelu je zgrajena vsa sedanja industrijska civilizacija in vse predstavniške demokratske institucije. Na tem načelu so zgrajeni tudi vsi sodobni parlamenti, tako po svojem načinu odločanja kot tudi po svoji notranji zgradbi. Po svoji številčni sestavi naj bi odrazili po matematično geometričnem načelu izmerjen segment javnosti, ki ima kot tak svoje zastopstvo v parlamentu. Član parlamenta ni v prvi vrsti nosilec kakega etičnega koncepta oz. pogleda na svet, ampak naj bi bil samo odraz količinsko odmerjenega števila glasov, ki mu priznamo pravico do soodločanja.

Ti koncepti, ki so danes še vedno osnova vsej demokratični zgradbi sodobnih družb, pa se seveda vedno bolj kažejo kot domneve, ki so skregane z resničnostjo. Zato govorimo danes tudi o tako imenovani institucionalni krizi, ki naj bi bila poleg gospodarsko-ekološke ena glavnih nevarnosti za naše preživetje. Vedno bolj je jasno, da samo količinsko načelo »večina ima premoč nad manjšino«, in da se mora torej manjšina vedno ukloniti večini, ne more veljati kot tvorno načelo za oblikovanje sodobnega sveta. To načelo je bilo kot nesprijemljivo razveljavljeno najprej že v instituciji Varnostnega sveta pri Združenih narodih; nesprijemljivo je zlasti tudi v večnacionalni državi, kjer naj bi se mali narodi morali vedno podrežati volji velikih. Kot je v preteklosti veljalo za Poljsko: »Neto Poloniam perdidit«, tako lahko danes tudi za Jugoslavijo mirno rečemo, da jo je uničilo prav količinsko »demokratično« načelo podrejanja manjšine večini. Seveda pa je to večinsko načelo neuporabno tudi povsod tam, kjer je potrebno odločanje opreti na tehtnost argumentov, ne pa le na njihovo številčnost. In če postaja sodobna javna uprava eno samo veliko kompleksno podjetje, ki za svoje upravljanje terja čimbolj pretehtane in vsestransko osvetljene odločitve, je popolnoma jasno, da za upravljanje javnih zadev ne moremo več sprejemati samo večinskega načela pri oblikovanju splošne volje. Kvaliteta dobiva vsaj enakovredno, če ne celo pomembnejše mesto kot kvantiteta. Ne moremo sicer zavreči kvantitativnega načela. Odločitve se še vedno morejo in morajo sprejemati z večino, zlasti zaradi tega, ker bi sicer zanikali načelo enakosti ljudi. Toda ob to načelo količinskosti so v vrsti parlamentov že postavili vrsto korektivov. Ob splošnem zboru, ki deluje po večinskem načelu in ki v svoji sestavi odraža predvsem načelo enakosti vseh državljanov, se postavlja tudi drugi dom, ki sicer nima značaja enakopravnega odločanja, služi pa kot sredstvo, ki naj v odločanje vnese tudi drugačne poglede. Zato je ta drugi dom oblikovan tako, da naj bi odrazil predvsem notranjo družbeno strukturo (npr.: delodajalce in delojemalce, pokrajinski sestav družbe, profesionalne sloje ipd.). O takem korektivu je bilo govora tudi ob sestavljanju osnutka nove slovenske ustave.

Predvsem pa naj bi to novo načelo popravka količinskosti s kakovostjo prišlo do izraza v sami sestavi državnega zbora. Ni več poudarek v prvi vrsti na številu poslancev, marveč na njihovi sposobnosti in kompetentnosti. Zato naj bo število

poslancev sorazmerno manjše. Poslanec pa naj bi s svojo osebnostno itegriteto, znanjem in moralno držo zagotavljal sprejemanje takih odločitev, v katerih ne bo zapopadena le trenutna materialna korist, pač pa tudi dolgoročna — ki je seveda lahko v nasprotju s kratkoročnimi: predvsem pa naj bi ga označevala tudi nesporna etična drža in osebna odgovornost. Kajti narodova vrhunska korist je namreč lahko zagotovljena le na temelju dolgoročnih in etično utemeljenih odločitev.