

Poslanska aktivnost

O raziskovanju (slovenskega) parlamenta

Slovenski politologi se v zadnjem obdobju usmerjajo v raziskovanje slovenskega parlamenta. V tem smislu je tudi Slovensko politološko društvo v letu 1991 pripravilo posvet na temo Parlamentarizem: dileme in perspektive. Že prispevki za to posvetovanje so kazali na teoretične napore slovenskih politologov, da preniknejo v značilnosti parlamentarizma, še posebej v zametke parlamentarnega sistema v Sloveniji. Ena izmed temeljnih raziskovalnih usmeritev slovenskih politologov je ravno vprašanje politične modernizacije v Sloveniji in v zvezi s tem tudi vprašanje političnega predstavnštva. Slovenski politologi merijo tudi na to, da bi v prihodnje napisali monografsko politološko študijo Slovenski parlament. Pričujoči prispevek želi razčleniti nekatere značilnosti raziskave Delovanje skupščine Republike Slovenije (slovenskega parlamenta) v procesu preoblikovanja. Slovenski politologi so oblikovali posebno raziskovalno skupino,¹ ki je pripravila ne samo teoretične okvire za raziskavo, ampak tudi raziskavo izvedla kot anketo med nekaterimi poslanci skupščine Republike Slovenije. Anketa je bila dopolnjena s študijem relevantnih gradiv v skupščini Republike Slovenije in tudi s poglobljenimi intervjuji z nekaterimi poslanci. Anketirance smo poiskali med člani enajstih delovnih teles skupščine Republike Slovenije. Predvideli smo anketiranje 125 poslancev, dejansko pa sta bila zajeta 102 poslanca. To predstavlja še nekaj več kot 80 odstotkov predvidenega števila. Posebej naj poudarimo, da sestava delovnih teles skupščine Republike Slovenije odseva tudi strankarsko strukturo te skupščine. Tako je raziskava posegla tudi v strankarsko problematiko na Slovenskem.

Delovna telesa in parlamentarno odločanje

Posebna pozornost v raziskavi je bila posvečena delovnim telesom skupščine Republike Slovenije. Anketirani ugotavljajo, da jih pri delu moti predvsem dejstvo, da so poslanci člani več delovnih teles skupščine Republike Slovenije. To jim naravnost fizično onemogoča udeležbo na vseh delovnih telesih, katerih člani so. Tako posebej izstopa problematika slabe udeležbe na sejah delovnih teles skupščine in v zvezi s tem tudi nesklepčnost sej. Poslanci pa so v glavnem pozitivno ocenjevali pomen ekspertnega znanja pri delu njihovih delovnih teles. Pri tem pa so bili v nekem smislu tudi selektivni in so nekatere intervencije strokovnjakov ocenili kot takšne, ki niso bile na visoki kakovostni ravni.

Za delo predstavniškega telesa in njihovih odborov in komisij je nujen pravno precizen poslovnik, ki omogoča poslancu pravilno odmerjene nastope ne samo v skupščini, ampak tudi v delovnih telesih. Glede na vsebinsko neskladnost seda-

* Dr. Boštjan Markič, redni profesor na FDV.

¹ Raziskovalni projekt financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo Republike Slovenije, projekt pa je podprla tudi Skupščina Republike Slovenije. Raziskovalno skupino vodi Drago Zajc, v njem pa so še: Boštjan Markič, Marjan Brezovšek, Danica Fink Hafner, Igor Lukšič, Adolf Bibič in Stane Kranjc.

njega poslovnika skupščine Republike Slovenije poslanci ocenjujejo, da je za funkcionalno delo slovenskega parlamenta nujno oblikovati takšen poslovnik, ki v sebi ne bo protisloven in tudi ne bo v nasprotju s parlamentarnim sistemom. Glede poznavanja sedanjega poslovnika skupščine Republike Slovenije se poslanci skorajda simetrično razdelijo: polovica jih ocenjuje, da poslovnik pozna v celoti in da se pri delu sej tudi spoštujejo poslovniška določila, polovica pa je nasprotnega mnenja.

Dela parlamenta seveda ne moremo ocenjevati samo na temelju razčlenitve plenarnih sej. Sodobnega parlamenta si ne moremo predstavljati brez sposobnih in funkcionalno oblikovanih delovnih teles parlamenta, različnih odborov in komisij, ki razbremenjujejo parlament pri opravljanju vedno bolj zapletenih družbenih problemov. Slovenska relativno strukturirana in razvita družba terja tudi v organizacijsko parlamentarnem pogledu razvejano strukturo parlamentarnih teles. Seveda ne gre samo za to, da bi delovna telesa parlamenta razbremenjevala plenarne seje parlamenta. Gre tudi za to, v kakšni pripravljalni funkciji delovna telesa parlamenta nastopajo. Naša raziskava izpričuje, da poslanci nimajo posebno visokega mnenja o tem, da bi delovna telesa, odbori in komisije bistveno razbremenjevali zasedanja zborov slovenske skupščine. Tudi upoštevanje stališč odborov in komisij v razpravah in glasovanjih poslancev o predloženih zakonih je glede na rezultate raziskave nizko ovrednoteno. Več kot 70 vprašanih poslancev ugotavlja, da so stališča in predlogi odborov in komisij le deloma upoštevani.

Učinkovitost dela odborov in komisij

Mednarodne raziskave parlamentarnih sistemov kažejo, da je v zakonodajnem procesu v sodobnih parlamentih običajno najmanj sprememb predlogov zakonov na koncu zakonodajnega procesa, medtem ko je pri nas veliko amandmajev danih ravno v zadnji fazi. Zanimalo nas je, kaj je po mnenju slovenskih poslancev glavni razlog za takšno stanje. Odgovori poslancev se osredinjajo okoli modalitet, da a) vlada ne upošteva dovolj predlogov delovnih teles in stališč poslancev, b) imajo delovna telesa premalo časa za pripravo stališč, c) zbori ne oblikujejo dovolj jasnih sklepov pri obravnavi osnutkov zakonov, ki bi jih vlada morala upoštevati pri pripravi predloga zakona. Poslanci v glavnem nastopajo tudi odbojno do tega, da bi bilo za učinkovitost zakonodajnega procesa koristno, če bi bila stališča delovnega telesa v zadnji fazi dokončna. Pripombe poslancev v raziskavi so pri ocenjevanju dela parlamenta omenjale med drugim tudi nepripravljenost vlade upoštevati dejanske argumente delovnih teles; pomanjkanje programa dela skupščine; premajhno strokovno pripravljenost poslancev v razpravah. Očitno je v slovenski skupščini še dovolj improvizacij v nastopih poslancev. Delno k temu očitno pripomore tudi sedanja pretežno neprofesionalna sestava poslancev. Poslansko delo postaja vedno bolj zahtevno in bo vedno bolj zahtevalo celega človeka. Neodgovornost poslancev do svojega dela in neprisotnost na sejah sta tudi značilnost, ki ju omenjajo v raziskavi sami poslanci. Problem je v tem, da vsakdo misli na drugega, premalo pa je kritične poslanske samorefleksije.

Sprejete zakone poslanci ocenjujejo zelo različno. Precej kritični so do tega, da zakoni omogočajo deregulacijo. Parcialno urejanje področij je v očeh poslancev eden izmed glavnih razlogov, da se v slovenski skupščini ne gradi konsistentnost slovenskega političnega in ekonomskega sistema. Pozitivno pa poslanci ocenjujejo vnašanje večje demokratičnosti v slovenski parlamentarni sistem.

Učinkovitost dela delovnih teles v slovenski skupščini je pereč problem. Tega vprašanja ni mogoče omejiti samo na delo delovnih teles, ampak ga je nujno obravnavati z vidika slovenskega parlamenta kot celote. Kje so po mnenju anketiranih poslancev možni vzrodi, da bi se v slovenskem parlamentu povečala učinkovitost delovnih teles? Posebej stopa v ospredje zahteva po zmanjševanju števila stalnih delovnih teles. V tem pogledu so poslanci zelo operativni in predlagajo združitev nekaterih delovnih teles. V skladu s prakso v številnih evropskih parlamentih bi tudi v slovenskem parlamentu mogli oblikovati različna »ad hoc« delovna telesa, ki bi se usmerjala na obravnavanje povsem konkretnih vprašanj. Poslanci tudi s simpatijo spremljajo oblikovanje »preiskovalnih« delovnih teles, vsaj večinski delež odgovorov poslancev je takšen. Manjši del poslancev pa je do oblikovanja »preiskovalnih« teles negativno nastrojen. Šele podrobna raziskovalna dejavnost bi lahko pokazala, kaj so globlji vzroki za takšno, sicer manjšinsko stališče poslancev. Prepričljivo pa poslanci presojujejo, da bi učinkovitost delovnih teles slovenske skupščine povečala pritegnitev uglednih strokovnjakov iz prakse. Povečanje pristojnosti delovnih teles, na primer z opredelitvijo v poslovniku, bi prav tako po mnenju anketirancev dvignila učinkovitost našega parlamentarnega sistema. V razvejanem tkivu slovenske družbe deluje vedno več interesnih skupin, ki svoja stališča uveljavljajo na različne načine. Parlamentarna pot je seveda samo eden izmed kanalov. Nič drugače ni tudi v nekaterih drugih evropskih parlamentih. Poslanci se zavzemajo za to, da bi se v njihovih delovnih telesih pogosteje slišale zahteve prizadetih interesnih skupin. Pri tem si ne delajo iluzije, da bi to dejstvo lahko bistveno povečalo vlogo parlamenta. Vsekakor pa bi omogočilo večjo stopnjo ne le seznanjanja, ampak tudi nadzora skupščine nad interesnim artikuliranjem.

Če je velik problem slovenskega parlamentarnega življenja učinkovitost dela odborov in komisij slovenske skupščine, se to vprašanje še posebej zaostri na ravni skupščine kot celote. Na dlani je, da je sedanja tridomna sestava slovenske skupščine, obremenjena z ostanki združenega dela in delegatstva, velika cokla za skupščinsko delo. Brez spremembe sestave skupščine (parlamenta), ki jo uveljavlja že nova slovenska ustava, ni mogoče pričakovati večje stopnje učinkovitosti skupščine kot celote. Poslanci, vprašani v raziskavi, se zavedajo tudi pomena povečanja iniciativnosti poslancev. Iniciativnost poslancev v slovenski skupščini je očitno zelo neenakomerno razdeljena. Poleg poslancev, ki dajejo številne pobude in ki so tako rekoč stalno v ospredju skupščinskih razprav in dajanja predlogov, je vrsta povsem anonimnih poslancev. Poslanci se nagibajo tudi k temu, da bi se s povečanjem vloge poslanskih klubov dvignila skupščinska učinkovitost. Pri tem imajo v mislih dejstvo, da bi bilo pomembno dosežati že predhodno sporazumevanje med poslanskimi klubi o vseh pomembnih vprašanjih. Poslanci pa se ne navdušujejo nad tem, da bi skrajšani zakonodajni postopek učinkovitost skupščine postavil na višjo raven. Med dejavnike, ki bi lahko blagodejno vplivali na povečano učinkovitost skupščine, štejejo tudi zahtevo, da bi bilo treba poslance profesionalizirati. Profesionalizacija poslancev se kot svojevrsten refren pojavlja v številnih izsekih naše politološke raziskave.

Če bi želeli predstaviti še nekatera stališča anketiranih poslancev, potem bi vsekakor mogli poudariti naslednje: zavzemanje za stalni urnik zasedanj; v letnem planu določiti vsebinske razprave po mesecih; točno časovno omejiti razprave poslancev. Manj enotni pa so poslanci ob tem, ali bi kazalo omejiti število razprav posameznega poslanca, in glede tega, da bi časovno omejili razpravo glede na število poslancev strank. Gre za ne samo institucionalno, ampak tudi za politično

zelo občutljivo vprašanje, ki bi v končni posledici lahko vodilo tudi do omejevanja nekaterih parlamentarno vitalnih pravic poslancev.

Parlamentarna delovna telesa in vlada

Odnos med delovnimi telesi skupščine in vladnimi resorji je bil tudi predmet naše raziskave. Glede uspešnosti sodelovanja predstavnikov vladnega resorja (različnih ministrstev) na sejah delovnega telesa so mnenja poslancev izrazito deljena. Približno polovica jih izraža zadovoljstvo, polovica pa je glede uspešnosti sodelovanja predstavnikov vlade na sejah delovnih teles zelo zadržana. Vsaka vlada je politična vlada, obenem pa v sodobnih parlamentarnih sistemih vedno bolj stopa v ospredje tudi nujnost visoke strokovnosti, visoke operativne kvalificiranosti vlade. Poslanci se na sejah delovnih teles pogosto srečujejo s predstavniki določenega vladnega resorja in si tako na temelju časovno daljših opazovanj ustvarijo sodbo o stopnji kvalificiranosti predstavnikov vlade. Čeprav poslanci v glavnem pozitivno ocenjujejo kvalificiranost vladnega resorja, vendar ne manjka tudi kritičnih opomb in negativnih odmevov na delovanje predstavnikov vlade na sejah odborov in komisij. V ospredju je značilna dinamika odnosov poslanci—vlada, ki jo zasledimo tudi v drugih parlamentarnih sistemih. Pri tem ne gre samo za ozka prestižna vprašanja v smislu »kdo bo koga«, ampak tudi za obveznosti vladnega resorja do izpeljave vladnih stališč in vodenja politike ter za nalogo poslanca, da vladna stališča pretehtava in se potem tudi na plenarnem zasedanju skupščine odloči o njihovi usodi. V obdobju razvoja našega parlamentarnega sistema so se pogosto pojavile v svojem bistvu poenostavljene teze, da je skupščina v podrejenem položaju nasproti vladi. Že same besede »podrejeni položaj nasproti vladi« razkrivajo v nekem smislu nerazumevanje prave vsebine parlamentarnega sistema in parlamentarnega življenja. Naloga vlade je, da vlada. Parlament pa je pomemben v svoji zakonodajni in nadzorni funkciji. Gre torej v nekem smislu bolj za problem »delitve dela« kot za črno—belo prikazovanje odnosov med parlamentom in vlado. Če ugotavljamo, da je bila v zadnjem času vlada skorajda izključni predlagalec zakonov, nas to ne bi smelo bistveno presenečati. Podobne procese in trende zasledimo v številnih parlamentarnih sistemih po svetu. Tako bo tudi v prihodnje, ko se bo na Slovenskem oblikoval parlamentarni sistem, razbremenjen navlake združenega dela in delagatskih primesi. Vendar odgovornost vlade v zvezi s predlaganjem zakonov še ni razlog, da bi zakonodajna pobuda poslancev povsem zamrla. Tega se zavedajo tudi vprašani poslanci, ki tudi na tem mestu pledirajo za večjo zakonodajno pobudo poslancev. To vprašnje lahko razširimo še v naslednjo razsežnost: potrebna je večja kritičnost do vladnih predlogov. Poslanci bi nujno morali manifestirati večjo stopnjo selektivnosti do tega, kar vlada predlaga. Večja stopnja selektivnosti pri poslancih glede s strani vlade predlaganih zakonov ne bi nič zmanjšala ugleda vlade, pripomogla pa bi k večji vlogi parlamenta.

Poslanci ter družbeno in politično okolje

Ni posebnost našega političnega sistema, da postavlja v ospredje vprašanje poslanskega mandata in v tej zvezi tudi povezanost poslancev s svojimi volivci ter odnos poslancev do političnih strank. V tem pogledu ni kakšna posebna novost 82. člen Ustave Republike Slovenije, ki poudarja, da so poslanci predstavniki vsega

ljudstva in da niso vezani na kakršna koli navodila. Vendar takšno načelno izhodišče slovenske ustave doživlja v dejanskem parlamentarnem in strankarskem življenju številne modifikacije. Poleg naše politološke raziskave so tudi številne raziskave v okviru projekta Slovensko javno mnenje kazale na težnjo državljanov Slovenije, da bi bili poslanci v prvi vrsti odgovorni svojim volivcem. In kako vprašani poslanci ocenjujejo svojo vlogo in še zlasti stopnjo povezanosti s svojimi volivci? V tem pogledu so precej previdni in prav malo kategorični. Razvidno je, da se zavedajo svojih poslanskih možnosti, pa tudi svojih meja v odnosu do svojih volivcev. Več kot polovica jih presoja, da so njihovi stiki z volivci komajda zadovoljivi. Odnos poslanec-volivec je izrazito dvostranski odnos. Tudi volilnega telesa ni mogoče idealizirati in mu pripisovati visoke stopnje zanimanja za delo poslanca oziroma parlamenta. Poslanci so kritični tudi do volilnega telesa in izražajo mnenje, da je interes volivcev za stike s poslanci v bistvu majhen. To vprašanje se bo očitno zaostri in verjetno tudi dobilo drugačne nadihe vrednotenja neposredno v volilni kampanji pred novimi volitvami v slovenski parlament.

Raziskava razkriva visoko stopnjo povezanosti poslancev s svojimi političnimi strankami. Kljub lepo zveneči ustavni določitvi, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva, tudi v Sloveniji poslanski mandat vedno bolj dobiva izrazito strankarsko naravo. Vprašanje partitokracije je nedvomno izrazito v ospredju tudi v slovenskih parlamentarnih razmerah. Odgovori na številna vprašanja razkrivajo poslančevo odvisnost od političnih strank, čeprav se v odgovoru na eno izmed vprašanj poslanci blagodejno izjasnujejo, da se opredeljujejo v parlamentu predvsem po svoji vesti in po svoji strokovni presoji. Morda je bila že sama modaliteta »opredeljevanje po svoji vesti« v naši raziskavi preveč moralistično »postavljena«. Poslanec je celovita osebnost in njegova »vest« je samo ena izmed razsežnosti njegove poslanške osebnosti. Poslanci tudi razmeroma dovolj »mešano« ocenjujejo delo svojih poslanskih klubov. Poslanski klubi jim le deloma pomagajo pri izoblikovanju njihovih stališč, ki jih potrebujejo za delo v delovnem telesu skupščine. Zdi se mi, da pričujoča raziskava bodisi zaradi premajhne poglobljenosti vprašanj na tem področju bodisi zaradi zamegljenih odgovorov poslancev ni dovolj jasno preniknila v zapleteno vprašanje seznanjanja poslancev s stališči (njihove) politične stranke o vprašanih, ki so na dnevnem redu skupščine. V ospredju je problem, ki ga ni mogoče rešiti samo s takšnim metodološkim instrumentarijem, ki ga je uporabila obravnavana raziskava. Vprašanje odnosa poslanec-volilno telo-politična stranka ostaja slejkoprej eno izmed temeljnih vprašanj raziskovanja parlamentarizma. In to kljub temu, če upoštevamo dejstvo, da se v sodobnem parlamentarnem sistemu pojavljajo mimo poslancev in strank tudi številna družbena gibanja, skupine pritiska, ki se ponekod preoblikujejo v naravnost zelo agresivne lobije. Te problematike se raziskava malodane ni dotaknila in je v tem pogledu tako vsebinsko kot tudi metodološko pomanjkljiva. Raziskovati parlamentarni sistem, izhajajoč iz novonastalih družbenih razmer na Slovenskem, pomeni tudi analitično obravnavati vse tisto, kar se danes pojavlja na politični sceni: povezanost slovenskih političnih strank s kapitalom, »lobiranje« na vseh ravneh, zlasti še na republiški ravni, pomen in vloga posameznih izpostavljenih politikov, ki nastopajo z izrazito leaderskimi težnjami.

Slovenska družba ni družba s parlamentarno kulturo, kot jo lahko zasledimo v nekaterih etabliranih političnih sistemih. Če govorimo o parlamentarni kulturi v nekaterih drugih parlamentarno in strankarsko etabliranih političnih sistemih, pa tudi tam ne moremo mimo številnih »parlamentarnih ekscesov«, ki se pojavljajo. Slednje omenjam zavoljo tega, ker v nobenem političnem sistemu odnosi med pozicijo in opozicijo niso na zavidljivi političnokulturni ravni. In kako je s tem vprašanjem v našem političnem sistemu? Kako se to vprašanje kaže v očeh samih anketiranih poslancev: izjemno visok delež vprašanih poslancev presoja, da imajo predstavniki opozicije v parlamentu oziroma v njegovih delovnih telesih dovolj možnosti za uveljavljanje svojih stališč. V tem pogledu so odgovori poslancev zelo afirmativni in poslanci trde v izjemno prevladujočem deležu, da poslanci pozicije spoštujejo in upoštevajo predloge opozicije, če so le-ti dovolj argumentirani ter ekonomsko utemeljeni. Mislim, da je to precej subjektivna ocena, ki je v mnogih primerih analiza skupščinskega gradiva in neposredno opazovanje poslanskih razprav ne potrjujeta. V naravi dinamike odnosov na črti pozicija-opozicija parlamentarna tekmovalnost in težnja po politični »prelevitvi« iz opozicije v pozicijo. S tega zornega kota vidim tudi hibo našega vprašalnika, ki je spraševal po konstruktivnosti oziroma nekonstruktivnosti poslancev iz vrst opozicije. Sam pojem (ne)konstruktivnosti v parlamentarnem sistemu zgublja svojo težo, ker je izjemno relativiziran. Čestokrat šele kasnejša presoja javnosti, ki pa tudi ni objektivna in ima v sebi subjektivne primesi, lahko da kolikor toliko upravičeno oceno o delovanju opozicije v parlamentu. Tudi ta ocena pa je izrazito politično obarvana: pri odnosu med pozicijo in opozicijo gre za oblast, gre za materialne koristi, kjer tudi strankarski in politični egoizem odigravata pomembno vlogo. Parlament pač ni humanitarna in dobrodelna ustanova, ampak oder nekaterih vidikov soočanja med opozicijo, ki bi rada postala oblast, in pozicijo, ki bi rada oblast ohranila in je torej ne izgubila. Zdi se, da je temeljno vprašanje pri tem uveljavitev kolikor toliko korektnih pravil politične igre. Teh pa v slovenskem parlamentu doslej ni bilo v veliki meri, za kar sta približno enako odgovorni tako pozicija kot opozicija.

Namesto sklepa

Raziskava, ki se je lotila problematike slovenske skupščine (parlamenta) in v zvezi s tem aktivnosti poslancev, razkriva samo nekatere vidike parlamentarnega življenja. Kljub svoji vsebinski in metodološki omejenosti je vendarle pokazala na dileme in protislovja (slovenskega) parlamentarizma. Sodobne ocene parlamentarizma se včasih nagibajo k parlamentarnemu nihilizmu, ne tako redko pa se srečujemo tudi z vrednotenjem parlamenta, ki že meji na parlamentarni romantizem. V bistvu pa gre pri parlamentu, ki se ukvarja »s politiko«, vendarle za problem razdelitve politične moči. Tudi ta raziskava izpričuje, da še srečujemo včasih z grobo politično instrumentalizacijo demokratične ideje institucij, zlasti še parlamenta. Izhod bi videli v stalnem dvigovanju in razvoju kritične zavesti med državljani. Te razsežnosti se naša raziskava ni dotikala, vsaj neposredno ne. Če ne bo razvita kritična zavest slovenskih državljanov, potem se nam obeta velika nevarnost zamenjave parlamentarne demokracije z različnimi institucionalnimi nadomestki (surogati), ki bodo parlamentarno demokracijo na Slovenskem kaj lahko spremenili v politično farso.

- Vučina Vasović: Parlamentarizem in demokracija
Milan Zver: Zaton protiparlamentarnega »fundamentalizma«?
Boštjan Markič: Slovenski parlament v nastajanju
Danica Fink Hafner: »Nova« in »stara« političnost v slovenskem parlamentu
Marjan Brezovšek: Slovenski parlament: okvir za analiziranje
Albin Igličar: O treh načelih parlamentarnega zakonodajnega postopka
Drago Zajc: Politična modernizacija in transformacija slovenskega parlamenta (Prispevki so objavljeni v zborniku
Parlamentarizem: dileme in perspektive, Slovensko politološko društvo, Ankaran-Ljubljana 1991)
Najdan Pašić: Krivotvorenje parlamentarne demokracije, Arhiv za pravne i društvene nauke 1/92
Milan Podunavac: Strukturni defeciti parlamentarizma, Arhiv za pravne i društvene nauke 1/92
V. Herman: Parliaments of the World, MacMillan, London 1986
S. L. Feld, B. Grosman: On the Possibility of Faithfully Representative Committees, American Political Science
Review 86/1980
G. Pasquino: Rappresentanza politica, sistema elettorale e formazione del Governo, Il Mulino 294/1984
A. Predieri: Mediazione e indirizzo politico nel parlamento italiano, Rivista italiana di scienza politica 3/85
Ustava Republike Slovenije