

Te ugotovitve kažejo, da zakonodaja in izvršna oblast kljub Montesquieujevi teoriji ne moreta biti popolnoma ločeni, če hočemo zagotoviti učinkovit nadzor.²³ Glavne oblike parlamentarnega nadzora nad izvršno oblastjo so: glasovanje o zaupnici ali nezaupnici; nadzor nad denarjem (javno porabo), soadministriranje z vlado na področju zunanje politike, obrambe in mednarodnih sporazumov; splošna parlamentarna razprava; interpelacije in vprašanja; obravnave in raziskave odborov in komisij ter različna polpravna telesa (ombudsman). Glasovanje o zaupnici ali nezaupnici se sicer še vedno uporablja in je tudi znatno izboljšano, vendar pa je pomen tega nadzornega sredstva močno upadel. Politične krize in uresničevanje načela odgovornosti se v glavnem ne rešujejo z ustavnimi sredstvi, ampak interno, znotraj večinske stranke ali koalicije. Druge oblike nadzora ne vodijo nujno takoj tudi k padcu vlade, zato so sekundarna sredstva. Vendar pa postajajo pomembnejša parlamentarna vprašanja in zahteve po informacijah in različne raziskovalne komisije, česar ne bi smeli zanemariti. Tudi oblike in praksa nadzora se zelo razlikujejo v posameznih državah, čeprav je tudi vse več pospeševanja in prenosa koristnih izkušenj.

5. Tradicionalno je mogoče parlamentarni nadzor razdeliti na neposreden in posreden.²⁴ Neposredni nadzor se nanaša na odločanje o postavljanju in odstavljanju vlade ter na individualno in kolektivno odgovornost vlade itd. Posredni nadzor je povezan z nujnostjo vladajoče partije (ali koalicije), da uveljavi disciplino in prepreči padec vlade. Nadzor nad eksekutivo ima dva zelo različna vidika: prvi se nanaša na politične omejitve postavljene vladi, drugi pomeni ukvarjanje s podrobnim izvajanjem izvršne oblasti. Nadzor nad izvršno oblastjo ni samo nek specifičen in statičen problem, ampak pomeni tudi soočanje s spremenjenimi razmerami, strukturami in težnjami družbe, v kateri živimo. Tu pa se že srečamo tudi z različnimi stiki, ki jih uveljavlja izvršna oblast pri reševanju zadev, od prelivanja in razbremenjevanja, privatizacije in deregulacije, omejevanja in širjenja proračuna itd. Pri tem ne smemo pozabiti še na dejstvo, da je eksekutiva vedno tudi interesna skupina, ki jo obremenjujejo še nacionalni interesi, bodoče potrebe, varnost, ideologija in ne nazadnje tudi ohranitev oblasti.

DANICA FINK HAFNER

Odprtost parlamenta za družbene pobude kot kazalec njegove modernosti

(nekateri predhodni ugotovitve)

Uvod

Ena od pomembnih značilnosti modernega političnega sistema (in s tem tudi parlamenta) je njegova odprtost k družbi, odzivnost na družbene zahteve in pobu-

²³ J. Blondel, *Legislative Behaviour, Government and Opposition*, Vol. 5 (1970), str. 67–85 govori celo o »viskoznozi«.

²⁴ Gl. več G. Smith, isto, str., 242–248.

de – pa seveda prilagodljivost spremembam v družbi v najširšem smislu. Ti kazalci so pomembni tako za analizo nadaljnje modernizacije že modernih (demokratskih) političnih sistemov kot tudi za analizo procesov modernizacije predmoderne socialističnega političnega sistema v smeri oblikovanja modernega, pluralističnega, demokratičnega političnega sistema.

Problematika prodornosti oziroma posredovanja družbenih zahtev in pobud v parlament je postala v osemdesetih letih na nov način relevantna zlasti v Evropi. Pojav novih družbenih gibanj, državljskih pobud ter novih političnih tematik je v demokratičnih sistemih (zlasti v Zahodni Evropi) ob pojavu t. i. »zatona političnih strank« odprl nove kanale pritiskanja civilne družbe na parlament. Pri tem je treba omeniti nastanek novega tipa političnih strank-gibanj (»zelenih«), ki so se postopno vključile v parlamentarni sistem v nekaterih razvitih evropskih državah.

Na prehodu iz sedemdesetih v osemdeseta leta so se v pomembnem delu socialističnih držav pojavili novi civilnodružbeni subjekti, ki so zastavljali alternativne politične pobude in zahteve ter pritiskali v smeri modernizacije monističnih socialističnih sistemov. Pomembna razlika med temi dogajanjmi in dogajanjmi v Zahodni Evropi je seveda ta, da so omenjeni pritiski v socialističnem kontekstu bili a priori nezakoniti, stigmatizirani, nezaželeni, protisistemski. Zato nikakor niso mogli prodirati v skupščine po običajnih političnih poteh.

V začetku osemdesetih let so se na Slovenskem porajala, sredi tega desetletja pa celo zelo močno okrepila, nova družbena gibanja, ki so s svojim solidarnostnim omrežjem ustvarjala družbeno opozicijo monističnemu socialističnemu političnemu sistemu. Ideološka, politična in državna represija so bile tako močne, da oblikovanje novih političnih strank ni bilo mogoče. Vsaj delen prodor civilnodružbenih zahtev in pobud v skupščino je bil možen le s posredovanjem katere od obstoječih (»sistemskih«) političnih organizacij. Za »najslabši člen« togega socialističnega političnega sistema se je izkazala mladinska organizacija, ki se je sprva edina vsaj delno odprla za transformativna družbena gibanja in je s tem sprožila tudi proces lastne politične modernizacije. Tako je odprtost te politične organizacije do civilnodružbenih zahtev in pobud po našem mnenju tudi kazalec posebne kvalitete ZSM glede na druge tradicionalne politične stranke v osemdesetih letih.

Prodor družbenih pobud in zahtev v republiški parlament – analiza empiričnih podatkov

Za osemdeseta leta v Sloveniji je, kot smo že omenili, značilen izjemen porast števila civilnodružbenih pobud, pa tudi njihove javne in politične odmevnosti. Obdobje konstituiranja nove oblasti to težnjo na specifičen način še potencira. Na to nas opozarjajo že skopi in delni empirični podatki. V našem prispevku bomo poskušali analizirati ta pojav v okviru dejavnosti družbenopolitičnega zbora slovenske republiške skupščine. Podatki kažejo, da je bilo v tretjem mandatu (1982–1986) v tem zboru zastavljenih trideset delegatskih vprašanj oziroma sproženih delegatskih pobud. Podatki za obdobje maj 1986–junij 1989 (tri leta in pol četrtega mandata) govorijo o izrazitem povečanju, saj je bilo zastavljenih kar 143 delegatskih pobud oziroma vprašanj. Že v manj kot enem letu prvega mandata nove oblasti (na voljo so nam podatki od junija 1990 do februarja 1991) pa so

poslanci zastavili kar 382 delegatskih vprašanj oziroma pobud.¹ Očitno je, da je četrto mandatno obdobje (od maja 1986 do izvolitve nove oblasti 1990) s stališča obravnavane teme prelomno. (Prim. tabelo 1.) Izjemnost tega obdobja je, da gre za čas pomembne javne odmevnosti in politizacije novih družbenih gibanj, za obdobje resnejšega sprožanja procesov modernizacije starih političnih institucij (zlasti ZSMS). V tem obdobju se je še okrepila družbena opozicija, vznikla v začetku osemdesetih let, ob koncu tega obdobja pa se je porajala tudi politična opozicija monističnemu socialističnemu političnemu sistemu. Ta je čedalje bolj pritiskala na razkrajajoče se zakonite politične institucije.

Če je ZSMS s posredovanjem dela teh pritiskov v skupščini odpirala vprašanja simbolnega in konkretnega transformativnega pomena (transformacije ekonomije, skupščinskih »pravil igre«, razmerij med državnimi represivnimi organi in skupščino ter civilno družbo, javnih politik na področju ekologije itd.), pa so se druge tradicionalne politične organizacije temu, kar se je le dalo, izogibale. ZSMS je v raziskovanem obdobju, kot kažejo tudi druge raziskave (npr. Fink Hafner D., 1989), opravljala nekatere pomembne aspekte vloge, ki so jo novonastale »zelene« stranke sprejele v kontekstu razvitih parlamentarnih demokracij v osemdesetih letih.

Tabela 1: Vsebinska struktura pobud, delegatskih vprašanj političnih organizacij v republiškem DPZ v obdobju maj 1986–junij 1989 (1. do 40. seja DPZ)

vsebinsko področje	politične organizacije							skupaj št.	%
	ZSMS	SZDL	ZSS	ZZB	ZKS	drugi			
ekonomija	15	3	6	2	5	–	31	21,7	
mednarodni odnosi	10	–	–	2	2	–	14	9,8	
družbene dejavnosti	4	2	5	4	–	–	15	10,5	
socialna vprašanja	1	3	2	–	1	–	7	4,9	
komunalna vprašanja	1	–	2	1	–	–	4	2,8	
ekologija	11	1	1	–	1	1	15	10,5	
človekove pravice	1	–	–	–	–	–	1	0,7	
razmerja Slovenija – Jugoslavija	5	2	–	–	1	–	8	5,6	
politični sistem	1	–	–	–	–	1	2	1,4	
nadzor nad državnimi organi (JLA)									
vojaš. sodišča, SOV itd.)	9	3	–	1	–	–	13	9,1	
metode dela republiške skupščine	9	2	–	–	3	–	14	9,7	
razno ²	1	7	1	4	3	3	9	13,3	
skupaj št.	68	23	17	14	16	5	143	100,0	
v %	47,5	16,1	11,9	9,8	11,3	3,4	–	100,0	

In kaj kažejo podatki o omenjeni vrstni politične prakse družbenopolitičnega zbora v spremenjenem političnem sistemu po svobodnih volitvah spomladi 1990?

¹ Viri podatkov: administracija pri DPZ republiške skupščine za obdobje maj 1986–junij 1989 ter junij 1990–februar 1991, za tretji mandat pa D. Zajc, 1990:212.

² Vsebina rubrike »razno« v tabeli je tudi sama po sebi lahko indikativna. V to rubriko smo namreč uvrstili vrsto posebnih pobud in vprašanj, ki jih nismo mogli uvrstiti v celoviteje opredeljene rubrike. Gre npr. za pobude in vprašanja, ki se nanašajo na vpis mladoletnikov v potne listine, solidarnost s kraji, kjer je pezoza uničila pridelek, vprašanje o tem, ali naj bo božič dela prost dan, o uvedbi vstopnine v Triglavski narodni park, o opravljanju verskih obredov v nekerkvenih javnih prostorih, glede primernosti podeljevanja posameznih odlikovanj itd. umestnosti podeljevanja določenih vrstni odlikovanj itd.

(Tabela 2.)³ Politična pluralizacija skupščine oziroma parlamenta je očitno pomnožila potencialne politične kanale vstopanja pobud in vprašanj v osrednjo nacionalno politično institucijo. Deloma se je spremenila vsebina političnih tematik, izraženih s poslanskimi vprašanji in pobudami. V tem obdobju so se ohranile »staropolitične« tematike, ki so bile prisotne že v prejšnjih obdobjih (ekonomija, politični sistem, družbene dejavnosti ipd.). Hkrati smo pričali odkrivanju v povojni slovenski zgodovini neobravnanih tematik – tematik eksplicitne politično-tekmovalne in politično-opozicijske narave. Deloma se je ohranil relativno pomemben delež t. i. »novo-političnih« tematik, prvotno sproženih že v zadnjem mandatu skupščine v sistemskih okvirih stare oblasti. »Zelenost« nekdanje mladinske organizacije in sedanje Liberalno demokratske stranke je nekoliko zbledela, Zeleni pa skorajda »monopolno pokrivajo« področje ekološke problematike. Posluš za novopolitične tematike so si deloma oblikovale še nekatere druge politične stranke – zlasti prenovljena – nekdanja komunistična stranka.

Tabela 2: Vsebinska struktura poslanskih pobud in vprašanj v republiškem DPZ v obdobju junij 1990–februar 1991 (1.–12. seja DPZ)

vsebinska področja	razl. drugi														
	ZSMS -LS	SZS SZDL	ZKS- SDP	SDS	SDZS	ZEL- ENI	SDZ	SKZ	SKD	skupn. Madž.	skupn. Ital.	skup. posl.	izven DPZPAJ	SKU %	% št.
- ekonomija	2	5	3	5	1	1	0	10	2	4	0	0	3	36	9,4
- mednarodni odnosi	3	4	2	1	1	0	0	1	2	1	1	3	0	19	4,9
- družbene dejavnosti	4	2	6	0	3	2	4	5	0	1	0	0	0	27	7,1
- socialna vprašanja	5	1	5	0	2	1	0	4	1	1	0	0	0	20	5,2
- ekologija	1	0	8	0	0	25	0	0	0	1	0	0	1	36	9,4
- razmerja Slov./Jug.	1	4	3	4	1	1	1	0	0	0	0	0	0	15	3,9
- politični sistem	1	1	2	1	4	0	0	3	3	1	1	0	0	17	4,5
- nadzor nad drž. org. (JLA, SDV itd.)	2	1	2	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	9	2,4
- metode dela republ. skupščine	2	2	3	3	0	2	1	2	3	0	0	0	0	18	4,7
- simbolno – ideološka vprašanja (spomeniki, poimenov. ulic ipd.)	2	1	0	0	0	2	1	3	0	0	0	0	0	9	2,4
- manjšine (Madžari, Italijani, Romi)	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	0	6	1,6
- lastninjenje	0	0	1	0	1	0	0	3	0	3	0	1	1	10	2,6
- davki	2	1	4	1	3	1	0	1	2	0	0	0	0	15	3,9
- sečnja gozdov	0	2	6	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	11	2,9
- nadzor nad vlado (kot celoto ali posamez- nih ministrov) ²	3	9	1	0	0	2	5	0	0	0	1	0	23	6,0	
- afere (Snaga, Elan, F. S. Hlastec, Trend, LES-banka)	0	5	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	9	2,4

³ V tabeli politične subjekte navajamo po imenih, ki so veljala ob razdelitvi mandatov v republiškem družbenopolitičnem zboru. Poslanske pobude in vprašanja so bila doslej tematsko relativno zelo péstra. Zato jih je bilo ob predhodni obdelavi zelo težko razvrstiti po vsebinsko zaokroženih celotah in je tako ostala relativno velika skupina pod oznako »razno«. Posebej smo uvedli vsebinsko področje »nadzor nad vlado«. V tem primeru gre za poslanska vprašanja in pobude, ki se nanašajo na nadzor nad delovanjem vlade kot celote ali posameznih imenovanih ministrov. Če so bila poslanska vprašanja ali pobude, naslovljene na vlado, zastavljene kot predlogi za zakonsko urejanje določenih problemov na konkretnih vsebinskih področjih, smo jih uvrstili v ustrezna druga vsebinska področja, kot so npr. družbene dejavnosti, ekonomija ipd.

vsebinska področja	ZSMS	SZS-	ZKS-	SDS	SDZS	ZEL-	SDZ	SKZ	SKD	skupn.	skupn.	skup.	irven	SKU	%
	-LS	SZDL	SDP			ENI				Madž.	Ital.	posl.	DPZPAJ		št.
- množični mediji	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	5	1,3		
- razno	9	6	19	2	2	10	6	17	11	4	2	6	3	97	25,9
Št.	39	38	75	19	18	49	17	57	26	17	5	14	8		
SKUPAJ															382100,0
%	10,2	9,9	19,6	5,0	4,7	12,8	4,5	14,9	6,8	4,5	1,3	3,7	2,1		

Sklep

Nedvomno lahko govorimo o pomembnih modernizacijskih težnjah pri spremeni-
njanju slovenske skupščine v osemdesetih letih oziroma slovenskega parlamenta
v začetku devetdesetih let. V prispevku smo se osredotočili na en pokazatelj
takšnih teženj. Na podlagi predhodne obdelave razpoložljivih podatkov o delegat-
skih oziroma poslanskih pobudah in vprašanih ter drugih javno dostopnih infor-
macij glede aktualnih civilnodružbenih pobud lahko nanizamo naslednje temeljne
ugotovitve:

- da so se v zadnjem desetletju pluralizirali subjekti, pa tudi tematike in možni
kanali vdiranja civilnodružbenih pobud in problemov v (vsaj formalno) osrednjo
nacionalno politično institucijo;

- da so politične stranke v obdobju po vzpostavitvi nove oblasti prevzele
pomembno vlogo posredovanja med družbo in državo, čeprav je očitno, da imajo
tudi posebne, strankarske interese;

- da se odpirajo tudi novi kanali neposrednega sodelovanja (če že ne tudi
odločanja) alternativnih civilnodružbenih subjektov (npr. mirovnikov).⁴

Modernizacijski procesi pa odpirajo tudi nove probleme. Tako bo po našem
mnenju modernizacija parlamenta slej ko prej postavila na dnevni red problem
»governabilnosti«. Gre v bistvu za vprašanja glede zmožnosti parlamenta, da
»politično predela« in se prilagodljivo odzove na čedalje množičnejše družbene
pitiske v obliki konkretnih pobud in zahtev, pa tudi nadzora nad delom vlade.

VIRI, LITERATURA:

Fink Hafner, Danica (1989), SZDL, ZSMS in nova družbena gibanja, raziskovalno poročilo, Center za politološke
raziskave, RI FSPN, Ljubljana

Fink Hafner, Danica (1990), Učinkovitost političnih organizacij pri posredovanju civilno družbenih pobud v skupščino
SRS, raziskovalno poročilo, Center za politološke raziskave, RI FSPN, Ljubljana

Frankland, E. G. (1988), The Rolle of the Greens in West German Parliamentary Politics, 1980-1987, The Review of
Politics, Vol. 50, No. 1, Winter

Grant, W. (1989), The Erosion of Intermediary Institutions, The Political Quarterly, Vol. 60, No. 1, January

Zajc, Drago (1990), Nekateri aspekti delovanja zbora združenega dela Skupščine SRS, raziskovalno poročilo, Center
za politološke raziskave, RI FSPN, Ljubljana

⁴ Gre zlasti za oblikovanje novih parlamentarnih komisij oziroma odborov na področju t. i. »novopolitičnih« tem kot
sta npr. mirovna ali ženska politika. Predstavniki vsaj nekaterih novih družbenih gibanj so dobili možnost sodelovati
v takšnih skupščinskih telesih, mirovniki pa so si pridobili celo mesto govornika v komisiji pri predsedstvu Republike
Slovenije, ki se ukarja z vojaškimi vprašanji.