

Rekli smo že, da je trifazni postopek pri sprejemanju zakonov (najprej obravnava predloga za izdajo zakona, nato osnutka 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

moderne zakonodaje, ki zahteva kombinirano uporabo različnih znanj, zahtevnost oblikovanja dolgoročnih politik, ki predpostavlja veliko usklajenost in povezanost različnih zakonov, itd., pa tudi manjša usposobljenost poslancev, da predlagajo različne zakone. Prav zato pa so za delovanje parlamenta in za ohranjanje njegove vloge izrednega pomena oblikovanost, pristojnosti in način dela delovnih teles, ki strukturirajo proces odločanja in zagotavljajo potrebno strokovnost in stabilnost ter s tem končno prispevajo k legitimnosti končnih odločitev. Pri opravljanju svojega dela lahko ne samo krepijo vlogo parlamenta, ampak tudi – posredno ali pa tudi neposredno – nadzirajo delo vlade.

Delovna telesa so se zgodovinsko oblikovala predvsem zaradi praktičnih potreb parlamenta, ki je preveliko telo, da bi se v celoti ukvarjalo z vsemi zadevami. V sodobnih razvitih državah poleg tega tudi sam obseg zakonodajne dejavnosti onemogoča, da bi parlamenti brez pomembne pomoči delovnih teles racionalno uravnavali legislativni proces v celoti in njegove posamezne faze. Ta proces je v nekem smislu tudi širši in zahtevnejši od zgolj zakonodajnega postopka, ki določa dve ali tri faze in se v ožjem smislu nanaša na ustavno ali zakonsko določene udeležence ter formalne postopke. V legislativnem procesu lahko prihaja do uveljavljanja tudi tistih interesov, katerih nosilci niso vedno formalno priznane skupine, bolj ali manj se preverja skladnost zahtev z javnim interesom in upošteva vse tisto, kar krepi legitimnost in sprejemljivost odločitev ne glede na njihovo formalno neoporečnost. Pri presojanju zakonodajnega »outputa« posameznih držav moramo biti previdni, saj ni vedno jasno, kaj štejejo kot zakonski akt (v posameznih primerih tudi uredbe z zakonsko močjo, kot npr. v Italiji), vendar je iz podatkov o tej dejavnosti mogoče sklepati o odvisnosti parlamentov od delovnih teles. Po primerjalnih podatkih, ki se sicer nanašajo na sedemdeseta leta, naj bi npr. parlamenti v petih letih povprečno v enem letu sprejeli v Avstriji 170 zakonov, v ZRN 111, v Franciji 93, v Švici 29 in na Poljskem 17 zakonov (v tem pregledu zaradi neprimerljivosti ni zajeta Jugoslavija, ki pa se po številu sprejetih zakonov prav gotovo razlikuje od drugih evropskih socialističnih držav, kjer so parlamenti sprejemali na leto največ do 25 zakonov.¹ Zahteve za reševanje žgočih problemov ter veliko število vprašanj so vplivali na oblikovanje stalnih in občasnih (ad hoc) delovnih teles, ki sicer ne nadomeščajo parlamentov, vendar so nekak njihov podaljšek. Stalna delovna telesa so torej nujno specializirana in se ukvarjajo z vsebinsko določenimi zadevami. Po svoji specializaciji in številu se ločijo od parlamenta do parlamenta, kar je na eni strani odvisno od razvitosti in celovitosti družbe in stopnje njene demokratičnosti, na drugi strani pa tudi od števila članov parlamentov in dolžine (pogostosti) njihovih zasedanj. Primerjalni podatki kažejo, da ima velika večina parlamentov do dvajset delovnih teles (med parlamenti sta jih imela Malavi in Zaire po tri, Danska 24, Nizozemska pa celo 28).²

Število del. teles	število držav
1-9	26
10-11	21
20 ali več	8
Skupaj	55

¹ Parliaments of the World, A Reference Compendium, Edited by Interparliamentary Union, MacMillan Press, London 1976 (str. 469).

² Prav tam, str. 469.

Število delovnih teles je običajno tudi v nekem sorazmerju s številom poslancev in v precejšnjem številu parlamentov so poslanci člani dveh delovnih teles. Na sestavo delovnih teles pa običajno vplivajo parlamentarne stranke tako, da se razmerje med strankami v parlamentu izraža tudi v delovnih telesih. Tu pa se v nekaterih parlamentih z večjim številom strank že pojavlja vprašanje, kako naj stranke z manj poslanci pokrivajo vsa delovna telesa, zlasti tista, za katera so predvsem zainteresirana.

V strokovni literaturi je opaziti mnenje, da za učinkovito delo parlamenta nista pomembni samo specializiranost in operativnost posameznih, stalnih in drugih (tudi preiskovalnih), delovnih teles, ampak da je izjemno pomembna tudi njihova oblikovanost. Klasični način oblikovanja delovnih teles izhaja iz ustavnih funkcij predstavniškega telesa, kar pomeni, da se odbori oblikujejo glede na temeljne funkcije (npr. sprejemanje zakonov, delitev proračunskih sredstev, nalaganje davkov). Sodobnejši način predvideva ožja, bolj specializirana delovna telesa, ki naj bi poglobljeno delovala na posameznih vsebinskih področjih javnega življenja in sodelovala pri oblikovanju celovitih politik, kar pa pomeni, da stalno »inventarizirajo« celoto interesov, ki se pojavljajo na določenem področju in jih vrednotijo ter določajo, katere probleme je treba najprej reševati. Glede na to da prvi način ni dopuščal dovolj podrobnega spoznavanja in obvladovanja problematike na posameznih področjih, so parlamenti preoblikovali svoja delovna telesa in jih tako približali stvarnosti, hkrati pa so jih postavili tako, da se ujemajo s pristojnostmi posameznih ministrstev. Švedski riksdag je ob svoji ustavni reformi namesto prejšnjih petih oblikoval 16 novih komisij, ki v glavnem pokrivajo vladne resorje, hkrati pa so z večjo specializacijo dosegli boljšo povezavo s strankarskimi delovnimi skupinami za posamezna področja. Ta reforma oblikovanosti delovnih teles je okrepila ustavni položaj predstavniškega telesa v ustavnem sistemu in njegovo vlogo v političnih procesih, še posebej pa v odnosu do izvršilne oblasti.³

Zaradi svojih posebnih nalog imajo delovna telesa pogosto na razpolago stalno administrativno osebje, ki se v nekaterih parlamentih loči od preostale parlamentarne administracije in ki zagotavlja organizacijske, tehnične in pravnosvetovalne storitve. V številnih državah pa so delovnim telesom na razpolago tudi strokovnjaki, ki opravljajo različno raziskovalno delo, dajejo strokovne nasvete, sodelujejo pri pripravi poročil itd. Ti strokovnjaki, ki se vključujejo v delo delovnih teles za določen čas, prihajajo z različnih področij – univerz in raziskovalnih centrov, znanstvenih in kulturnih ustanov, industrije, sindikatov itd.

Parlamenti se precej razlikujejo po strukturiranosti legislativnega procesa in vlogi delovnih teles v njem – gre v glavnem za to, ali posamezno pobudo ali predlog najprej obravnava celoten parlament in da odloča tudi o smernicah za nadaljnje obravnavanje ali pa gre predlog neposredno v postopek določenemu delovnemu telesu. V britanskem parlamentu in v tistih, ki spoštujejo njegove tradicije, imajo običajno »committees« manjšo vlogo. V drugih parlamentih, zlasti pa v ameriškem kongresu, so ta telesa relativno neodvisna in poslanski dom ne more nadzirati njihovega dela, razen preko strankinih vodij.⁴ Prav tako se razlikujejo glede na določenost področja, ki ga pokrivajo, vendar so ta področja kakor tudi zakonodajne pristojnosti v vseh parlamentih modernih in razvitih držav z dolgo parlamentarno tradicijo dovolj dobro določena – včasih celo z akti, ki imajo najmanj veljavo zakona in ki zahtevajo pri odločanju posebno kvalificirano večino. V parlamentih s stalnimi delovnimi telesi imajo ta običajno pravico dajati zakonske pobude

³ M. Isberg, *The First Decade of Unicameral Riksdag*, Stockholms Universitet, 1982, str. 4.

⁴ David M. Olson, *The Politics of Legislation*, Praeger Publishers, New York, 1976 (str. 55).

(čeprav ne vedno vsa telesa) in možnost za spreminjanje vladnih (in drugih) predlogov. Neredko imajo tudi možnost za neposredni stik z vladnimi resorji (posamezne funkcionarje lahko npr. v ZDA povabijo na ustrezen odbor, kjer pojasnijo svoje razloge za sprejem kakšnega zakona).

Glede na potrebo po modernizaciji celotnega legislativnega procesa v slovenskem parlamentu (in tudi nadaljnje poskuse s spreminjanjem poslovnika) bi morali izhajati iz ocene o obremenjenosti sedanje skupščine s sprejemanjem zakonov. Nedvomno je bila ta obremenitev slovenske skupščine v preteklem obdobju izredno velika, saj smo od leta 1974 v štirih mandatnih obdobjih sprejeli povprečno po 218 republiških zakonov v vsakem mandatu (število zveznih zakonov je bilo v dveh mandatnih obdobjih celo precej večje od števila republiških v istih mandatih, za dva mandata pa žal ni podatkov). To pomeni, da smo sprejeli samo iz svoje republiške pristojnosti 54 in pol zakona na leto (glej tabelo), kar pa se je skušalo opravičevati predvsem s potrebo po usklajevanju celotne zakonodaje z načeli samoupravljanja. Vendar se zakonodajna dejavnost slovenske skupščine v sedanjem mandatu sploh ni zmanjšala.⁵

Mandatno obdobje	Sprejeti rep. zakoni	Sprejeti zvez. zakoni	Skupaj
1974–78	253	244	497
1978–82	193	x	x
1982–86	158	213	371
1986–90	268	x	x
maj 1990 – dec. 1990	43	x	x

x – ni podatkov

Primerjava zakonodajne dejavnosti slovenske skupščine v tem mandatu z »outputom« v prejšnjih mandatih pokaže, da je skupščina izredno obremenjena, saj je v praktično pol leta sprejela skoraj toliko zakonov kot povprečno prej v celem letu. Poleg tega je sprejela veliko število pomembnih ustavnih amandmajev, deklaracij, odlokov in sklepov (obremenitve skupščine oz. poslancev so glede na pogostost zasedanj, večdnevne seje ter celotni porabljeni čas celo nekajkrat večje). Tolikšna zakonodajna dejavnost pa seveda je (in bo) nujna, če hočemo v kar najkrajšem času spremeniti ustavno zasnovo iz l. 1974, ki temelji na ideološko zasnovanih, zgodovinsko nemodernih in celo protirazvojnih načelih.

Glede na to bi morali zlasti podrobno proučiti vprašanje oblikovanosti in pristojnosti delovnih teles ter njihove dejanske vloge v legislativnem procesu. V preteklosti oblikovanost komisij in odborov ni dopuščala prevelike specializiranosti dela skupščine in zborov, kar je deloma razumljivo. Zamisel o skupščinskem sistemu, ki je nastala pred približno dvesto leti in se praktično ni uresničila v demokratičnih razmerah (razen v določenem smislu v švicarskem sistemu), prav tako pa tudi ne modernizirala (razen v določenem korporativistično-samoupravnem smislu v jugoslovanskem sistemu), predvideva skupščino kot edinega in v vsakem trenutku in v vsaki fazi odločanja glavnega nosilca oblasti. Delo nestransko sestavljene skupščine je bilo usmerjeno v sistemsko urejanje celih področij in

⁵ Glej tudi: D. Zajc, Oblikovanje politik v slovenski skupščini, raziskovalno poročilo za l. 1990, Center za politološke raziskave pri Raziskovalnem inštitutu FSPN, Ljubljana, dec. 1990 (str. 238).

glavni poudarek je bil na formalnih zakonodajnih funkcijah in ne na vodenju politik. Na drugi strani tudi politika ni bila razpoložena do vzpostavljanja neposrednih odnosov (IS se je postavil na stališče, da je kolektivno odgovoren celotni skupščini, kar je pomenilo, da je morala neka komisija poslati poročilo skupščini in jo zaprositi, naj zahteva določene podatke). Pri oblikovanju delovnih teles je šlo za svojevrstno kombinacijo izhodišč – klasične funkcije parlamenta so bile izrazito poudarjene z oblikovanjem več komisij za zakonodajnopravna vprašanja, kazensko zakonodajo in celo za ustavna ter sistemska vprašanja, deloma pa tudi s komisijama za družbeno nadzorstvo in nadzorstvo nad zakonitostjo dela službe državne varnosti. Zelo malo pa je bilo komisij, ki bi pokrival posamezna vsebinska področja (to so bile morda le komisije za mednarodne odnose, vprašanja borcev in varstvo okolja). Takšna oblikovanost pa se je povsem spremenila po prvih pluralističnih volitvah spomladi 1990, ko se v skupščini pojavi izjemno veliko število delovnih teles, ki daleč prekaša vse druge parlamente. Njihovo število – po podatkih kar 39 – prinaša tudi številne probleme, saj so poslanci v povprečju člani več komisij, manjše poslanske stranke pa izredno težko sodelujejo pri delu vseh teles. Poleg tega je težko tudi uskladiti različne datume sej komisij, ki so včasih ob istem času. Velika specializiranost delovnih teles sedanje skupščine torej poleg nekaterih pozitivnih posledic prinaša najbrž več negativnih – ne gre samo za njihovo oblikovanost, saj se ne ujemajo dobro s področji posameznih resorjev, ampak nimajo tudi dovolj opredeljenih pristojnosti.

Glede na primere in izkušnje iz drugih držav bi morali težiti k takšni oblikovanosti, ki se ujema z delovnimi področji posameznih ministrstev (takšno »pokrivanje« ugotavljamo v dobršnem številu primerljivih držav, kot so npr. Avstrija, ZRN, Italija, vse skandinavske države itd.). Morda ni slučajno, da so v vseh socialističnih državah, vključno z Jugoslavijo (razen Romunije), vztrajali pri zastareli koncepciji, ki pa je seveda vplivala na osamosvojen položaj izvršilne oblasti. Oblikovanost in specializacija delovnih teles v modernem slovenskem parlamentu naj bi torej zagotavljala racionalen legislativen proces in hkrati neke vrste posreden nadzor nad delom vladnih resorjev. Ob njihovem nujno potrebnem preoblikovanju bi morda kazalo premisliti tudi smotrnost oblikovanosti oz. števila vladnih resorjev. Tako oblikovana telesa naj bi imela ne samo možnost zahtevati informacije od določenih resorjev, ampak tudi spremljati uresničevanje posameznih politik. Posamezne komisije naj bi ob potrebnih strokovnih pomočih navezovalе neposredne stike z resorji (kar se sedaj deloma že dogaja), opravljale pa bi lahko tudi širše razprave ob predlogih različnih ukrepov, na katerih naj bi jih predlagalci dodatno utemeljevali, itd. V smislu krepitve njihove vloge bi kazalo obdržati njihovo pravico do zakonodajne pobude, hkrati pa njihove pristojnosti okrepiti na ta način, da bi se večina strokovne razprave že opravila v njih oz. da bi jim uspelo opredeliti vse glavne argumente za in proti ter določiti njihovo težo in pomen glede na okoliščine. Le v tem primeru bi se verjetno lahko izognili sedanjim zagatam in ogromni porabi energije, ko se kljub velikemu prizadevanju delegatov pri delu delovnih teles rezultat obravnave ne pokaže dovolj jasno, razprava pa se na zborih začne pogosto od začetka, neredko tudi z naštevanjem istih argumentov. Za takšno vključitev delovnih teles v legislativni proces, ki je nujna z vidika modernizacije slovenskega parlamenta, je verjetno treba kar najhitreje dobiti soglasje vseh poslanskih klubov in strank, zlasti tistih, ki se tako ali drugače zavzemajo za parlamentarizem in racionalnost političnega odločanja.