

JANEZ ŠMIDOVNIK\*

## Moč in nemoč slovenske vlade\*\*

1.

Rdeča nit, ki jo predstavljajo določbe ustave o sestavi in imenovanju vlade v navedeni vsebini, ki izraža šibki položaj slovenske vlade, kakršen je značilen za skupščinski, ne pa za parlamentarni sistem, se podaljšuje, obenem pa se še bolj jasno pokaže z določbami zakona o vladi (Uradni list RS, št. 4/93).<sup>1</sup> Gre za določbe 17. člena zakona, ki podrobneje urejajo imenovanje ministrov zaradi možnih komplikacij, ki lahko nastanejo v zvezi s tem imenovanjem v državnem zboru po 112. členu ustave. S temi določbami se do konca razgrne problematičnost ustavne ureditve in pokaže, kako težko je sestaviti slovensko vlado, koliko pasti čaka predsednika vlade pri tem sestavljanju in kako pri tem državni zbor sam lahko zaide v brezizhodni položaj tako, da ga je treba razpustiti. Ustava sama ni rešila vprašanja, kaj se zgodi, če predsednik vlade na poti skozi komisije državnega zbora, kjer se morajo predstaviti predlagani ministri (drugi odstavek 112. člena ustave), in skozi državni zbor sam ne pride s celotno predlagano ekipo. Zakon o vladi je v tretjem odstavku 17. člena zapolnil to vrzel z določbo, da se šteje, da je vlada nastopila svojo funkcijo že, če sta bili imenovani več kot dve tretjini ministrov, pri čemer se ne všttevata ministra brez resorja. S tem je rešen problem vlade; vendar najdlje za tri mesece; če državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu vlade ne imenuje preostalih ministrov, ki jih predlaga predsednik vlade, mora ugotoviti, da je funkcija predsednika vlade in ministrov prenehala (četrti odstavek 17. člena). S tem pa nastane položaj, ki ga ni mogoče rešiti drugače kot z razpustitvijo državnega zbora. Lok, ki je v rokah državnega zbora naperjen proti predsedniku vlade oziroma vladi, se tako sproži tudi proti državnemu zboru samemu.

Na tem mestu naj samo mimogrede omenim še dodatne težave, ki so nastale v zvezi z oblikovanjem vlade zaradi zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92), in sicer zaradi – v zadnjem hipu – sprejete določbe v 92. členu zakona, po kateri se mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah, razdelijo na ravni države na podlagi *ostankov glasov*, oddanih za istoimenske liste, ki so bile vložene v najmanj dveh ali v več volilnih enotah. Tako sprejeti način delitve mandatov, ki poteka po d'Hondtovem sistemu, močno favorizira šibke stranke, ki praviloma niso dobile mandatov neposredno v volilnih enotah; delitev na podlagi relativno velikih ostankov na ravni države jim zagotavlja ugodnejši rezultat, kot bi

\* Dr. Janez Šmidovnik, redni profesor na Višji upravni šoli in Fakulteti za družbene vede.

\*\* Nadaljevanje in konec članka, začetega v TIP št. 11–12/92.

<sup>1</sup> Ocene, da je položaj slovenske vlade – glede na določbe ustave in zakona o vladi bolj podoben ureditvi v skupščinskem kot pa v parlamentarnem sistemu, se vse pogosteje pojavljajo v strokovni literaturi; glej že navedeni članek M. Krivica v Zborniku razprav Pravne fakultete, 1992, str. 195–196; zelo argumentirano zavzema tako stališče tudi F. Grad v razpravi Parlament: vlada, pravna praksa, št. 13/93.

jim pripadal na podlagi vseh oddanih glasov. Za sestavo vlade pomeni tak sistem delitve mandatov dodatno težavo, ker odvzema mandate močnim strankam, ki so v skladu z voljo volivcev odgovorne za sestavo nove vlade, ki naj bi bila čim bolj stabilna, in jih dodaja šibkim strankam, ki te odgovornosti nimajo.<sup>2</sup> Te določbe volilnega zakona so postale del sistema za oblikovanje vlade, s katerim je treba računati, dokler bo veljal ta volilni zakon.

Tako se torej jasno pokaže v naši ustavni in zakonski ureditvi dosledno in konsistentno izpeljana težnja, da se do skrajnosti zapleteta in otežkočita sestava in imenovanje vlade; zato vlade ni mogoče sestaviti brez velikih kompromisov med strankami, ki gredo v vladno koalicijo, in brez velikih kompromisov glede ministrov, ki naj pridejo v vladno. Posledice take ureditve so nujno trhle koalicije in šibke vlade, ki seveda ne morejo biti v korist dobrega upravljanja države.

2.

Sicer so za temo, ki jo obravnavamo – vsebinsko in načelno, – še pomembnejše določbe zakona o vladi, ki govore o funkcijah vlade. To so določbe 3. člena zakona, po katerih »vlada vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike, ki jo določa državni zbor, ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora...«. Po teh določbah je vloga vlade zreducirana na izvršilni organ državnega zbora; in sicer še bolj dosledno, kot je bil na to vlogo zreduciran nekdanji izvršni svet, ki je bil izvršilni organ skupščine v skupščinskem sistemu po ustavi iz leta 1974 in po prejšnjih ustavah. Prejšnje ustave so vsaj glede odgovornosti nakazovale, da gre pri izvršnem svetu za vladno; po drugem odstavku 293. člena ustave iz leta 1974 je bil izvršni svet odgovoren skupščini v okviru pravic in dolžnosti republike »za stanje na vseh področjih družbenega življenja.« Taka odgovornost nekdanjega izvršnega sveta je šla daleč preko vloge, ki jo nakazuje navedena formulacija 3. člena zakona o vladi. Resda nekdanji izvršni svet ni imel ustreznih pristojnosti, s katerimi bi lahko zagotavljal navedeno svojo – vladno – odgovornost; položaj je reševal CK, ki je bil v ozadju državnih institucij. Vendar pa je bila z navedeno ustavno določbo izražena misel, da država – celo v skupščinskem in enopartijskem sistemu – mora imeti vladno, ki ni zgolj izvršilno – tehnični organ parlamenta, pač pa mora biti samostojni organ z univerzalno odgovornostjo za politiko države, ki je noben drug organ in nobena druga veja oblasti ne more nadomestiti.

Posebno drastično se pokaže problem slovenske vlade, če navedeno določbo 3. člena zakona o vladi primerjamo s formulacijo francoske ustave iz leta 1958 o vladi; po 20. členu francoske ustave »vlada določa in vodi politiko države«. Pri nas torej določa in vodi politiko države državni zbor, v Franciji pa določa politiko države vlada.<sup>3</sup> Vendar to, kar je zapisano v našem zakonu o vladi, ne more držati

<sup>2</sup> Tak način delitve je bil sprejet v ustavni komisiji, ki je vodila priprave za zakon o volitvah v državni zbor, čeprav je komisijo strokovna skupina, ki je izdelala zakon, opozorila, da bo taka delitev mandatov v korist majhnih strank in da bo to v nasprotju s prejšnjim dogovorom med strankami, da se pripravi proporcionalni sistem delitve mandatov s korektivni v smeri večinskega sistema, ki bi v določeni meri favoriziral velike stranke.

<sup>3</sup> Tudi ta imanentna funkcija vlade se je v zadnjem hipu premaknila na parlament. Besedilo zakona o vladi je pripravila in ga je pred državnim zborom zastopala posebna parlamentarna komisija, sestavljena iz predstavnikov vseh parlamentarnih strank; to je bilo po volitvah, ki so bile 6/12-1992, in pred izvolitvijo nove vlade, ko na strani izvršilne oblasti še ni bilo pravega predlagatelja oziroma nosilca interesov izvršilne oblasti. Komisija se je sicer zelo naslonila na prejšnji »Drnovškovo« predlog zakona (objavljen v Poročevalcu Skupščine Republike Slovenije, št. 19 z dne 24/9-1992); predmetno besedilo 6. člena tega predloga pa je docela spremenila; »Drnovškovo« besedilo se je glasilo: »6. člen (vodenje politike)

*Vlada določa, vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora...«*

in se tudi ne more izvajati, ker na ta način sodobna država ne more funkcionirati. Kajti strogo izvajanje 3. člena zakona o vladi bi pomenilo, da bi morala vlada za vsako najmanjšo akcijo na notranjem ali na zunanem področju države, ki ni izrecno predpisana v zakonih ali predvidena in politično usmerjena v političnih aktih državnega zbora, iskati posebno pooblastilo oziroma posebno izraženo politično usmeritev državnega zbora. To bi dejansko pomenilo, da se država upravlja iz parlamenta (državnega zbora). To pa ne bi bilo v skladu niti z najbolj nepopolnimi vidiki splošnega organizacijskega načela o delitvi dela, niti z ustavnim načelom o delitvi oblasti, pa tudi ne s teoretičnimi vidiki o poteku procesa upravljanja. Zato se navedene določbe ne morejo izvajati, kakor so zapisane; ustvarjajo pa nujno stalno napetost v odnosih med vlado in parlamentom, ker se vsak čas lahko zatrjuje, da vlada ne upošteva parlamenta, prekoračuje svoje pristojnosti in teži k (vladni) diktaturi in celo k odpravi parlamentarne demokracije sploh.

Že v prejšnjem sestavku (TIP št. 11–12/92) smo ugotovili, da se je težišče upravljanja sodobne države že zdavnaj premaknilo na izvršilno raven, na vlado; parlament pa jo politično nadzoruje in ji postavlja okvire za akcijo; v glavnem z zakonodajo, s proračunom ter s splošnim političnim nadzorstvom. Parlament ni in ne more biti usposobljen za neposredno vodenje države, pač pa mora biti za to usposobljena vlada, ki ji je na razpolago strokovna uprava, ki mora pokrivati vsa družbena področja, in mora biti sposobna zaznavati relevantno okolje in sproti reagirati na dogajanja v tem okolju. To je podobno kot pri sodobni gospodarski organizaciji, na primer pri delniški družbi; pri taki organizaciji je jasno, da najvišji organ družbe, ki je organ njenih lastnikov, zadrži v svojih rokah le nekatera ključna pooblastila za odločanje, sicer pa vodi družbo menedžment, ki je za to usposobljen in plačan in ima za to vodenje vso odgovornost, pa tudi vsa pooblastila, potrebna za uspešno funkcioniranje organizacije.

Glede na to seveda ne more držati, da bi državni zbor, in sicer kot edini, določal vso politiko države. V daleč večji meri jo določa vlada. Tega niso opazili samo Francozi, ki so to kar zapisali v samo ustavo; to mora videti vsakdo, ki spremlja delo vlade, naše ali katere koli druge. Kajti politika se na ravni vlade »dogaja« neprekinjeno, z vsako akcijo, ki si vsak čas slede druga za drugo na izzive okolja – v odnosu na dogajanja na notranjem področju, gospodarskem in vseh drugih kakor tudi v odnosu na dogajanja v sosedstvu in v svetu, ki se nas tiče. To je t. i. tekoča politika, ki je ne more določati nobena druga veja oblasti, zlasti tudi ne parlament.

Seveda lahko parlament postavlja določeno, zlasti dolgoročno politično usmeritev glede reševanja posameznih vprašanj. Politika je gotovo vključena tudi v zakonih, ki jih sprejema parlament, in sicer v upravnih institutih, v postopkih in ukrepih, predvidenih v zakonih. Toda tudi zakone praviloma predlaga vlada in vlaga vanje svoje (politične) koncepcije; vsekakor se zakoni ne morejo sprejemati mimo vlade in proti njeni volji, ker mora vlada zagotavljati njihovo izvajanje; zato ji je dana pravica, da postavi v parlamentu vprašanje zaupnice, če se sprejema oziroma sprejme zakon ali določene rešitve v zakonu proti njeni volji (117. člen ustave). Vsekakor pa so zakoni zgolj pravni okvir, ki je le eden izmed elementov, po katerih se odvijajo akcije vlade, ki jih sproti narekuje življenje. Za mnoga področja pa sploh ni mogoče postaviti zakonskih okvirov; na primer za zunanje zadeve, ki jih kar naravnost označujemo kot zunanjo politiko, pa tudi za kulturo,

kjer prav tako govorimo o kulturni politiki; enako je tudi z gospodarsko in v bistvu z vsemi drugimi politikami. Tekoče življenje se ne da uokviriti v noben zakon in ne prenese nobenih dokončno opredeljenih togosti.

Vlada mora vsakodnevno elastično reagirati na razmere, ki nastopajo, in se neprestano spreminjajo pod vplivom okoliščin, ki jih nimamo v oblasti. Vlada mora imeti vsak čas odgovore na vsa vprašanja, kar pomeni, da mora neprestano oblikovati politiko za vsa področja in za vsa vprašanja. Če ima pri tem kakšno oporo v zakonih ali v kako drugače izraženi volji parlamenta, je seveda dolžna to upoštevati; sicer pa mora sprotne odgovore sprejemati sama. Kot že rečeno, je nemogoče, da bi hodila za vsako akcijo po inštrukcije v parlament. Zato so v luči 3. člena zakona o vladi sporne tudi določbe 4. člena, po katerih predlaga vlada državnemu zboru v sprejem zakone in druge predpise, pa tudi »določitev politike za posamezna družbena področja«. Vlada odgovarja za vsa družbena področja politično in v globalnem smislu pred parlamentom – ne glede na to, ali je bila za določeno področje ali za določena vprašanja predhodno sprejeta kakšna politika v parlamentu ali ne. Vloga vlade torej ne more biti izvršilno-tehnična, pač pa je samostojna, politična in univerzalna, kakor ustreza vsebini in smislu temeljnega ustavnega načela o delitvi oblasti.

Zato je treba kritizirati tudi prakso slovenskega parlamenta, ki pogosto na drobnjakarski način naroča vladi, kaj vse mora storiti na posameznem področju, ali kaj mora posebej pripraviti za državni zbor ali celo za državni svet. Vlada se s tem obravnava kot tehnični servis za parlament. Tako gledanje izhaja tudi iz določb drugega odstavka 10. člena zakona o vladi, po katerem mora ta vlada in vsak njen član na zahtevo državnega zbora poročati o uresničevanju zakonov in drugih predpisov ter celo »o drugih ukrepih iz svoje pristojnosti in njihovih učinkih«; to pomeni, da mora vlada poročati o svojem vsakem najmanjšem delovanju. Inercija nekdanjega skupščinskega sistema se očitno še ni iztekla; nasprotno, zdi se, da celo pridobiva energijo in doživlja nov zagon iz postsocialističnega razumevanja vsebine parlamentarnega sistema.

3.

Pomemben premik v odnosih med vlado in parlamentom je storjen tudi z novim poslovníkom državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93), in sicer predvsem z novo ureditvijo zakonodajnega postopka.

Zakonodajni postopek je najpomembnejša vez med zakonodajno in izvršilno oblastjo; kajti vlada je v praksi daleč pretežni predlagatelj zakonov in drugih splošnih aktov, ki jih sprejema državni zbor. Ne zaradi tega, ker bi imela monopol nad zakonsko iniciativo, pač pa prav zaradi svojega položaja in svoje odgovornosti za upravljanje države. Predlagalna funkcija vlade je utemeljena na njeni izvršilni funkciji; tisti, ki je odgovoren za izvajanje zakonov in drugih predpisov, lahko nosi takšno odgovornost le pod pogojem, da se sprejemajo taki zakoni, ki se – po njegovi presoji – dajo izvajati. Se pravi, takšni zakoni, ki izhajajo iz strokovno ugotovljenih razmer na področju, ki se ureja, ki vključujejo povratne informacije (feed back), to je pretekle izkušnje iz upravljanja ustreznega področja, in ki so glede ciljev urejanja in možnosti njihovega uresničevanja v skladu s predstavami oziroma gledanji izvajalca. Takih pogojev za predlaganje zakonov ne izpolnjuje noben drug subjekt, ki ima sicer po ustavi zakonsko iniciativo.<sup>4</sup> To je upravljavska

<sup>4</sup> Po 88. členu slovenske ustave lahko predlaga zakone: vlada, vsak poslanec, 5000 volivcev, po 97. členu ustave pa predlaga sprejem zakonov tudi državni svet.

logika, zaradi katere so se celo v skupščinskem sistemu izjalovili poskusi, da bi se skupščina osamosvojila od izvršilne oblasti in si sama pripravljala zakone.<sup>5</sup>

Nova poslovniška ureditev zakonodajnega postopka vladi ne odvzema predlagateljstva, pač pa bistveno omejuje vlogo predlagatelja. Dosedanji zakonodajni postopek je potekal v treh fazah; zakonsko besedilo se je po prvi in drugi fazi (predlog za izdajo zakona, osnutek zakona) obravnave v skupščini vračalo predlagatelju, da je na podlagi stališč in sklepov pristojnih zborov skupščine, pa tudi na podlagi lastnih poznejših spoznanj, strokovnih ali vrednostnih, konceptualnih ali tehničnih, pripravil besedilo za višjo fazo obravnave. Predlagateljeva spoznanja so lahko dozorevala sproti v medsebojnem učinkovanju strokovnih in političnih obravnjav v vladi in skupščini. Zato se je pogosto dogajalo, zlasti pri zahtevnih zakonih, da so se med trifazno obravnavo bistveno spremenile ne le posamezne rešitve, pač pa celo koncepti zakonov, in je prišlo navsezadnje do povsem drugačnih rešitev, kot so bile predlagane v začetku postopka.

Po novem poslovniku ni več trifaznega postopka; zakonodajni postopek se začne s tem, da pošlje predlagatelj predsedniku državnega zbora predlog zakona (tretji odstavek 174. člena); torej kompletno besedilo zakona s predpisanimi pojasnili in obrazložitvijo. S tem je vloga predlagatelja v bistvu že končana; predlog zakona prevzame državni zbor in ga oblikuje do končne vsebine v treh obravnavah (prvi odstavek 179. člena). Predlagatelju ostane le še možnost, da vpliva na nadaljnjo usodo zakona skozi ozka vrata amandmajev. Sicer je po poslovniku predvidena tudi možnost, da predlagatelj zakona pred začetkom druge obravnave dopolni predlog zakona na podlagi stališč in sklepov, sprejetih v državnem zboru na prvi obravnavi; vendar je pri tem strogo vezan na ta stališča in sklepe (prvi odstavek 187. člena). Zato v zakon ne more več vključevati kakšnih svojih poznejših ugotovitev ali spoznanj. To pomeni, da s tem ne more več vplivati na nadaljnjo usodo zakona. To nalogo lahko državni zbor naloži tudi svojemu sekretariatu za zakonodajne in pravne zadeve, kar pomeni, da jo šteje zgolj za administrativno-tehnično zadevo (drugi odstavek 187. člena). Podobno je treba ugotoviti tudi glede priprave »celovitega« besedila predloga zakona za tretjo obravnavo v državnem zboru na podlagi amandmajev, ki so bili sprejeti v drugi obravnavi; v poslovniku je predvideno, da pripravi to besedilo sekretariat za zakonodajne in za pravne zadeve državnega zbora; v podrejeni vrsti pa je rečeno, da to nalogo državni zbor lahko naloži predlagatelju (195. člen). Razlika med prejšnjim in novim zakonodajnim postopkom je večja, kot se zdi na prvi pogled, in bo imela večstranske posledice – ne le na odnose med vlado in parlamentom, pač pa tudi na kakovost zakonodaje, na način upravljanja države in končno tudi na delovne razmere v parlamentu in tudi v vladi in v upravi.

Nova ureditev je sicer povzeta po nekaterih drugih ureditvah parlamentarne demokracije, kjer ni problematična. V naših razmerah pa bo povzročila težave, ker pri nas ni vseh tistih razmer, v katerih deluje na Zahodu. Vzroki, zaradi katerih je bila ta ureditev sprejeta pri nas, so isti, kot so razvidni iz vseh do zdaj obravnavanih ustavnih in zakonskih določb; uveljaviti parlament kot organ, ki določa politiko države, in se skuša zato čim bolj osamosvojiti od izvršilne oblasti. V sistemih, iz katerih je ta ureditev povzeta, je glede odnosov med parlamentom

<sup>5</sup> Taki poskusi so bili zelo odločno podvzeti in politično podprti v 60-ih letih, ko je bilo treba uskladiti celotno zakonodajo z novo ustavo iz leta 1963; skupščina je začela sama pripravljati zakonske novice, kar naj bi pomenilo dosledno izpeljavo ideje o skupščinskem sistemu; vendar se je pokazalo, da skupščina tega ne zmore – brez intenzivne podpore izvršilne oblasti, kar pa je delo tako zapletlo in upočasnilo, da je moral biti tak način priprave zakonov prekinjen in vzpostavljen prejšnji – v izvršnem svetu in v ustreznih resorjih.

in izvršilno oblastjo nevtralna. Vlada z upravo pripravlja zakone, ki so že do praga parlamenta v vrednostnem (političnem) in v tehnično strokovnem smislu kompletni, in jim obravnava v parlamentu ne more nič bistvenega dodati niti odvzeti. Pri nas pa nimamo niti ustrezno organizirane niti dovolj strokovne uprave, ki pripravlja zakone; razen tega pa na večini družbenih področij nimamo jasno izdelanih konceptov glede reševanja posameznih problemov, ki naj jih urejajo zakoni. Tudi koncepti sami so doslej večinoma nastajali sproti, tako rekoč med pripravo in obravnavami zakonskih besedil na poti skozi resorje, vlado in skupščino ter v obratni smeri nazaj. Prav tako se je iz faze v fazo izpopolnjevala tudi sama strokovna vsebina zakonov.

Z uveljavitvijo novega poslovnika dejansko odpadejo navedena postopnost in navedene povezave, ne da bi se kakor koli spremenile delovne razmere v zvezi s pripravo zakonov. Republiški resorji in vlada ne bodo sposobni pošiljati parlamentu dovolj kakovostnih in popolnih zakonskih besedil, niti v vrednostnem niti v strokovnem smislu. S tem bo prešlo na parlament veliko breme dodelave teh besedil, ki jim tudi parlament ne more biti kos, kajti v parlamentu ni niti delovnih niti strokovnih možnosti za »dodelavo« zakonov; ni resorskega znanja in resorskih informacij; zlasti pa ni povratnih informacij (feed-backa) s terena, ki jih je nujno treba upoštevati pri vsakem zakonskem urejanju. Vse te elemente ima v rokah uprava oziroma vlada, kjer pa zaradi tako pretrganega upravljalvskega kroženja med izvršilno oblastjo in parlamentom ne bodo mogli biti več ustrezno uporabljeni.

Posledice take ureditve, ki jih je mogoče predvidevati, bodo negativne, in bodo zaznavne v celem sistemu. Predvidevati je mogoče, da bodo zakoni, ki bodo »dodelani« v parlamentu, močno »prepojeni« s politiko v škodo stroki in preveč pod pritiskom kompromisov med strankami v parlamentu. Kot zgled takih zakonov lahko že pokažemo na zakon o poslancih, ki je bil v celoti izdelan v parlamentu, in je povzročil v javnosti vihar nezadovoljstva zaradi neustrezno določenih privilegijev v režimu poslanskega statusa. Tudi tu obravnavanemu zakonu o vladi se vidi, da je bil dokončno oblikovan v parlamentu brez sodelovanja izvršilne oblasti; privatizacijski zakon je bil predlagan za spremembe, še preden se je začel izvajati, denacionalizacijski zakon in zakon o državljanstvu pa takoj za tem. Prevalenca politike nad stroko, ki je bila sicer značilna za vse socialistične sisteme, se bo lahko še stopnjevala v zakonodaji in v upravljanju države Slovenije.

V primerjavi s tem so seveda manj pomembne težave, ki bodo zaradi nove ureditve nastajale na obeh straneh, v parlamentu in v vladi oziroma v upravi zaradi novih zahtev v zvezi s pripravo zakonodaje; v parlamentu se bo postavljalo vprašanje, kako bo zakonodajnoppravna služba kos težavni nalogi v zvezi z dodatno dodelavo zakonodaje; v republiški upravi pa se bo postavljalo vprašanje, kako že v prvi in edini fazi pripraviti zadovoljiva zakonska besedila, ki bodo sposobna za predložitev v parlament. Navsezadnje se bodo vse navedene težave izrazile v (ne)kakovosti nove zakonodaje.

#### 4. -

Težnja po koncentraciji oblasti v parlamentu je torej izpeljana dosledno. Premoč parlamenta nad izvršilno oblastjo se že izraža v stilu upravljanja te države. Kaže se v cagavem nastopanju vlade v primerih, ko bi bile potrebne odločne poteze (kot npr. ob štrajkih, v katerih so si udeleženci privoščili tudi zaporo državnih meja), po drugi strani pa v mrzlični dejavnosti parlamenta, ki se vpleta v konkretna vprašanja tekoče politike. Ne glede na sprejeto ustavno načelo



o delitvi oblasti, ki velja za parlamentarne demokracije, je pri nas pri razčlenitvi političnega sistema prišlo do očitne premoči parlamenta nad izvršilno oblastjo, kakor je to značilno za socialistične sisteme, kjer so parlamenti sicer fasada monopolistične stranke; prevelika oziroma normalna osamosvojitve izvršilne oblasti ogroža take sisteme; zato ne prenesejo »normalne« vlade; država je v prvi vrsti mehanizem politike, ki omogoča ohranitev oblasti, ne pa mehanizem za reševanje družbenih vprašanj. Očitno velja taka »filozofija« tudi za politične stranke v post-socialistični Sloveniji. Boj za oblast se lahko odvija v parlamentu, ne v vladi. Vlada je pod stalnim pritiskom terena in mora zato hitro razpletati stvari, in sicer ne glede na njihovo politično barvo. Vladni tim ne more in ne sme delovati po vidikih posameznih strank, ki so v koaliciji in jim pripadajo posamezni ministri – člani vlade; ministri odgovarjajo solidarno kot tim za vse odločitve vlade, ki mora reševati skupna nacionalna vprašanja.

V parlamentu pa stranke uveljavljajo svojo moč, in sicer z vsemi sredstvi, s katerimi se lahko uveljavijo; to pa je mogoče tudi z diskvalifikacijami nasprotnih strank. Če se ukvarja parlament tudi z operativnimi nalogami tekoče državne politike, kar pa je seveda nujno, če določa državno politiko za vsa družbena področja, se politični stil dela prenaša na reševanje tekoče problematike države, ki zahteva strokovno presojo. Problemi se ne presojajo v prvi vrsti z vidika javnega interesa in dobrobiti države, pač pa se presojajo skozi prizmo interesov posameznih strank. Takim ciljem ne ustreza metoda hitrega in argumentiranega razčiščevanja vprašanj, pač pa njihovo zapletanje. Vrhunec takega stila upravljanja države so t. i. afere, v katerih se obravnavajo zadeve pred nekvalificiranimi organi, nekvalificirano in celo nezakonito s tendenco, da se pri tem ustvarjajo škandali, ki bremenijo politične nasprotnike. Pri tem se razgrinja umazano perilo posameznikov in odkrivajo državne ter poslovne zadeve – pred domačo in tujo javnostjo, če imajo kaj zveze z obravnavanimi zadevami ali nič. Posledice takega stila upravljanja države iz parlamenta pretresajo ves sistem in ga hromijo.

Lahko štejemo, da gre pri taki ureditvi in pri taki praksi za otroške bolezni v mladi postsocialistični državi, ki mora šele odrasti – v gospodarskem in socialnem smislu, da bi dozorela za parlamentarno demokracijo. Sprejeta načela parlamentarne demokracije – čeprav zapisana v ustavi – sama po sebi niso dovolj. Velika politična načela o delitvi oblasti in druga, ki naj onemogočajo zlorabo oblasti, »prijemajo« očitno šele v zreli dobi razvitih družb. Do tja pa je treba priti postopno z realnimi »premiki« v družbi, ne zgolj z gesli in deklaracijami, čeprav zapisanimi v ustavi.

*Ljubljana, 7/7–1993*