

Ali pa sin. Ali kako je bolelo otroka, ki mu je učitelj osorno povedal: Ti pa nisi vojna sirota, tvoj oče je bil domobranec. Ali kako se je počutil človek, ki je, da bi dostojno živel, moral stopiti v partijo – četudi zoper svoje prepričanje; ali kako je *bolelo* intelektualca, ki si mu jemal in vzel pravico in možnost do svobodnega mišljenja in javne besede, ali pa je zato, da bi lahko svobodno mislil in *delal*, celo moral zapustiti domovino? Ali kako je bolelo... Mi, Demosovi poslanci smo s »temne strani meseca« socializma, s strani *ponižanih in razžaljenih*.

Zdaj pa se ponižani in razžaljeni počutijo še opozicijski poslanci...

Vse te travme so med nami, zato ker so v nas. Vse nas, poslance vladajoče koalicije in opozicije, je formirala preteklost, vsakogar na svoj način. In mi sami spadamo v preteklost. Ne le opozicijski, tudi Demosovi poslanci, in ne le Demosovi, ampak tudi opozicijski poslanci. Polni zamer in nezaupanja mučimo drug drugega, se mučimo.

Vsa preteklost je zbrana v parlamentu. To je tistih »petinštirideset let«, ki so tolikokrat omenjene in kruto resnične in ki se kar naprej »valjajo« med nami in jih ni ne konca ne kraja... Kolikokrat nepričakovano, iracionalno »izbruhnejo«, običajno tedaj, ko ni mogoč noben dogovor, bodisi zaradi opozicijskega metanja polen pod noge bodisi zaradi lastne nesposobnosti poslancev Demosa.

In tako se mučimo, nebogljeni »človeki« (kakor pravi Rudi Šeligo), pogostokrat nesposobni in nepripravljeni videti v sočloveku sebi bližnjega, priznati mu, kar mu gre, in priznati lastno majhnost in nebogljenost. Prav to pa je temelj sprave: pristati na sočloveka, na njegovo veličino in majhnost, na njegovo enkratnost in neponovljivost, in videti sebe enakega. In videti in vedeti: do tu sem jaz, od tu dalje pa je drugi (in zato) moj bližnjik.

In vendar je prav nam, v bistvenem smislu nebogljenim »človekom«, naloženo izpeljati največje slovensko podjetje! *Osamosvojitve*. Zato, kakor je res, da je v parlamentu zbrana preteklost, je *tukaj* že tudi prihodnost, ki jo moramo uresničevati in uresničiti *danes*. Imeti bomo morali veliko sreče, da se nam bo to posrečilo. Vendar pa je gotovo, če ne bomo zmogli dosežati in doseči temeljnega nacionalnega konsenza ob temeljnem nacionalnem projektu, le-tega ne bomo uresničili; ne bomo zmogli. Ne bomo dorasli nalogi, ki nas je zgodovinsko »našla«. In nihče nam te odgovornosti in krivde ne bo mogel oprostiti.

ALBIN IGLIČAR

Slovenski parlament kot zakonodajalec

I

Predstavniško telo (parlament) se je v moderni dobi pojavilo kot posledica ideje o ljudski suverenosti ter delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodobno. V teh – v javnem mnenju – splošno sprejetih načelih vladanja je predstavniškemu telesu dodeljena pristojnost sprejemanja zakonov. Ta funkcija ostaja še vedno najpomembnejša v dejavnosti parlamenta, čeprav se nanj v novejšem času veže sprejemanje številnih drugih političnih odločitev, od oblikovanja politik na različ-

nih družbenih področjih preko nadzora izvršilne oblasti do volitev in imenovanj mnogih državnih predstavnikov.

Osnovno pojmovanje parlamenta kot zakonodajalca tudi še ni ogroženo z intenzivno vladno odredbodajno dejavnostjo. Danes pozna številne uredbe z zakonsko močjo (*decret-loi*). To so bodisi t. i. »uredbe v stiski«, ki jih izdaja izvršilni organ v izjemnih razmerah, ko se parlament ne more sestati, bodisi uredbe na podlagi delegirane zakonodaje, ko parlament normativno urejanje določenih področij tudi v normalnih razmerah prenese na vlado. Ob vsem tem pa je v vseh sodobnih političnih in pravnih sistemih ogromno uredb za izvedbo zakonov, ko na podlagi splošne izvršilne klavzule v ustavi ali specialnih pooblastil v zakonih izvršilna oblast razčlenjuje in dopolnjuje zakone.

Parlament se prav tako še vedno identificira kot osrednji zakonodajalec, ne glede na dejstvo da je v nekaterih političnih sistemih mogoče sprejemati zakone z vseljuskim referendumom in da jih ponekod sprejemajo lokalne skupnosti. Načela o parlamentu kot vrhovnem zakonodajalcu tudi ne načenja pomembna vloga državnega poglavarja v zakonodaji (iniciativa, promulgacija, suspenzivni veto ipd.) ali zaznavna ustvarjalna vloga sodobnih organov v procesu interpretacije oziroma uporabljanja zakona.

Ob upoštevanju omenjenih okoliščin je mogoče tudi za naše razmere govoriti o zakonu kot osrednjem formalnem pravnem viru, ki institucionalizira pravice in dolžnosti državljanov in njihovih organizacij. Načelo, da je mogoče samo z zakonom konstituirati pravice in dolžnosti pravnih subjektov, velja celo za pomembno vrednoto modernih političnih in pravnih sistemov.

Z vidika demokratične družbenopolitične ureditve se šteje za legitimno ravnanje, da zakone sprejema svobodno izvoljeno predstavniško telo. Le-to je v tolikšni meri zavzeto z zakonodajno dejavnostjo, da za parlament pogosto uporabljamo sinonim »zakonodajni organ«. Takšna njegova vloga ima podlago v tradiciji evropskega parlamentarizma, saj je že francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana v letu 1789 določila: »Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali preko svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju« (čl. 6).

Tudi sodobna politična teorija izpostavlja pomen volitev predstavniškega telesa. V ta organ se stekajo politične zahteve oziroma interesi, ki se potem uveljavljajo s političnimi odločitvami. Vladanje se v tej luči opredeljuje kot proces, v katerem se maksimalno razkrivajo in izražajo politična pričakovanja državljanov.

Velik del omenjenih političnih pričakovanj in zahtev državljanov dobi nato svojo institucionalizacijo v zakonih. Pred tem se s političnim procesom pojavljajo številni interesi, ki jih posredujejo politične stranke ali pa se skušajo uveljaviti z delovanjem interesnih skupin in tudi povsem individualno ob večji ali manjši podpori javnega mnenja. Sicer pa današnja politična država na različne načine vse bolj vsrkava v svoje institucije dogajanja v sferi t. i. civilne družbe (Bobio, 1990: 1460). Pogosti so tudi primeri, da nekateri dejavniki v sferi civilne družbe naravnost zahtevajo določene zakonske ureditve, s čimer seveda – nehote – ožijo to sfero in jo politizirajo. Za takšne pojave je mogoče iskati vzroke v razvoju države v smeri socialne države oz. države blaginje. Le-ta s svojimi ukrepi in delovanjem intenzivno posega v ekonomsko in socialno ter kulturno sfero življenja globalne družbe, in to v izhodišču prav z zakonskim urejanjem družbenih odnosov na teh področjih.

V obdobju po izvolitvi nove Skupščine Republike Slovenije (april 1990) je mogoče zaznati nekaj pojavov, ki bodo odločilni za bodoče zakonodajno delo slovenskega parlamenta.

1. Najprej lahko opazimo zelo številne in močne pritiske po zakonskem urejanju številnih področij družbenih odnosov. Pri tem gre bodisi za zahteve po hitrem zakonskem preurejanju temeljnih odnosov (privatizacija, denacionalizacija, lokalna samouprava, državna ureditev), bodisi za zahteve po obsežnem reguliranju številnih dejavnosti v civilni družbi (film, gledališče, šport, univerza ipd.).

V obeh primerih obstaja resna nevarnost, da parlament zapade v pravni voluntarizem in idealizem. Tedaj se poskuša s pravnimi normami posegati v odnose, ki sploh niso primerni za pravno urejanje ali pa se sprejemajo splošne pravne norme mimo objektivnih možnosti in potreb družbe. V takšnih tendencah, ki so zelo pogoste po velikih družbenih spremembah oziroma socialnih revolucijah, se poskušajo določeni politični cilji doseči tudi z zlorabo pravnega sistema. Pri tem so zanemarjene imanentne zakonitosti pravne sfere, kar vodi v neučinkovitost pravnih norm in s tem razvrednotenje njihove družbene funkcije.

Nevarnost za nakazano degradacijo pravnega urejanja je tudi pred sedanjim slovenskim parlamentom – Skupščino Republike Slovenije. Zelo številni pritiski – ne le iz političnih strank, temveč tudi neposredno iz skupin v civilni družbi – se usmerjajo v predstavniško telo z zahtevami po zakonskem urejanju posameznih delov globalne družbe. Na ta način si seveda želijo pobudniki zagotoviti določeno varnost in gotovost v sedanjih sicer zelo spremenljivih družbenih razmerah. To potrebo namreč lahko precej zadovoljijo prav pravne norme oziroma ustrezni zakoni. Pri tem ne bo takšnih pobudnikov nič sram, če bodo zelo hitro po sprejemu zakona – ki so ga sami zahtevali – pričeli kritično govoriti o omejevanju svobode in iniciativnosti ter se spuščali v vehementne kritike birokratizacije družbe, njene vseobsežne normativizacije itd.

To lahko na primer ilustriramo s področjem športa, kjer se zdaj zahteva zakonska ureditev. Čeprav je šport po svoji naravi dejavnost civilne družbe, ki naj bo prosta državno-pravnega urejanja. Podobno lahko trdimo za gledališko dejavnost in navsezadnje tudi za univerzo. Nikjer ni namreč objektivno utemeljeno, da mora biti univerza urejevana z normami državnega zakona, saj bi ob ustavno zagotovljeni avtonomiji lahko univerza sama z lastnimi normami (statutom) določila svojo notranjo organizacijo in obliko svoje dejavnosti. Naj ob tem niti ne omenimo zlorabe zakona, ko s tem aktom povsem neustrezno ustanavlja mo celo posamezne članice univerze.

Upati je, da se nov slovenski parlament ne bo uklonil vsem tem zahtevam po vseobsežnem zakonskem urejanju mnogoštevilnih področij človekove dejavnosti, ampak da bo z zakoni urejal res le temeljne ter za obstoj in razvoj družbe bistvene družbene odnose. Takšna zakonodaja pa mora biti nato temeljito pripravljena in usmerjena na relativno trajno instituciondizacijo eksistenčno pomembnih razmerij.

2. Spreminjanje družbene strukture v smislu kvalitativnih sprememb je mogoče dosegati tudi s pomočjo nove zakonodaje. Za njeno oblikovanje in spreminjanje pa je potreben določen čas. Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije si je za to nalogo v svojem programu določil – zdi se realistični – okvir 10 let; najmanj toliko časa je glede na izkušnje ob spreminjanju pravnega sistema v »stari« (1918) in »novi« (1945) Jugoslaviji potrebno za solidno oblikovanje t. i.

sistemske zakonodaje. Pri tem je pretirana nestrpnost, ki izsiljuje še hitre in skrajšane postopke sprejemanja zakonov, zelo škodljiva za politično modro in strokovno korektno zakonodajno delo.

V iztekajočem se prvem letu nove slovenske skupščine pa je bil le manjši del zakonov sprejet po normalnem trifaznem postopku, k večini zakonskih predlogov je bilo predloženo ogromno admandmajev, ki so povzročili obilo nejasnosti in nepreglednosti v teh predlogih (Šetinc, 1991).

Zato je treba toliko bolj odgovorno pretehtati novo ustavno in poslovniško ureditev zakonodajnega postopka. Zelo pazorno je treba proučiti izkušnje s sedanjim trifaznim zakonodajnim postopkom in videti, ali je res mogoče zaradi doseganja večje učinkovitosti parlamenta v splošnem pristati na krajši zakonodajni postopek (Zajc, 1991: 35). Verjetno je dvofazni postopek sprejemanja zakonov tista spodnja meja, na katero je mogoče še pristati v smislu kompromisa med učinkovitostjo predstavniškega telesa in temeljitostjo pri sprejemanju zakonov.

Pri urejanju zakonodajnega postopka bo treba upoštevati izkušnje klasičnih parlamentov. V njih teče zakonodajni proces v štirih stopnjah. Zakonodajni postopek prične z zakonodajno iniciativo, ki ji sledi obravnava zakonskega predloga v delovnih telesih parlamenta (odbori, komisije, komiteji) ali t. i. »prvo branje«, nato sledi obravnava na plenarnem zasedanju parlamenta ali t. i. »drugo branje«, zadnja stopnja pa zajema glasovanje o zakonu v celoti na plenarnem zasedanju parlamenta.

3. Za delovanje slovenskega parlamenta je zelo pomembna tudi dejanska aktivnost poslancev. Oblikovanje t. i. »volje zakonodajalca« je zapleten proces, na katerega vpliva vrsta dejavnikov. Ne navsezadnje je pomembno, kako tvorci splošnih pravnih norm le-te razumejo, koliko jih sploh preberejo ali pa glasujejo preprosto v skladu s strankarsko disciplino. Ob proučevanju parlamentarnega odločanja je pomembno tudi, kakšni vzroki so vodili tiste poslance, ki so glasovali proti določenemu zakonu, pa so ostali v manjšini. Tak zakon potem gotovo ni izraz njihove dejanske volje. Ta volja tudi ni bila aktivirana pri tistih članih parlamenta, ki se niso udeležili seje oziroma niso bili prisotni pri razpravljanju in glasovanju o določenem zakonu.

Zapleti in težave s sklepčnostjo pa so pričele spremljati novo slovensko skupščino že kar kmalu po njeni izvolitvi. Znan je primer glasovanja o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o RTV Slovenija ob koncu leta 1990. V tem primeru je bila skupščina na meji sklepčnosti, pri čemer je za sprejem tega zakona sicer glasovala velika večina navzočih poslancev, vendar je bil seštevek vseh oddanih glasov (114) manjši od ugotovljenega števila navzočih poslancev (123). Tako je bilo skupno število oddanih glasov (za, proti, vzdržani) manjše od kvoruma (41 poslancev vsakega od treh zborov). Ta je bil sicer na začetku seje podan oziroma ugotovljen, kasneje pa pač ni bil več preverjan pred vsakim glasovanjem. Zato je nastal dvom, ali je bil zakon sploh veljavno sprejet ali ne.

Ob takšnih primerih se zastavlja tudi vprašanje, ali so poslanci dolžni glasovati (za, proti, vzdržan) oziroma biti ves čas navzoči v dvorani, kjer zaseda skupščinski zbor. Za sprejem zakona je seveda bistveno, da večina navzočih glasuje »za« sprejem zakona – ko je bil predhodno ugotovljen kvorum – vendar postane problematična legitimnost zakona, kadar je skupno število oddanih glasov manjše od števila poslancev, potrebnih za kvorum.

4. Opisani in podobni problemi nastanejo pogosto zaradi sedanje trizborovske sestave slovenske skupščine. Njena sedanja sestava ne ustreza več političnim in gospodarskim spremembam, ki so se zgodile v Sloveniji v letu 1990.

Zaradi odpravljanja družbene lastnine oziroma samoupravljanja nima več realne osnove zbor združenega dela, zaradi postopnega opuščanja komunalnega sistema pa postaja neustrezen zbor občin. Za bodoče slovensko zakonodajno telo bi bila verjetno najbolj sprejemljiva enodromna sestava. V njej bi lahko z volilnim sistemom zagotovili tudi izražanje pomembnejših posebnih interesov regij, različnih gospodarskih, socialnih in kulturnih združenj. Za prihodnje oblikovanje slovenske zakonodaje pa bo moralo biti v ospredju iskanje skupnih interesov oziroma uveljavitev splošnih interesov, ki bodo ponudili socialno podlago pravnemu sistemu.

LEV KREFT

Devetmesečna bilanca skupščine

Skupščina republike Slovenije (in morebiti je to vendarle njena glavna karakteristika) v prvem večstrankarsko izvoljenem mandatu spominja na bitje, ki stoji med bregovima. Ljudje, ki so se naselili vanjo, so se namenili v večstrankarski parlament, prispeli pa so v skupščino, ki naj bi formalno delovala po samoupravno interesnem načelu. To seveda vodi do paradoksov, ki jih javnost zaznava bolj skozi posamične efektne konflikte kot na način kombinacije nezdružljivih načel. In vendar gre zlasti za to drugo. V tej skupščini, ki je sicer nemoteno delovala kot glasovani stroj samo do začetka osemdesetih let, je bila trodomna ureditev rezultat prepričanja, da je treba onemogočiti vsako osamosvajanje ljudskih predstavnikov, ki bi oviralo uveljavljanje občega interesa. Zato je zbor združenega dela služil kot izraz tistega dela družbe, ki naj bi mu pripadal tak posebni interes, ki je hkrati najbližji interesu celotne družbe. Zbor občin je bil namenjen izražanju različnih delnih interesov teritorialnih okolij in s tem omejevanju etatičnega centralizma. Tretji zbor, družbeno politični, je bil namenjen nujni korekciji onih dveh, kadar bi bila pravilna usmeritev celotne družbe vprašljiva, skupni in splošni interes pa ogrožena. Trdna definicija skupnega in splošnega interesa je bila pogoj gladkega delovanja, in to trdno definicijo naj bi prispevale parastranke – družbeno politične organizacije, ki so delegatom v primeru razhajanj tudi posredovale usmeritve. Čeprav načelno enakopravne med seboj in čeprav je eventualno večjo vlogo med njimi imela na papirju SZDL kot vseobsežna, je seveda usmerjevalno vlogo imela Zveza komunistov, ves sistem s skupščinskim delom vred pa je bil naravnano tako, da bi potrebe po posredovanju bilo čim manj in da bi se udeležencem ves čas zdelo, da vse teče povsem demokratično, brez prisile in vpletanja od zunaj. To je bilo mogoče, dokler je bila velika večina družbenih različnih interesov predvsem zaradi stalnega napredovanja ali vsaj relativno ugodnega položaja zadovoljna, v najslabšem primeru pa pripravljena potrpeti. Čim so nastali močnejši konflikti, stvar ni več delovala, in tudi skupščina se je počasi spreminjala. Tista, ki je svoje sedeže zapustila pred lanskimi volitvami, je bila že nekaj časa daleč od kakršnekoli glasovalne mašine, in je bila najpogosteje že bolj delegat javnega mnenja, zaznane ga po medijih in pritiskih, kot pa ponižni izvrševalec vse vrste naročil namišljene baze.