

FRANCE BUČAR

Vrednote, izkušnje, konflikti (in kompromisi) v slovenskem parlamentu

Dr. France Bučar je redni profesor na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani in predsednik Skupščine Republike Slovenije.

Dokončal je klasično gimnazijo, diplomiral na Pravni fakulteti v Ljubljani, kjer je tudi doktoriral in se kmalu zatem strokovno izpopolnjeval v ZDA. Daljše obdobje je deloval v strokovnih in vodstvenih organih republiške in zvezne državne uprave.

Na Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani se je vrnil 1962. leta kot honorarni docent, kjer je predaval javno upravo v gospodarstvu, 1965. leta pa je bil izvoljen za izrednega profesorja. Še naprej se je posvečal problematiki javne uprave, kasneje pa tudi vprašanjem gospodarstva in upravljanja organizacij nasploh. O tem je napisal več tehtnih knjižnih del ter prispevkov za strokovne in znanstvene publikacije. Tokrat so nas zanimale predvsem njegove izkušnje o parlamentarnih odločitvah v povezavi z demokratizacijo družbe.



Uredništvo: Politična modernizacija neke »postsocialistične« družbe je zelo kompleksen proces, povezan z modernizacijo gospodarskega, socialnega, tehnološkega in drugih področij... Glede na to, da je politična modernizacija predvsem priznanje objektivnih interesnih razlik in odmiranje ideoloških delitev, je morda upravičeno sklepanje, da tu v Sloveniji zaostajamo, saj se nepremagano sovraštvo iz preteklosti kaže tudi v sedanji skupščini. Koliko lahko te »recidive« pripišemo trdovratnemu ohranjanju starih (predvojnih) delitev in koliko medvojnimi in ne nazadnje, ali so ti »recidivi« vztrajnejši, zato ker smo politično živeli v nekem tujem telesu in jih nismo odpravljali po bolj naravni poti?

F. Bučar: S problemi sodobne družbe, ki jo označujemo kot postmoderno družbo, se ukvarjajo v vsem razvitem svetu. Res da je ena njenih glavnih značilnosti konec velikih ideologij, kljub temu pa se morajo ukvarjati s celo vrsto nerešenih vprašanj. Če jih navedemo po Hansu Kūngu (projekt Weltethos, Piper, München 1990), gre za vprašanja znanosti, a brez modrosti, in s tem za vprašanja, kako preprečiti zlorabo znanstvenih raziskovanj. Gre za vprašanja tehnologije, ki pa je brez duhovnega naboja, in s tem za to, kako spraviti pod nadzor velikanske nevarnosti, ki jih izpostavlja visoka tehnologija. Gre za vprašanja industrije, ki pa

zanemarja vprašanje ekologije. In končno, gre za demokracijo, ki pa ni utemeljena na morali, in s tem za vprašanja, kako uskladiti koristi različnih nosilcev moči. To so vprašanja, ki ne samo zaposlujejo, ampak pretresajo ves sodobni razvit svet.

Naši problemi tako imenovane postsocialistične družbe so samo še dodatna sestavina tega celotnega problemskega kompleksa. Zaostajamo ne samo pri odgovorih na splošna nerešena vprašanja, ampak tudi pri odgovorih na nekatera, ki so značilna prav za naše razmere. Ne samo da nismo dojeli bistva in globine modernih problemov. Nismo dojeli, vsaj tako se zdi, tudi vprašanj prav specifičnega trenutka, v katerem smo se znašli.

Pomanjkanje odgovorov na izzive določenega časa in okolja označujemo kot krizo. Naša kriza je torej nesposobnost oblikovati potrebne odgovore na izzive sedanjega trenutka. Ta nesposobnost pa izvira tako iz nepoznavanja in nerazumevanja vzrokov sedanjega stanja kakor tudi iz moralnih primanjkljajev – čeprav tudi zadnje lahko omejimo na nezadostno razumevanje. Tako se kriza na zunaj kaže v neustreznosti zahtev do družbe in posameznih socialnih skupin, v interesnih konfliktih, celo v medsebojnem sovraštvu. V bistvu pa so to samo drugotni pojavi kot posledica prvih.

Da smo v zelo hudi krizi, je nesporno dejstvo. Če pa hočemo priti iz nje, sta potrebni vsaj neko temeljno družbeno soglasje o nekih skupnih vrednotah in priznanje dejstev, s katerimi se soočamo. Prav tega pa pri nas še ni. Niso tako osamljena mnenja, da moramo pomesti z vso zgodovino in posledicami zadnjih 50 let in znova začeti z nastavki izpred druge svetovne vojne. Toda dejstva zadnjih 50 let so tu, z njimi se je treba soočiti in iz sedanjega stanja graditi bodočnost. (Gre za isti sindrom kot leta 1945, čeprav iz drugih osnov!) Drug veliki primanjkljaj pri spoznanju se kaže v tem, da se nismo sposobni soočiti z omejenostmi, ki nam jih ta položaj vsiljuje. Videti je, da smo se samo formalno iztrgali iz nekdanjega realsocialističnega sistema. Propad tega sistema namreč ni toliko posledica novih sil, ki so ga izpodrinile. Sistem je propadel zaradi lastne notranje nemoči, ker ni mogel premostiti razlike med ravniyo pričakovanj, ki jih je sam ustvarjal, in svojimi dejanskimi sposobnostmi, ki so se stalno zmanjševale. Realsocialistični sistem bi v vsakem primeru propadel. Sile, ki so ga izpodrinile, so šele drugotna posledica oz. so nastale kot odgovor na izzive, ki jih je ta položaj ustvaril. Če je ta realni svet propadel, pa je duhovni svet, ki ga je ustvarjal in spodbujal in za katerega sta značilna že navedena razlika med pričakovanji in stvarnostjo ter neustrezno doje-manje te razlike, ostal. Ta duhovni svet je daleč preživel propadli materialni ter družbenoinstitucionalni svet. To je temeljna značilnost sedanjega položaja.

Zgleda morda zelo idealistična konstrukcija, če trdimo, da sta glavni vzrok sedanje krize nerazumevanje in tudi manjkajoča pripravljenost za razumevanje omejenosti sedanjega položaja. Izkazalo se je, da je realsocialistični svet dosti prej propadel, kot pa smo za nove razmere sami dozoreli. Vse, kar se na tej podlagi dogaja v parlamentu, v sindikatih, štrajkih, prepirih in medsebojnih obtoževanjih, različnih blokadah ipd., je samo posledica teh prvotnih vzrokov. Če hočemo torej ozdraviti položaj, ga ne moremo pri odstranjevanju posledic, pač pa pri vzrokih, ki vodijo do teh posledic. S tem seveda ne trdimo, da je izhod iz krize le neka prosvetiteljska kampanja, ki naj nas privede do večjega razumevanja. Gre tudi za manjkajoči etos, brez katerega je sleherna institucionalna ureditev prazna in zato tudi nefunkcionalna. Morda je prav moralni primanjkljaj največja negativna postavka v naši sedanjí bilanci.

Uredništvo: Zapisali ste (v Delu 7. februarja letos – članek Na razpotju), da se

je slovenski politični prostor, potem ko so bili doseženi temeljni Demosovi cilji (osamosvojitve, parlamentarna demokracija), »prestaval« na povsem drugo raven. S tem naj bi se preglasovanje moralo umakniti dogovarjanju, nekatere stranke (nekdanje) koalicije pa tega niso dojele in tudi ne vlada, ki se je medtem in tudi zato spremenila v »manjšinsko«. Ali sodite, da je takšen začetek dogovarjanja možen, tudi če upoštevate odnose moči v drugih parlamentih, ki jih poznate? In kakšen pomen bi imelo sporazumevanje med vsemi strankami za prihodnost Slovenije?

F. Bučar Trditev, da se je slovenski politični prostor, potem ko so bili doseženi temeljni Demosovi cilji, prestaval na povsem drugo raven, je seveda še vedno točna in tudi aktualna. Že samo to, da se Demosov razkroj ni začel ob velikih nacionalnih vprašanjih, kot so osamosvojitve, parlamentarna demokracija ipd., pač pa pri na videz bolj »prozaičnih« in konfliktnih vprašanjih, kot so npr. privatizacija, denacionalizacija, združništvo ipd., dokazuje, da šele zdaj prehajamo v obdobje pravega političnega dogajanja. Ob velikih nacionalnih vprašanjih je bil tudi Demos kot koalicija sicer zelo različnih partnerjev lahko povsem homogena celota, saj je šlo za soglasje, ki je bilo značilno za vso nacionalno sestavo. Tudi opozicija se je priključevala vsem velikim odločitvam skoraj soglasno. To pa je hkrati pomenilo, da naš politični prostor še ni prešel praga prave interesne konstituiranosti. Šele ob vprašanjih, na rešitev katerih imamo nujno različne poglede, se na eni strani lahko tem dilemam ustrezno oblikuje naš politični prostor, s tem v zvezi tudi okvir političnih strank. Zato je za sedanje obdobje, v katero šele vstopamo, značilna zlasti tudi razlika med obstoječo oz. šele nastajajočo interesno porazdelitvijo in temu ustrezno politično oblikovanostjo. To razhajanje je tolikšno, da so bolj ali manj vse politične stranke v veliki notranji krizi. Povsod se postavljajo vprašanje lastne identitete, vprašanje prostora na politični paleti, vprašanje novih zavezništov, novih koalicij, pa tudi novih odbojnosti.

Posebno vprašanje je, koliko so posamezne stranke, pa tudi vlada, to novo stanje dojele. Dejstvo je, da te nove razmere same po sebi silijo v iskanje novih poti, pri čemer velja: toliko slabše za tistega, ki novega položaja ni dojel in ki se mu zato tudi teže prilagaja ali pa sploh ne. S tem seveda ni nastal v parlamentu položaj, ko naj bi dogovarjanje nadomestilo konfrontacijo. Parlament je središče za soočanje in razreševanje konfliktov, ki nastajajo v družbi na najširšem političnem prostoru. Parlament torej ni mesto, kjer se z velikimi slavospevi poudarjata narodna enotnost in soglasje v ciljih. Prav nasprotno. Parlament je osrednja točka družbenih konfliktnosti in mesto za njihovo razreševanje. Zato je nesmiselno pričakovati, da bo v parlamentu zavladalo novo zatišje, če bomo npr. izvolili nov državni zbor. Vprašanje je le, ali bodo konflikti ustrezneje predstavljeni, pa tudi njihovi protagonisti, njihovi dejanski nosilci oz. posredniki. Po teoriji o konfliktih poznamo v bistvu dva temeljna načina njihovega razreševanja: tako imenovano analitično razreševanje in razreševanje s stališča moči. Razumljivo, da je prvi način ne samo prijaznejši, za večino ljudi sprejemljivejši, bolj pomirjujoč, ker je njegova glavna značilnost kot metode v dokazovanju pravilnosti takega ali drugečnega stališča ob vnaprej sprejeti predpostavki, da so cilji že tako enotni in skupni; razlika naj bi bila samo v različnosti dojemanja in pojmovanja. S pojasnjevanjem, s prepričevanjem (v tem naj bi bila tudi utemeljenost parlamentarnih nastopov) vodi nujno do dogovarjanja. Velik del konfliktov, celo pretežni del, je analitičen. Brez tega družba ne bi mogla obstajati, ker bi sicer morali odstopiti od domneve, da neki skupni cilji vendarle obstajajo in da je treba najti le pravilno pot do njih.

Vendar je za parlament vsaj v njegovem formalnem delu značilen drugi način razreševanja konfliktov, torej s pozicije moči. Glasovanje ni v bistvu nič drugega kot uveljavljanje moči oz. premoči. Zato se tudi pretežni del konfliktov v parlamentu ne more in tudi ne sme razreševati na institucionalni ravni, pač pa čim bolj na neformalni ravni strankarskih dogovorov, v kuloarjih. Formalno odločanje v skupščini je v bistvu samo zadnja stopnja, ki naj bo samo še potrebna legitimizacija analitične faze, ki je bila predhodno opravljena. Te kulture razreševanja konfliktov, pa tudi znanja o načinu razreševanja konfliktov je pri nas še bistveno premalo. Pretežni del analitično razrešljivih konfliktov se prenaša na institucionalni del razreševanja s pozicij moči. To je po svojem bistvu glavni razlog za različne blokade v našem parlamentu, za dolgovernost sej, njihovo neoperacionalnost in nesklepčnost. V bodoče bosta torej nujno obstajala oba načina razreševanja konfliktov. Ni mogoče sprejeti domneve, da bi bila možna samo dogovarjanje in samo analitični način, saj bi bilo to v nasprotju z bistvom konfliktov. Usmeritev sil v parlamentu pa bi morala biti, da se čim več tega razreševanja prenese na analitično stran.

Uredništvo: Ali se vam zdi, da so se v slovenski skupščini dovolj uveljavile vse bistvene značilnosti parlamentarne demokracije, ki predpostavljajo tudi ustrezno razumevanje vloge tako vlade kot parlamenta? (Ugotavljamo npr., da se vlada na nek način počuti samozadostna, da jo razprava delegatov premalo zanima in ne skrbi, da ima svoje koncepte, ki jih ne glede na dogovorjeno uveljavlja v skupščini – znan je primer zakona o lastninjenju itd.).

F. Bučar: Kaj so značilnosti parlamentarne demokracije, je vprašanje, ki nima enoznačnega odgovora. Že iz povedanega izhaja, da je parlament predvsem stičišče konfliktov in mesto za njihovo razreševanje. Če naj parlament tako vlogo dejansko odigra, je seveda potrebno na eni strani, vsaj v temelju, da so stranke pripravljene iskati nujne kompromise, in na drugi strani pa vsaj temeljno soglasje o družbenih vrednotah, na katere vsi pristajamo. Oboje pa predpostavlja vsaj neko določeno minimalno etično raven udeležencev v tem procesu – poleg praktičnih izkušenj, saj je razreševanje konfliktov proces, ki se naslanja tudi na določeno tehniko in izkušenost. Naš parlament je to vlogo doslej dobro odigral, saj sta bila temeljna cilja tega parlamenta osamosvojitve in uveljavitev parlamentarne demokracije v bistvu le dosežena.

Ne moremo pa mimo velikih pomanjkljivosti, zlasti proti koncu tega obdobja. Vsekakor je ta parlament brez nujno potrebnih izkušenj pri parlamentarnem delu. V tem parlamentu ni niti enega poslanca, ki bi imel izkušnje, drugačne od življenja v enopartijskem sistemu. Na drugi strani je treba ugotoviti, da je sprememba sistema oz. prehod iz enopartijskega sistema v parlamentarni sistem kar za vse stranke pomenil tolikšen psihološki šok, da ga niso mogle prenesti v normalnem procesu. Šok je bil predvsem za opozicijske stranke, ker niso pričakovale izgube oblasti; šok je bil tudi za stranke nove večine, ker je bil prevzem oblasti tudi zanje presenečenje. Računali so kvečjemu na volilni uspeh, ki bi jim zagotovil status močne in spoštovanja vredne opozicije. V določeni meri so se zato vsaj v začetnem obdobju vse stranke obnašale dokaj nevrotično. Enim se je zdelo potrebno, da za vsako ceno kljubujejo slehernemu predlogu vladajoče večine, in so uporabljali vse mogoče načine, da bi preprečili, če že ne vseh, pa vsaj tiste zakonske predloge, za katere so posebej menili, da ogrožajo njihov status oz. status družbenega sloja, ki naj bi ga predstavljali. Pri vladajočih strankah pa je to

stanje pogosto zbujalo prepričanje, da je parlament postal v bistvu njihovo sredstvo, da lahko z njim uresničijo vse svoje cilje. Nasprotovanje opozicije jih je le še utrjevalo v prepričanju, da imajo opraviti z nasprotnikom, s katerim ni mogoč nikakršen sporazum, ki ga je treba z vsemi sredstvi prisiliti k pokorščini. To prepričanje je krepila še zavest, da je nasprotnik še vedno zadržal v svojih rokah vse bistvene vzvode družbene moči, posebej v gospodarstvu, v denarništvu, javnih glasilih ipd.

To je seveda negativno vplivalo tudi na odnos vlade do parlamenta. Vlada je bila popolnoma prepričana, da bo vsak njen predlog uspešno prejadral parlamentarne čeri, saj je bilo jasno, da ima v svojih rokah v parlamentu potrebno glasovalno večino. Razumljivo, da tako ugodno stanje negativno deluje tudi na tistega, ki ga uživa. Tako se je vlada vse bolj navajala, da od parlamenta zahteva obravnavo svojih predlogov zunaj normalnega postopka, po hitrem postopku in združevanju posameznih faz zakonskih postopkov. Ni se ji bilo treba truditi, da bi v parlament pošiljala dokončno izdelane in pretehtane predloge, postopoma pa je podlegala tudi skušnjavi svojega ideološkega ekskluzivizma. To se sicer ni pokazalo ob temeljnih nalogah novega režima, ki so zadevale predvsem državno osamosvojitve, ki je že tako temeljila na splošnem družbenem soglasju. To je bilo s plebiscitom tudi formalno potrjeno. Čim pa se je odločanje preselilo k drugim splošnim družbenim zadevam, pa je tak način dela v parlamentu, zlasti pa odnosi med parlamentom in vlado, pripeljal v krizo. Vse bolj je postajalo jasno, da stranke v parlamentu, zlasti pa vlada, nujno potrebujejo kot podlago za svoje nadaljnje delo vsaj neko temeljno soglasje o tem, kako slovensko družbo spraviti ne samo institucionalno, pač pa tudi vsebinsko na raven pravne, v gospodarskem pomenu pa socialno tržne države. Pomanjkanje tega soglasja se vse bolj kaže v nemoči parlamenta pri sprejemanju najbolj temeljnih gospodarskih odločitev, medsebojni blokadi posameznih parlamentarnih strank in v nezadovoljstvu parlamenta z vlado.

Uredništvo: Ne glede na to da je skupščina opravila v tem času pomembno delo pri spreminjanju prejšnje nemoderne in protirazvojne ustavne zasnove, pa morda moti dejstvo, da se vlada še vedno pojavlja kot skoraj izključna predlagalka zakonov in da je skupščina premalo selektivna. Kaj je vzrok za to? (V nekaterih parlamentih, npr. v avstrijskem, večino predlogov pripravijo poslanski klubi, delež zavrženih predlogov vlade pa je precej velik).

F. Bučar: Iz opisanih odnosov med strankami in iz tega izvirajočega položaja parlamenta logično izhaja, da je vlada najprej postala sredstvo skupščinske večine; po logiki stvari pa je ta odnos nujno prešel v svoje nasprotje, da je skupščina vse bolj postajala sredstvo vlade. In ko se je v parlamentu razkrojila dotedanja skupščinska večina, se je vlada v trenutku znašla v položaju, ki ji je bil povsem tuj in iz katerega ni videla izhoda, razen v obtoževanju parlamenta, češ da blokira njeno delo.

Parlament pa je po svoji naravi vedno samo sredstvo za legitimiranje odločitev, ki nastajajo drugod, bodisi zunaj parlamenta bodisi v parlamentu, vendar neformalno. To je bilo sicer najbolj izrazito v realsocialističnem sistemu, kjer so se odločitve sprejemale v vrhu monopolne politične stranke in je bil parlament samo sredstvo za to, da je tem odločitvam dajal veljavnost pravnih norm (Rubber stamp parliament). Čeprav se je zlasti politična misel Zahoda nad tem zgražala, je vendarle res, da je vloga parlamenta taka bila in da taka tudi ostaja v parlamentarni

demokraciji. Razlika je le v tem, kje so centri, kjer se sprejemajo odločitve, ki naj dobijo v naslednji fazi normativno legitimacijo, in kako v procesu političnega boja do te legitimacije priti. To pa seveda zadeva vprašanje sestave politične zgradbe neke družbe, zlasti v političnem prostoru. Kjer je ta prostor zelo razsekljan v vrsto relativno manjših političnih strank, se center stvarnega odločanja navadno prenese tja, kjer so politične stranke večinsko zastopane. V slovenskem primeru je bil to Demos (dokler je imel absolutno večino). Zanj pa je bila najprimernejša pot, da odločitve, sprejete v njegovem okviru, posreduje prek vlade v parlament. Zato center odločanja v določeni fazi ni bil skupščina niti vlada, pač pa Demos kot stvarni nosilec oblasti. Logika tega procesa pa je zopet sama po sebi pripeljala do tega, da se je vlada iz sredstva prelevila v gospodarja nad Demosom in da se je Demos praktično spremenil v njen servis za opremljanje njenih odločitev z avtoriteto politične večine. Vse to pa seveda navaja k sklepu, da se parlamentarna demokracija pri nas še vedno ni zadosti zakoreninila in da se tudi v novih razmerah pojavljajo nevarne težnje in usmeritve odpravljenega realsocialističnega sistema, čeprav pod drugim predznakom, z drugačnimi cilji, drugačno motivacijo in drugačno obarvanostjo. To spoznanje pa samo po sebi destruktivno vpliva na ustrezno oblikovanje slovenskega političnega prostora in nas oddaljuje od vizije takega parlamenta, kot ima svoje mesto v naši novi ustavi. Isto spoznanje nas s svoje strani navaja k sklepu oz. potrjuje v spoznanju, da parlamentarna demokracija ni rezultat samo ustavne ureditve, pač pa rezultanta cele vrste dejavnikov, od katerih je sestava političnega prostora morda celo najbolj v ospredju. Šele s konsolidacijo političnega prostora bo v ustavi zamišljeni parlament lahko prišel do svoje prave vloge. Zato bo ta konsolidacija odvisna enako kot od ustavne politike tudi od novega volilnega sistema.

Uredništvo: V preteklosti se je veliko govorilo o strukturi parlamenta tudi kot enem od razlogov blokade skupščine, skoraj nič pa ne o podedovanih načinih odločanja in še posebej o zakonodajnem postopku in vlogi delovnih teles. Vaše pismo poslancem je bržkone izrazil spoznanja o pomenu postopka sprejemanja odločitev oz. o potrebi po njeni racionalizaciji, ker je pogojevala zakonodajno sposobnost skupščine. Ali bi skupščina lahko storila že v tem mandatu še kaj več za svojo učinkovitost – npr. s spremembo poslovnika ločila splošno debato od konkretne, onemogočila vlaganje amandmajev na koncu razprave pred TV-kamerami, dala matičnim telesom še večja pooblastila – tako kot jih imajo v drugih parlamentih, še posebej možnost nadzora nad vladnim resorjem itd.

F. Bučar: Odločanje v skupščini je urejeno s poslovnikom. Za ta poslovnik je mogoče reči, da je v njem postopek sprejemanja zakonov podrobno izdelan; uvaja trifazni postopek, kar pomeni, da se pri vsakem zakonu razpravlja najprej o tem, ali sploh uvrstiti zakon v postopek, da se v naslednji fazi odloča o osnutku, pri čemer skupščina lahko naloži predlagatelju, naj v osnutek vključi nove elemente oz. da spremeni določena izhodišča, in da se šele v tretji fazi odloča o zakonskem predlogu. Težko bi torej očitali veljavnemu poslovniku pomanjkanje demokratičnega pristopa. Seveda pa je bil ta poslovnik zasnovan v enopartijskem sistemu, kjer je imela skupščina drugačno vlogo od sedanjega parlamenta. Predvsem je bila njena sestava partijsko homogena. Zato ta poslovnik ne predvideva rešitev za celo vrsto primerov, ki lahko nastajajo šele v večstrankarskem parlamentu, kjer ob konfliktnih položajih nastajajo vprašanja, na katera sestavljalci tega poslovnika nikoli niso in tudi niso mogli misliti. Hkrati pa je sestava sedanjega parlamenta

takšna, da prihaja do cele vrste konfliktnih situacij, do katerih ob bolj normalni sestavi političnega prostora sploh ne bi prihajalo. Zato že zdaj komisija za poslovnik sproti ugotavlja vse tiste primere, ki jih je spravilo na površje sedanje dogajanje in ki bodo zato bistveno obogatili obstoječi poslovnik, ki bo moral biti povsem predelan tudi glede na to, da bo v prihodnje samo enodomni državni zbor. Vendar tudi še tako podrobno izdelan poslovnik kakor tudi sicer sleherni zakon ne more izpolniti vseh možnih situacij in bo zato tudi v prihodnje potrebna sprotna razlaga; podlaga zanj pa je lahko le vsaj minimalno soglasje o normah obnašanja v parlamentu. Ta minimalni etični kodeks temelji med drugim tudi tu predvsem na priznanju legalnosti vseh izvoljenih poslancev, na priznanju različnosti, saj bi sicer parlamenta sploh ne bilo treba, in na odpravi sleherne izključujočnosti na temelju ideologije. Dokler ni doseženo soglasje o tem, da imajo pravico sodelovati v parlamentu vsi legalno izvoljeni poslanci kot zastopniki nekega dela ljudske volje, ne pa kot predstavniki neke ideologije, ki je drugemu delu nasprotna in ki jo je zato treba skupaj z njenimi nosilci v vsakem primeru izkoreniniti, ni podlage za normalno parlamentarno delo. Tukaj nam potrebne jasnine na žalost še ni uspelo ustvariti.

Ne glede na to pa je postopek v zvezi s sprejemanjem zakonov v sedanjih razmerah tudi žrtev teh razmer. Če smo točno ugotovili, da je bila skoraj izključni predlagatelj zakonov doslej samo vlada, razmere v političnem prostoru pa so se oblikovale tako, da se je lahko vlada suvereno obnašala nasproti parlamentu, je razumljivo, da je ta vlada poleg zahtev po hitrem postopku pošiljala v parlament tudi zakone, ki so bili vse prej kot zreli za obravnavo. Zakon, ki doživi v parlamentu nad 100 amandmajev (kar niso ravno izjemni primeri), že s tem dokazuje, da ni zrel za obravnavo. Posledica takega načina obravnave je tudi bila, da tako nedodelan zakonski predlog ni mogel preiti skozi kritično presojo v fazi obravnave pred plenumom, torej v odborih in komisijah, in je bilo težišče obravnave nedodelanega zakona preneseno na plenum. To pa je preobremenjevalo delo v plenumu. Tu so se vrstila različna pojasnjevanja in prepričevanja, ki bi morala biti opravljena že davno pred plenumom; amandmaji, ki bi morali biti obravnavani že v odborih in komisijah, so se pojavljali šele na plenumu. Razprave so se zato raztegnile v nedogled, razreševanje konfliktov je postajalo skoraj nemogoče, normalna reakcija poslancev na tako stanje pa je bila vedno večji absentizem. V javnosti je to ustvarjalo predstavo o neresnosti parlamenta in poslancev, pri vladi pa občutek, da jo skupščina blokira. Seveda pa igra pri tem določeno vlogo tudi neustrezna in hipertrofirana številčnost različnih odborov in komisij, ki je nastala predvsem kot posledica prizadevanj za profesionalizacijo poslancev. Normalna struktura parlamentarnih odborov je taka, da v glavnem kot protiutež pokriva vladno resorno razdelitev področij.

Morda ni odveč opozoriti tudi na anomalijo, ki jo predstavlja zakonodajno-pravna komisija. Ta komisija kot poslanska politična komisija ne more biti pristojna za dajanje strokovnih mnenj. Ni nekdo že s tem, da je izvojen v zakonodajno-pravno komisijo, tudi pravni strokovnjak. Pravna služba mora biti v parlamentu izključno strokovna in nestrankska, torej nepolitična.

Uredništvo: Pri nas se vse stranke »drenjajo« v sredini političnega prostora, kar nekateri označujejo, kot da še niso izgubile prejšnje SZDL-jevske narave. Na drugi strani pa se govori o novem »sredinskem enoumju«. Kakšne so možnosti, da bi se na prihodnjih volitvah vzpostavil nek normalen »mavrični« prostor, ki bi se izrazil v parlamentu, in kako bi to vplivalo na njegovo delo?

F. Bučar: To vprašanje je usmerjeno neposredno v problematiko sestave našega političnega prostora. Da se vse stranke »drenjajo« v sredini političnega prostora, je zelo relativna ugotovitev. Razumljivo, da noče nihče biti skrajnež, ne na desni ne na levi, in da se zato vsak opredeli kot zmerni sredinec. Zato so vse stranke v sredini, nekoliko v levo ali desno od sredine. Tako označevanje pa je le bolj folklornega pomena. Tudi sredina ima svojo levo in desno stran. In tako kljub temu lahko govorimo o desnici in levici. Problem pa je, da naš politični prostor tudi v tem pogledu ni ustrezno diferenciran. Predvsem nimamo neke kolikor toliko uravnotežene levice, enako ne izoblikovane desnice. Tako imamo v sedanjí formalni desnici tudi stranke, ki po svojem programu (ne pa seveda po ljudeh) po svoji naravi spadajo na levico; in nasprotno, mnogi elementi, ki so formalno postavljeni na levico, po svoji sestavi in celo načinu delovanja sodijo na desnico. Seveda, če govorimo o sredinskosti, je to govorjenje v prazno, dokler nista izoblikovani levica in desnica. Te pa danes dejansko nimamo oz. je šele v zametku. Nevarnost politične delitve, s katero pa se že srečujemo, pa bi bila v tem, da se ponovi stari vzorec izključne delitve na levico in desnico z vsemi negativnimi posledicami političnega življenja izpred druge svetovne vojne. Daljše izključevanje na dva bloka nujno vodi v izključujočnost in ideološko polarizacijo.

Dokler se ustrezno ne izoblikuje sedanjemu ustavnemu sistemu ustrezen političen prostor, tudi v tej ustavi zamišljeni demokratični parlament ne bo mogel ustrezno delovati. To se vidi zlasti pri institutu tako imenovane konstruktivne nezaupnice. S tem institutom je zagotovljena potrebna stabilnost na vladnem oz. upravnem področju. V skladu z ustavo ne more niti trenutek priti do položaja, da ne bi bilo vlade. Taka stabilnost pa lahko vodi v negativno stagnacijo, če je ne spremlja na drugi strani ustrezno izoblikovan politični prostor, ki omogoča potrebna dogovarjanja med strankami, sklepanje ad hoc koalicij ipd. Če imamo opraviti s preširoko paleto sorazmerno manjših političnih strank, taka mavrica dejansko onemogoča potrebno fleksibilnost tudi v odnosu parlamenta do vlade. Zgovoren primer je prav sedanjí položaj, ko se vse politične stranke strinjajo, da je v parlamentu kakor tudi v odnosu parlamenta do vlade prišlo do tipične pat pozicije, ki onemogoča potrebno dinamiko zakonodajnega dela in nastopov vlade; hkrati pa ni mogoč nikakršen dogovor, da bi se to stanje preseglo. Šele tem zahtevam prirejen volilni sistem bi lahko pripeljal do take strukturiranosti političnega prostora, kjer bi nekaj sorazmerno močnejših strank obvladovalo politični prostor. S tem bi poleg v ustavo vgrajenega elementa stabilnosti kot protiutež pripeljali tudi do potrebne dinamike. Zato je tak volilni sistem integralni sestavni del ustavnega sistema. V tem je tudi formalna upravičenost zahtev, da se volilna zakonodaja sprejme po enakem postopku kot ustava.

Uredništvo: Nova ustava v svojem 93. členu omogoča ustanovitev preiskovalnih komisij, kar po prejšnji ustavi ni bilo mogoče. Ali sodite, da bi morale nekatere sedanje »raziskovalne« komisije posebej zaprositi skupščino, da lahko uvedejo preiskavo, ali pa se lahko same preoblikujejo v skladu z omenjenim členom?

F. Bučar: Institut skupščinske preiskave ni zamišljen kot ena od vzporednih preiskovalnih institucij, za katere je pooblaščen predvsem pravosodni sistem. Šlo naj bi za raziskave, ki imajo širše politične posledice, kjer ne gre samo za ugotavljanje krivde ali odgovornosti posameznih udeležencev, ki so predmet skupščinske preiskave. Rezultat preiskave naj bi torej ne bil samo in predvsem ugotavljanje odgovornosti posameznikov za nek nastali položaj, pač pa tudi in predvsem ustvarjanje

podlag za tiste nove ukrepe parlamenta, ki naj bi sanirali nastali položaj ali preusmerili tok dogodkov v novo smer. Parlamentarne preiskave so tako le izjemni in veliki posegi skupščine v družbeni prostor. Razumljivo pa je, da mora imeti parlamentarna komisija, ki ji je naložena preiskava posameznega primera, ne samo potrebna pooblastila, da lahko opravi svoj posel, ampak mora imeti med drugim tudi podobne pristojnosti, kot jih imajo sodišča. To naj bi onemogočilo preteklo prakso, da parlamentarna komisija zahteva zaslišanje nekega državnega funkcionarja, ta pa tako zaslišanje enostavno odkloni in se niti ne pojavi pred tako komisijo. V tem smislu bodo izdelana primerna pravila za delo takih parlamentarnih komisij, pri čemer bo treba tudi odločiti, koliko tako zahtevanim standardom ustrezajo tiste preiskovalne komisije, ki so bile ustanovljene še pred sprejetjem sedanje ustave.

Ljubljana, 13. 3. 1992

Z dr. Francetom Bučarjem se je pogovarjal mag. Drago Zajc.