

## Nekaj kritičnih misli o slovenskem parlamentarizmu

Marko Pavliha

»V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.«

Bržčas se muzate v brk ali ironično vzdihujete nad tema dvema visoko letečima stavkoma, čeravno v teoriji države vsaj papirnato delujeta ravno tako precizno in logično kot znamenita Einsteinova enačba  $E = mc^2$ . Toda tu ne gre za fizikalno formulo, niti za relativno leporečno utopijo ali absolutne pobožne želje snovalcev slovenske samostojne države, temveč za drugi odstavek 3. člena ustave, ki ne priporoča, temveč zapoveduje, brez kompromisov, kratko in jedrnato. Bistvo ni skrito očem, temveč je *performativno* kristalizirano v ljudstvu, volitvah, oblasti in njenemu vrhovnemu predstavniku – zakonodajalcu.

Vse to naj bi posebljal Državni zbor Republike Slovenije, ki je v zadnjih dvajsetih letih napravil velik korak v smeri sodobne demokracije, toda žal ima prav Drago Zajc, ko napiše, da »kulturna sposobnost zaostaja za institucionalno sposobnostjo zaradi vzdrževanja konfliktnega razmerja med koalicijo in opozicijo«. Preveč je tekmovanja, podcenjevanja, zasmehovanja in drugega populizma ter pridobivanja političnih točk na račun nekajminutne slave, domala nič ni sodelovanja in sklepanja kompromisov. K otročji sprtosti botrujejo zgodovinski razlogi, denimo razkol med levico in desnico, partizani in domobranci, našimi in vašimi, rdečimi in črnimi, belimi in zvezdnimi. Primanjkuje notranje strankarske demokracije, prenizka je raven poslanskega bontona oziroma etike, kljub večjemu številu poslank jih je še vedno premalo. Prevladuje skrajno slabo javno mnenje o politikih, ki vpliva na negativno selekcijo, saj se premalo poštenih, izobraženih in nadarjenih ljudi odloča za politično kariero.

### Kriza parlamentarizma

Po tehtnih besedah neumornega Franceta Bučarja je kriza parlamentarizma ena izmed značilnosti sodobne politične ureditve, ki ima pri nas specifične korenine. Preobražena politična elita je brez tranzicije prevzela vzorec nekdanjega socialističnega, samoupravnega in komunističnega režima, vendar je kmalu doumela, da brez gospodarske moči ne more obdržati svojega položaja, fizična moč države po zgledu rajnke Jugoslavije pa na srečo ni bila več mogoča, niti dovoljena. Ker *tajkunizacija* kot politični finale – tako Bučar – ni uspela in si oblastniki niso mogli zagotoviti zadostnih ekonomskih vzvodov, so politične stranke skrojile takšen volilni sistem, da so se prek njega z izborom in nadzorom svojih poslanskih kandidatov lahko brezglavo zavihtele na sam zakonodajni Triglav. Poslanec se je znašel v strankarskem ujetništvu; z oblikovanjem raznovrstnih koalicij so zaobšli njegovo voljo in ga spremenili v ubogljivega glasovalca, toda brez njegove svobode ni parlamenta.

Poslanci so *de facto* služabniki političnih strank, namesto da bi služili ljudstvu, kar se najbolj kaže pri njihovem odvisnem odločanju, ki je v popolnem nasprotju z *de iure*, s prvim odstavkom 82. člena ustave: »Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila.« Je to še ena določba, ki lepotilno koketira navzven na rovaš praktičnega udejanjanja? Odgovor je žalibog pritrdilen, ker je državni zbor dejansko pretirano poslušen in podrejen izvršni oblasti, kar je brezsravno pred kamerami priznal eden od nekdanjih predsednikov, češ da bo brez oklevanja (in razmisleka?) podprl sleherni vladni predlog. Zato je treba ponovno resno razmisliti o prenovi obstoječega proporcionalnega volilnega sistema, pri čemer večinski najbrž ne bi bil zadovoljivo boljši in naprednejši. Stranke bi morale vzpostaviti pravičnejši sistem kadrovanja in se otresti avtokratičnega

vodenja z neskončnimi mandati, ali kot meni bivši poslanec Ivo Hvalica, »prvi mandat je premalo, drugi normalno, tretji veliko, četrti preveč, peti diktat, dosmrtni pa zločin«.

## **O neodvisnosti in nepovezanosti poslancev**

Ker upada zaupanje v stranke, bo v prihodnje najverjetneje naraščalo število neodvisnih kandidatov, kar potrjujejo domače in tuje lokalne, parlamentarne in predsedniške izkušnje. Zato ni tako samoumevno dobrodošla namera aktualnega predsednika državnega zbora, da bi ukinil poslansko skupino nepovezanih poslancev oziroma črtal takšno poslovniško pravico, rekoč, da »teh poslancev ne povezuje nič, le to, da so odpadniki iz različnih strank«, ki ne zagovarjajo skupne programske platforme, zategadelj se mu ne zdi logično, da bi lahko oblikovali skupno poslansko skupino. Ker status poslanske skupine prinaša kopico prostorskih, administrativnih in vsebinsko postopkovnih ugodnosti, bi bili trije »odpadniki« z odobritvijo skupinskega delovanja pravzaprav nagrajeni, še meni Gregor Virant, pravniški prvak med poslanci.

Problem je zagotovo vreden poglobljene raziskave, vendar poslovnik državnega zbora ne kaže spreminjati na vrat na nos, nenazadnje je to možno storiti le z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Veljavni tretji odstavek 31. člen ponuja poslancem, ki so bili izvoljeni z list volivcev, kakor tudi tistim, ki jim je prenehalo članstvo v politični stranki, pravico, da ustanovijo poslansko skupino nepovezanih poslancev ali pristopijo k taki skupini, če je že ustanovljena. V teku istega mandata se lahko ustanovi samo ena skupina nepovezanih poslancev, pri čemer mora šteti najmanj tri člane. Četrti odstavek istega člena poslovnika pooblašča predsednika državnega zbora, da na predlog poslancev, ki želijo ustanoviti novo poslansko skupino, ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev takšne skupine. V konkretnem primeru treh poslancev bržkone ne bi mogel zavrniti takšne pobude, ker mu poslovnik zavezuje roke.

Volilna mašinerija je že tako in tako krivična in izrazito naklonjena partitokraciji, torej dominantni vlogi političnih strank, kar civilno družbo izriva na obrobje političnega odločanja. Poslanci so strankarsko podjarmljeni, kar je v nasprotju z ustavo, in če jim odvzamemo še možnost in pravico neodvisnega delovanja v parlamentu, bodisi posamično (kar zaenkrat ni sporno) ali v skupini, smo krepko zakorakali nazaj po trnovi stezici resnične ljudske demokracije. Če se na hitro ozremo po parlamentarni okolici onkraj slovenskih meja, lahko ugotovimo, da je samostojnim poslancem denimo namenjen 33. člen poslovnika evropskega parlamenta, ki pravi takole:

»(1) Poslanci, ki ne pripadajo nobeni politični skupini, imajo na razpolago sekretariat. Podrobno ureditev določi predsedstvo na predlog generalnega sekretarja. (2) Predsedstvo določi položaj in parlamentarne pravice teh poslancev. (3) Predsedstvo določi tudi pravila v zvezi z zagotavljanjem, izvrševanjem in nadzorom odobrenih proračunskih sredstev Parlamenta za kritje stroškov sekretariata in administrativnih pomoči samostojnih poslancev.«

V tekočem mandatu evropskega parlamenta, ki skupaj šteje 753 članov, deluje 30 samostojnih poslancev (*NI – Non-inscrits, non-attached*), ki ne pripadajo nobeni od sedmih političnih skupin. V britanskem parlamentu sta v spodnjem domu le dva neodvisna poslanca od 650, v zgornjem pa 17 od 825. V francoski narodni skupščini je sedem neodvisnih poslancev od 577, prav toliko tudi v senatu od skupno 348, ki so deležni skupne administrativne pomoči (*réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe*). V avstrijskem parlamentu sta v narodnem svetu dva nepovezana poslanca od 183 in v zveznem svetu štirje od 62. Zanimivo je, da na Danskem, kjer so ljudje menda najbolj srečni, v parlamentu ni neodvisnih poslancev, temveč vseh 179 pripada 12 političnim strankam, čeravno je nepovezanost dovoljena.

Zaradi segrevanja ljudskega nezadovoljstva nad (neo)klasičnimi političnimi manevri, ki se bliža vrelišču, je povsem mogoče, da bo vse bolj naraščalo povpraševanje po neodvisnih, nestrankarskih kandidatih, po predstavnikih pestre in dobrohotne civilne družbe, zato bi moralo vodstvo državnega zbora hiteti počasi in preudarno, *in dubio pro democratia* - v dvomu v korist demokracije.

### **Pristojnost, odločnost in omahljivost državnega zbora**

Državnemu zboru bi morali odvzeti nekaj pristojnosti, ki strokovnost maličijo s politizacijo. Tako denimo ne bi smel odločati o izvolitvi sodnikov rednih sodišč in kandidatih za mednarodna sodišča, kar bi lahko prepustili sodnemu svetu, predsedniku republike ali obema. Poslanci takisto ne bi smeli imeti pravice, da izsilijo referendum, ker so bili izvoljeni prav zato, da v imenu ljudi in namesto njih odločajo o najpomembnejših rečeh, za kar so tudi dobro plačani.

Če bi se parlament znebil odvečnega in neprimernega dela, bi mu več časa ostalo za opravljanje svoje poglavitne funkcije – za sprejemanje solidnih zakonov. Predsednik računskega sodišča Igor Šoltes poroča, da je bilo konec letošnjega januarja v Sloveniji veljavnih 7.092 predpisov, in sicer 1.919 zakonov, 2.257 uredb in 2.916 pravilnikov, pri čemer niso upoštevani občinski akti. Ugotavlja, da se predpisi prehitro sprejemajo in spreminjajo, brez zadostne vključitve javnosti in stroke. Nujni in skrajšani postopek ne bi smela biti pravilo, ker sta mišljena kot izjema. Spremljati bi bilo treba učinke zakonov, s čimer bi vsaj omilili, če že ne preprečili obstoječo »notranjo neharmonizacijo pravil, ki ustvarja pravno negotovost in zmedo.« Sleherni ljudski odposlanec bi se moral na pamet naučiti latinski izrek *lex plus laudatur, quando ratione probatur* - zakon je deležen večje hvale, kadar ga odobrava razum.

Parlament bi moral bistveno pogosteje odločati s kvalificirano večino, kar je po 86. členu ustave možno predpisati tudi z zakoni. To bi poslance prisililo k skrbnejšemu delu, znatnejšemu sodelovanju in iskanju skupnih rešitev v dobro ljudi, poleg tega pa bi zagotovo zmanjšalo število referendumov, ki pomenijo največkrat prelaganje težkega bremena odločanja na ljudi (bržda še nismo pozabili na peripetije okoli zloglasnega arbitražnega sporazuma ...).

Eden od razlogov je tudi pretirano permissivni poslovnik, ki za razliko od starega ne zahteva kvoruma na razpravah, kar pomeni, da morajo biti poslanci prisotni le na glasovanju, ko pogosto nimajo pojma, o čem glasujejo, zato slepo sledijo navodilom svojih poslanskih skupin in kot roboti pritiskajo na tipke. Seje so zategadelj resda nekoliko krajše, vendar ekonomičnost postopka ni zadosten razlog za zaviranje demokracije.

Zaradi možnosti veta državnega sveta bi morali uvesti četrto fazo zakonodajnega postopka, v kateri bi lahko poslanci pred ponovnim glasovanjem o zavrnjenem zakonu vlagali amandmaje. Pred morebitno ukinitvijo državnega sveta je treba preudarno oceniti vse prednosti in slabosti ter se ne prenačljeno odpovedati slovenski specifični dvodomnosti.

### **Jetičen odnos do etike**

Žalostno in zaskrbljujoče je, da poslanke in poslanci do sedaj niso zbrali dovolj moralne pokončnosti za sprejem etičnega kodeksa, kar bi bila vsaj simbolična poteza v prid parlamentarnemu prepovedu, če že ne vidno drugačna podoba. Čeravno mnogi ne verjamejo v njeno učinkovitost, zadostuje verjetnost, da bi okrepila zavest o nujnosti gojenja in spoštovanja vrlin, veščin, morale, etike in svetovnega etosa. Za izhod iz vsesplošne gospodarske, finančne in človečanske krize je ključno zlato pravilo o sočutnosti, poštenosti,

prijaznosti in solidarnosti, ne fiskalno. Je že tako, da je za bednega politika najhujša kazen neizvolitev, za dobrega pa slaba vest.

V priporočilih etičnega ravnanja poslancev državnega zbora iz leta 2006 so bila denimo navedena taka etična načela, glede katerih je popolnoma nerazumljivo, da se jih poslanci otepajo kot zlomek razpela, na primer varovanje ugleda, lojalnost državi, nepristranskost, odgovornost, gospodarnost, korektnost in spoštljivost. Se mar bojijo častnega razsodišča, ki bi lahko izrekal le »vzgojne« ukrepe? Poslanski etični kodeks je predpogoj za etične smernice uslužbencev v državnem zboru, saj bi morali ravno poslanci vsem drugim služiti za zgled, kar ni ravno pogosta praksa.

### **Zlorabe poslovnika, delovna telesa, »teren« in potovanja**

Vsakokratno vodstvo državnega zbora pogosto zlorablja poslovnik državnega zbora, denimo s pretiranim sklicevanjem izrednih sej, nenehnim sprejemanjem zakonov po nujnem ali skrajšanem postopku, omejevanjem poslanskih vprašanj in pobud ter zaviranjem ali pretiranim toleriranjem razprave, obrazložitve glasov in replik. Preveč je delovnih teles (odborov in komisij), kar povzroča preveliko obremenjenost poslancev in posledično nepripravljenost na seje. Še zlasti je nesmiselno akutno ustanavljanje preiskovalnih komisij, ki največkrat opravljajo Sizifovo delo oziroma so namenjene same sebi in promociji nekaterih poslancev, za nameček se postavlja etična dilema glede parlamentarnega preiskovanja zadeve, o kateri že teče sodni postopek.

Okrepiti bi morali delo na terenu s poslanskimi pisarnami zlasti v domačem okolju, poslanskimi klubi (pohvalen je recimo tradicionalni klub primorskih poslancev), pogovornimi večeri in drugimi prireditvami. Poslanci bi morali biti vselej dostopni ljudem, v tretjem tisočletju tudi na medmrežju (e-pošta, *blog*, *Facebook*, *twitter*, lastna spletna stran), in vsaj enkrat letno izčrpno informirati javnosti, zagotovo pa na koncu mandata.

Nezdružljivost županske in poslanske funkcije je dobra odločitev, čeravno je res, da župani-poslanci praviloma v večji meri delujejo za ljudi, ker bolje poznajo njihove probleme. Glede ostalih dodatnih strokovnih in akademskih zaposlitev bi morali precizirati kriterije, da ne bi prihajalo do zlorab, kdo lahko kaj, kje in kdaj. Nadomestila po končanem poslanskem in ministrskem mandatu so upravičeno zmanjšana in skrajšana, vendar imajo številni nekdanji politiki zaradi »okuženosti« hude težave pri iskanju zaposlitve, zato bi morali v teh primerih poiskati primerno socialno rešitev, drugače bo po politiki še manj zdravega povpraševanja.

V zadnjem času burijo duhove popotniško razpoloženi poslanci, kar je le ena plat iste svinčene medalje. Prvič, vsa službena potovanja vseh poslank in poslancev v zadnjih dvajsetih letih niso stala toliko kot odobritve nezavarovanih kreditov s strani nekaterih bankirjev. Drugič, na podlagi prenovljenega evropskega prava se odpirajo še večje možnosti za parlamentarno diplomacijo, ki je zaradi svoje manjše formalnosti bolj prožna in učinkovitejša kot zunanja politika posamezne države; naj za primer spomnim na ključno vlogo slovenske delegacije v Evro-sredozemski parlamentarni skupščini, ki je pripeljala do ustanovitve Evro-sredozemske univerze EMUNI s sedežem v Sloveniji. Zatorej ne bi smeli populistično »zamrzniti« vseh službenih potovanj, temveč bi jih morali selekcionirati in od udeležencev raje zahtevati, da v tujini dostojno zastopajo našo domovino s plenarnimi nastopi, dvostranskimi srečanji in na podoben, aktiven način. To ne bi smela biti oblika turizma, temveč kreativnega parlamentarizma.

### **Društvo poslancev kot most med politiko in civilno družbo**

Oktobra 2008 je bilo ustanovljeno Društvo poslancev 90 z namenom, da združi nekdanje in sedanje poslanke ter poslance od leta 1990 dalje in tudi bivše poslance

evropskega parlamenta. Prisotnost aktivnih parlamentarcev je svojevrstna posebnost, ki je na eni strani cokla poenotenemu delovanju, na drugi pa izziv in priložnost, da se resnično potrudimo preseči razlike in se osredotočimo na tisto, kar nas združuje. Društvo med drugim skrbi za interese članov in pomaga pri razreševanju njihovih problemov, za poglobitni cilj pa si je zadalo širjenje vrednot parlamentarizma in demokracije. Kot pomemben del civilne družbe si prizadeva, da na nadstrankarski način gradi most med različnimi političnimi interesi, ki morajo biti namenjeni obči blaginji, namesto političnim intrigam in ambicijam posameznikov. Društvo ima trenutno okoli 260 članov od skupaj 524 nekdanjih in sedanjih poslancev, pri čemer članstvo narašča.

Kot priča primerjalni pregled, ki ga je skrbno izdelal raziskovalno-dokumentacijski center državnega zbora, tuji parlamenti na različne načine podpirajo delovanje društev, ki združujejo nekdanje poslance. Največkrat gre za denarna sredstva in opremo ter osebe parlamenta, v številnih primerih pa ima društvo tudi sedež v parlamentarnih prostorih. Bivši evropski poslanci se lahko združujejo v Zvezo nekdanjih poslancev Evropskega parlamenta, ki je neprofitna organizacija, registrirana v skladu z belgijsko zakonodajo. Evropski parlament ji zagotavlja letne subvencije in logistično podporo ter članom omogoča dostop do prostorov parlamenta. V Avstriji obstaja društvo nekdanjih poslancev obeh domov zveznega parlamenta, vseh deželnih parlamentov in nekdanjih članov vlade, avstrijski parlament pa mu letno pomaga z zneskom okoli 16.000 evrov. Podobno vsoto prejemata belgijsko in norveško društvo, precej višjo sorodna društva na Finskem (med 25.000 in 30.000 evrov), v Italiji (30.500 evrov) in na Portugalskem (44.000 evrov), nižjo pa na Danskem (2.685 evrov), v Švici (4.300 evrov) in v Veliki Britaniji (6.000 evrov).

Slovenska politika se na društvo poslancev bolj ali manj brez posluha požvižga, žal tudi večina medijev, ker se pač tu člani ne prepiramo, niti ne povzročamo pompoznih zdrah, iz katerih bi se cedila kri in drugi telesni sokovi. Društveno razmerje do državnega zbora bi bilo treba po vzoru tujih držav nujno urediti z novelo zakona o poslancih, vendar za kaj takega ni političnega, niti birokratskega posluha (menda bi bilo preveč dodatnega dela). Nekoč smo zapisali, da smo z vseh vetrov, »a jadra razpeli smo le ena, kajti društvena barka je skupna in celotnemu narodu dodeljena.« Sposobni smo argumentiranega kulturnega dialoga, strpnosti in prijaznosti, česar bi se morali prej kot slej nalesti tudi druge kolegice in kolegi v veliki dvorani državnega zbora na Šubičevi štiri.

Samo največji modreci in največji bedaki se nikoli ne spreminjajo, je pred približno poltretjim tisočletjem dejal Konfucij. Zdaj je skrajni čas je za modre spremembe.

*Dr. Marko Pavliha je redni profesor prava na fakulteti  
za pomorstvo in promet ljubljanske univerze*