

jo poziva naj pusti vlado na miru, do vladne koalicije pa šibak in ubogljiv. Skupščinska telesa niso zaživela, v kolikor pa delujejo ne uživajo potrebnega zaupanja, da bi delo skupščine razbremenila.

Posveti vodij klubov poslancev pred zasedanji skupščin so se izkazali kot manever vladajoče koalicije, da obvladuje naivno opozicijo, nikakor pa se niso uspeli vzpostaviti kot komunikacijska in mobilizacijska vez vodstva skupščine za postavljanje prioritet in reševanje problemov v mestu.

Še vedno smo na ravni legitimiranja z ideologijo in to je tragika našega političnega sistema. Ideologija zahteva ostre meje ločevanja, iskanje sovražnika in izključevanje. To se v mestni skupščini tudi dogaja. Za raven politične zavesti naj navedem besede poslanca, ki je razkrinkaval zadevo Snaga: »Leta 1940 so se pred magistratom zbrali neki ljudje, ki so vpili: Dol ban Natlačen, narod je lačen. Pridi Stalin odpri magacin. Ne vem, kdo so bili ti ljudje, vem pa kdo je za njimi stal.«

To je raven politične zavesti iz leta 1940. In s tem mora vsak resen raziskovalec računati.

ANDREJ MAGAJNA

Parlament kot temelj za razporeditev družbenega vpliva

Če bi za rojstvo parlamenta kot nosilca in izraz narodove suverenosti vzeli letnico 1376 in za domovino razglasili Veliko Britanijo, kjer je parlament s postopnim spreminjanjem iz stanovskega organa prerastel v splošni predstavniški organ, pa bi rojstvo ideje vladavine ljudstva kot institucije segala nazaj, tja v antiko. Filozofija parlamenta kot voljenega predstavniškega organa, ki je nastajala vzporedno z večnimi filozofskimi diskurzi o neposrednem in posredovanem, je na pragmatičnem področju dobila svojo utemeljitev v praktičnem spoznanju, da posameznik v družbi lahko odloča le »v« in »preko« družbenih odnosov, ki pa niso obvladljivi zgolj z neposrednim namenom posameznika, ampak s posrednimi mehanizmi odločanja.

Suverenost ljudstva v predstavniškem sistemu v bistvu pomeni posredovano, preneseno suverenost in je že v izhodišču problematična, saj je ravno element posredovanja in prenosa pristojnosti na druge, lahko večji ali manjši izvor odtujevanja interesov individua. Pojem parlamenta se nedvoumno navezuje na tip predstavniške demokracije. V politiki to pomeni, da o odločanju o skupnih zadevah ljudstvo svoje suverenosti ne uveljavlja stalno in neposredno, ampak v časovnih intervalih in preko predstavnikov, po volji ljudstva izbranih pooblaščenecv. Če bi kot nasprotje posredni demokraciji postavili neposredno demokracijo, bi lahko brez predhodnega utemeljevanja ugotovili, da tako en kot drug koncept sam po sebi ni zadosten in da je treba iskati rešitve v kombinaciji obeh. Pravzaprav čistega modela v praksi do zdaj ni bilo. Oblike neposredne demokracije so nam znane. Če vzamemo kot zgled referendumsko odločanje, bomo ugotovili, da gre za zelo tog instrument, saj se, prvič, ljudje opredeljujejo le o ozkem številu vprašanj, izbirajo

le med »da« ali »ne«, pa še to se ob sedANJI tehniki političnega artikuliranja da izvesti omejenokrat. (Morda bomo nekoč-nekje s hišnimi računalniki in informacijskimi povezavami hitreje neposredno snemali voljo ljudstva, vendar je zdaj, ko še telefonskih priključkov ni dovolj, da bi lahko izvedli pošteno telefonsko anketo, to še politična utopija.)

Dnevno odločanje, ki ga terja politika, dogovarjanje in usklajevanje, niso možni brez delitve dela tudi v politiki, torej brez pooblaščenih predstavnikov. Tudi koncept delegatskega odločanja ni uspel predvsem zaradi »tehnične« zapletenosti, saj enostavno ni bil učinkovit, pa še, če bi bil izvedljiv brez težav, ne bi pomenil uresničitve neposredne demokracije, saj so tako delegati kot delegacije vedno nekoga zastopale. Šlo naj bi le za nekoliko fleksibilnejši sistem, ki bi bolj uveljavil imperativni mandat v primerjavi s predstavnštvom. Če je tak obrat k afirmaciji klasičnega parlamenta in klasičnega poslanca upravičen, pa po drugi strani ne smemo opustiti uporabe neposrednih oblik odločanja in iskanja njenih možnih novih modelov. Vendar je to druga tema, ki pa ni nič manj aktualna od naslovne in bi zahtevala poglobljeno in ločeno osvetlitev. Tudi v političnem sistemu se žal ponavlja družbeni stereotip – nihanje iz enega ekstrema v drug.

Parlament je torej vrhovno predstavniško telo in obenem kot nosilec zakonodajne oblasti najvišji državni organ. Parlament formalno ureja pravna in politična razmerja, ki so za državo in družbo temeljnega pomena. Usodno pa je, kako to svojo funkcijo uresničuje. Zgodovina pozna najrazličnejše ustroje parlamentarnih ureditev. Ponekod zaradi večje vloge predsednika države govorimo o predsedniškem sistemu. Pri nas smo na primer razvijali skupščinski sistem. Ne glede na vse inačice pa naj bi v vseh ureditvah kot predstavniški organ imel funkcijo najvišje oblasti. Ravno zaradi te svoje centralne vloge v sistemu odločanja je izredno pomembno, kako parlament to funkcijo opravlja in kakšen je njegov dejanski vpliv na celoto družbenih razmerij. Parlament naj bi bil torej center politične moči in pravzaprav, če povzamem naslov prispevka, tudi temelj za razporeditev družbene-ga vpliva.

Ravno ta logična razsežnost je izredno pomembna za razumevanje njegove dejanske vloge. Na tej točki teče ena temeljnih polemik, ki se pojavljajo na filozofskih, socioloških ali dnevno političnih ravneh. Običajno teče beseda o neskladju med formalno vlogo parlamenta in njegovim dejanskim vplivom na odločanje. Če teoretiki predvsem govorijo o odnosu med dejanskim in formalnim (abstraktnim), pa dnevna politika predvsem opozarja na omejen vpliv parlamenta zaradi obstoja vzporedne zunajparlamentarne oblasti.

Pri zastavitvi tvrstnih vprašanj je vprašljivo že to, ali gre res za dve neodvisni sferi oblasti – parlamentarne in zunajparlamentarne ali pa le za večje ali manjše uveljavljanje temeljnih funkcij parlamenta. Pomenska razlika ima tu zelo važno vlogo. Odsotnost njegovega dejanskega vpliva moramo razumeti predvsem kot namerno prepuščanje prostora drugim ali celo kot podeljevanje nekaterih pristojnosti zunajparlamentarnim subjektom odločanja. Če bi v tej luči gledali nekatere klasične dileme marksistične družbene teorije, bi nekoliko poenostavljeno rekli, da pravnopolitična nadgradnja ni bila zgolj abstraktni zbir formalnih pravic, na relaciji kapital – delo pa naj bi vladali drugi neprizanesljivi zakoni. Po tej interpretaciji gre v bistvu za prepuščanje pravnih predpisov zakonu kapitala in ne za avtonomnost določenih produkcijskih razmerij. In drugi zgled: s tem ko država odpre vrata tujemu kapitalu, tujemu investitorju obenem podeli tudi del odločanja. In še najnovejši zgled iz slovenskega parlamenta, ki ga ne omenjam le zato, ker je najnovejši, ampak ker je zelo drastičen zgled delegiranja skupščinske pri-

stojnosti drugam, v tem primeru izvršilni oblasti. Osnutek zakona o proračunu v 18. členu daje Izvršnemu svetu pravico, da svobodno odloča o prenosu sredstev med posameznimi nameni proračuna. To ni le uvajanje novega koncepta integralnega proračuna, ampak prenos finančnih predpisov iz parlamenta v vlado. Parlament se bo, če bo ta člen sprejet, sam odpovedal možnosti za usmerjanje finančnih tokov in obenem odpravil namensko porabo denarja.

Klasični primer prenosa vpliva iz parlamenta na druge so različne inačice predsedniških sistemov. Zanimivo pa je, da vladajoča koalicija ne želi razporeditve moči, ki bi bila prenešana na šefa države, ko je ta neposredno izvoljen in ni član vladajoče koalicije. Ta zgled je nazoren, ker jasno pokaže osnovni razlog takega prenosa pooblastil navzven. Ni namen vladajočih strank, da bi se rade odrekle določenim, recimo, neprijetnim pristojnostim in nalogam, nasprotno, s takimi prenosi v bistvu hočejo doseči še močnejšo prevlado. Vladajoče stranke želijo večino v parlamentu »kapitalizirati« in še povečati svojo prevlado. S tem ko večina v parlamentu prenese oblast na druge centre odločanja, v bistvu prenese zadeve iz parlamenta »na varno«, tja, kamor opozicija s svojim glasom ne seže, da bi z raznimi zapleti oteževala uresničevanje določene politike. Vladajoče parlamentarne stranke pa ne prenašajo moči le na izvršilno oblast ali šefa države, ampak drugam. Za uveljavljanje absolutizma vladajočih so predvsem zanimivi zakoni kadrovske politike v gospodarstvu, najbolj pa na ekskluzivnih demokratičnih institutih. Kot posebne jih opredeljujem zato, ker že po naravi sami ne bi smele biti pod strankarsko prevlado. Sem sodijo, jasno, sodstvo, državni mediji, vzgoja in izobraževanje. Države z razvito demokratično tradicijo si tega ne drznejo narediti, v določenih novonastajajočih demokracijah pa tudi to ni izključeno.

Če na kratko povzamem ta razmišljanja, bi dejal, če je parlament kot predstavniško telo dejansko organ ljudske oblasti, mora opravljati svoje funkcije, preprečevati delovanje zunajparlamentarnih centrov odločanja, obenem pa ne sme sam s prenosom pristojnosti in nalog omogočati nastajanja zunajparlamentarnih središč odločanja in pravnega urejanja temeljnih družbenih razmerij.

Parlamentarna demokracija se torej ne uresničuje samo s tem, da enkrat na štiri leta izvolimo parlament, ampak da parlament v polni meri uresničuje svojo vlogo in da pri tem varuje tudi druge institucije demokracije, da lahko delujejo neodvisno in politično nepristransko.

Z opredelitvijo teh kriterijev šele prehajam na konkretno analizo razvoja mlade parlamentarne demokracije pri nas. Izhajam iz teze, da parlament ni le centralni organ državne oblasti, ampak tudi dejavni element, ki odloča, kako bo družbena moč razporejena drugod. Hočem reči, da je od parlamenta odvisno, kako se bo družbeni vpliv porazdelil, povedano drugače, parlamentu manjka toliko moči, kolikor je on sam prepušča drugim. Torej ni važno le, kako se je parlament konstituiral, ampak kako bo prenesel družbeni vpliv tudi zunaj sebe. Nekoliko bolj sistematično lahko proučujemo delovanje parlamenta s pomočjo navedenih točk:

1. Ali je način konstituiranja omogočil najugodnejšo zastopanost dejanskih političnih sil?
2. Ali je parlament sposoben opravljati svojo funkcijo?
3. Ali parlament preprečuje delovanje obstoječih zunajparlamentarnih centrov oblasti?
4. Ali sam ne ustvarja novih zunajparlamentarnih središč političnega odločanja?
5. Ali parlament dopušča avtonomnost nadzornih in ustvarjalnih institucij

političnega sistema (sodna oblast, mediji, vzgoja in izobraževanje, vpliv civilne družbe)?

Vsi ti pogoji morajo biti izpolnjeni, da lahko parlament sploh opravlja svojo vlogo in deluje kot sistem.

V točkah od 2 do 5 je poudarjena samoaktualizacija parlamenta kot takega. Že iz tega bi lahko sklepali, da parlament ni samo to, za kar ga je nekdo določil, ni le izraz svoje predhodne zasnove, ampak tudi to, kar se iz njega poraja. Poudariti je treba, da ima glavno odgovornost za funkcioniranje parlamenta ravno večina, opozicija je namreč že po svoji »poziciji« zainteresirana, da ohranja demokratične standarde in pravila igre, saj je stalno preglasovana. Obratno pa parlamentarna večina ni vedno zainteresirana, da parlament funkcionira optimalno in po vseh demokratičnih standardih, saj zaradi svojih postopkov odločanja in nadzorne vloge zavira učinkovito in hitro uveljavljanje njenih ciljev.

Še preden bom na kratko prekomentiral delovanje slovenskega parlamenta po predhodno zastavljenih vprašanjih, moram kot poslanec že takoj izraziti zaskrbljenost, da se praktično na vseh točkah, razen prve, uveljavljajo izrazito negativne težnje. Poskušal bom to tudi argumentirati. Žal ne gre le za pomanjkanje politične kulture, to bi bilo še najmanj nevarno, ampak za zavestno zoževanje določenih demokratičnih standardov, za to, da se laže uveljavijo politični interesi posameznih skupin. Pa pojdemo po vrsti.

1. Pri konstituiranju parlamenta in njegovi reprezentativnosti smo v Sloveniji imeli kar srečo. Stanje primerjam namreč s sosednjo Hrvaško, kjer so uzakonili večinski sistem volitev, ki je prinesel takšne rezultate, kot jih lahko za to vrsto volitev že vnaprej predvidevamo. Ni treba posebej razlagati, da je izid volitev v mnogočem odvisen od samega volilnega sistema, pa čeprav gre v vseh primerih za demokratične in korektne volitve. Večinski sistem omogoča prevlado določenih strankarskih kandidatov. Na kratko rečeno, tisti, ki dobijo več, poberejo vse. Sestava hrvaškega parlamenta ne izraža dejanskega razmerja političnih sil. Proporcionalni način ugotavljanja izida v družbenopolitičnem zboru je omogočil pri nas dokaj realno razmerje sil, obenem pa je k ustrezni razpršenosti pripomoglo (v dobršni meri) od strank neodvisno kandidiranje v zboru združenega dela. Med javnomnenjskimi raziskavamr in kasneje sestavo parlamenta ni bilo veliko odstopanj.

Drugo vprašanje pa je, koliko so bile stranke notranje prepustne, koliko so bile res sredstvo posredovanja državljanovih interesov in ne le izraz volje strankarskih vodstev. Poznavanje notranjega ustroja strank bi nam o tem povedalo kaj več, sicer pa bi ta problem lahko opazili v vseh strogo strankarskih sistemih. Kot korektiv strankarske zaprtosti in povsem strankarsko obeleženih volitev bi vsaj, teoretično, bilo uvajanje kandidiranja neodvisnih kandidatov, kjer ne bi bila izpostavljena strankarska pripadnost. Žal pa se takšni kandidati običajno volijo po večinskem načelu in ob glasni strankarski propagandi, kar lahko, kot v hrvaškem zgledu, pripeljejo do povsem drugačnega učinka, hegemonije ene ali dveh strank.

K volitvam v organe skupščine oziroma k njenemu konstituiranju pa bi se dalo marsikaj pripomniti. Poizkus, da bi vodstvo skupščine izvolili po določenem predhodnem dogovoru in usklajevanju, je spodletel, čeprav bi funkcije, kot na primer predsednik zbora, terjale preudarnejši, ne toliko strankarsko vezan izbor. Take funkcije se morajo uresničevati politično korektno in nepristransko do vseh strank, zato bi bilo iskanje širšega konsenza pri izboru kandidatov še kako umestno.

Zapletlo se je tudi ob vprašanju, ali naj bodo volitve za predsednika in člane vlade tajne ali javne. Brez komentarja.

2. Parlament vse do zdaj ni imel ustreznih razmer za svoje delo. Če bi se dalo v prvih mesecih to razlagati kot prilagajanje vsem novostim parlamentarizma, pa je po skoraj enoletnem obdobju to nerazumljivo. Pravzaprav so se tehnične službe in ves parlamentarni aparat, ki je stal v glavnem neokrnjen, hitro in profesionalno odzvale novim nalogam in zaradi tega ni bilo večjih motenj. Da parlament težko opravlja svoje naloge, je vzrok treba iskati v drugih razlogih:

- Večina poslancev opravlja svoje delo amatersko. Spomniti se je treba kampanje vladajoče koalicije proti profesionalizaciji skupščine in njenega ključnega argumenta – varčevanje. Res je tudi, da večina poslancev ni bila pripravljena prekiniti svojega delovnega razmerja.

- Poslanski klubi so dobili svoje prostore zelo pozno, šele jeseni, takrat so lahko zaposlili tudi vodje klubov in dobili administrativno pomoč.

- Dnevni redi skupščine so izredno natrpani in preobsežni. V istem dnevu je obravnavanih več sistemskih zakonov. Nekatere seje trajajo ves dan in tudi zaporedoma po tri dneve.

- Delegatsko gradivo ni vročeno poslancem v predpisanem roku, številna gradiva prejemamo kar na klop, med samim zasedanjem.

- Skupščinska delovna telesa ne morejo učinkovito obravnavati gradiv zaradi omenjenih zastojev z gradivi, kratkih presledkov med sejami in dolgih dnevnih redov. Ker je večina poslancev amaterjev, so delovna telesa večinoma nesklepčna. Iz istih razlogov tudi poslanski klubi ne funkcionirajo tako, kot bi bilo prav, da ne govorimo o slabih povezavah med strankami, klubi, institucijami in slabih stikih poslancev z volivci.

- Kljub temu da delo med sejami zborov ni ustrezno opravljeno, da zadeve po delovnih telesih niso prediskutirane, se na samih sejah običajno časovno omejujejo razprave.

- Osnutek novega poslovnika skuša določene pravice poslancev še bolj omejevati. Med drugim tudi ni predviden ustrezen postopek ob kršitvi poslovnika, čeprav do zdaj ni bilo tako malo primerov, ko je do takih pritožb prišlo. Še bi lahko našteval podrobnosti.

3., 4., 5. Vladajoča koalicija v parlamentu je do zdaj veliko sodelovala pri nevtraliziranju zunajparlamentarnih centrov oblasti. Demos meni, da mu še ni uspelo kadrovske prenoviti zunajparlamentarnih središč odločanju. Pri tem se pogosto omenjajo mediji, deli gospodarstva, bančne in druge finančne ustanove itd. . . Eden ključnih predvolilnih ciljev Demosove koalicije je bil poleg uvedbe formalne parlamentarne demokracije ravno razgraditev kadrovskega monopola prejšnje oblasti v celotnem državnem aparatu. Točke od tri do pet sem namenoma združil, saj gre za tri procese, ki so potekali sočasno. Težko tudi rečem, kateri procesi so hitrejši: demonopolizacija pozicij prejšnje oblasti ali nastajanje novih političnih monopolov in s tem v zvezi nastajanje novih zunajparlamentarnih skupin odločanja.

Da se ne bi razumeli napačno, ne gre za nasprotovanje razgrajevanju in prenovi prejšnjih struktur, mislim tudi, da je prav, da se kadrovske prenovijo spolitizirane strukture, sporni so pri tem postopki, saj ravno ti sočasno omogočajo obnovo politizacije, ponovni vpliv strank tudi na tistih področjih, ki jih vsekakor ne bi smele imeti.

Po eni strani gre za prej omenjene prenose pristojnosti in nalog na organe, kjer vladajoča koalicija absolutno prevladuje (spomnimo se zakona o proračunu), še

bolj kot prenos pa se uveljavlja metoda dodeljevanja posameznih pristojnosti institucijam, v katerih se laže uveljavlja volja politične večine.

Za začetek naj omenim poizkus sprejetja prvega tako imenovanega »zakona o časopisih«, ki smo ga poslanci dobili že pred približno pol leta na klopi, zakona, ki je predvideval, naj bi glavne urednike in direktorje imenoval neposredno Izvršni svet ustrezne družbenopolitične skupnosti. Še predno je bil predlog dan na glasovanje, je bil k sreči tudi umaknjen. Osnutek zakona o javnih zavodih in še posebej o izobraževalnih organizacijah je dvignil veliko prahu, šlo pa je za dodelitev velikih pristojnosti ustanovitelju, kar naj bi pri področnem zakonu o izobraževanju pomenilo, da bi ravnatelj nastavljal lokalna politokracija. Sestava sveta RTV tudi temelji na logiki strankarskega preglasovanja.

Taki poizkusi ponovne politizacije tradicionalnih od strank neodvisnih sfer, razen pri opozicijskih strankah niso naleteli na hujše odpore v javnosti, saj se te metode uresničujejo v relativno ugodnih razmerah. Krilatica o prehodnem obdobju je zopet dobila domicil. Posamezni ukrepi se običajno opravičujejo kot nujen prehod iz kvazisamoupravnega odločanja v državno regulativo.

V 2. točki sem veliko prostora namenil tudi opisu delovnih razmer poslancev in sploh delovanju skupščine. Slabe razmere in neustrezno funkcioniranje skupščine žal ni le »tehnično operativno« vprašanje. Vsaka institucija, ki slabo funkcionira, odpira prostor in vpliv drugim in bolje organiziranim organom oblasti. Gre za primerjavo z izvršnim svetom. Tudi to bi namreč lahko interpretirali kot neke vrste razporeditev političnega vpliva navzven, zunaj organa oblasti ljudstva (če ga lahko tako imenujemo), ki bi moral biti tudi operativno sposoben za opravljanje temeljne oblastne in nadzorne funkcije. Podobno se je včasih dogajalo z našim zamenljivim delegatom, ki svojega dela ni obvladal, kjer sistem ni funkcioniral in so odločitve oblikovali predvsem drugi. . .

Ali bomo v prihodnje pri nas bolj utrjevali oblast posameznih lobijev kot demokratične institucije, je odvisno, koliko bo pri tem sodelovala kritična demokratična javnost in ne le posamezne stranke v parlamentu. Pa ne vzemimo tega le kot frazo!

BOŠTJAN MARKIČ

Slovenski parlament v nastajanju

Odnos med poslanci in volivci

V teoriji se k odnosu med poslanci in volivci pristopa z dveh nasprotnih, včasih tudi celo preveč mehanično pojmovanih stališč. Prvo stališče je zastopalo vezanost poslančevih odločitev na sklepe volivcev; poslanci so dolžni o svojem delu poročati volivcem, volivci pa lahko odpokličejo poslance pred iztekom mandata. Drugo stališče o odnosih med poslanci in volivci izhaja iz načela svobode poslančevih odločitev in neodvisnosti poslancev od volivcev v poslančevih konkretnih akcijah. Poslanca obvezuje predvsem volilni program, s katerim nastopa pred volivci. Z naraščanjem vloge političnih strank pa je poslanski mandat dobival vse manj