



France VREG

Drago Zajc

Parlamentarno odločanje

Ljubljana 2000, 227 strani

Knjiga Parlamentarno odločanje, ki je izšla v knjižni zbirki PROFESIJA Fakultete za družbene vede, je dragoceno znanstveno delo, s katerim avtor nadaljuje svoje študije o slovenskem in svetovnih parlamentarnih sistemih. Dr. Drago Zajc že dve desetletji analitično spremlja delovanje slovenskega parlamenta. Izdal je vrsto samostojnih del in zbornikov. Med njimi naj omenimo zbornike Slovenski parlament v procesu politične modernizacije (1993), Delovna telesa v državnem zboru, Slovenski parlament - izkušnje in perspektive (1996), Parlamentarno vodenje, zbornik mednarodne konference (1999). Sem sodi tudi raziskovalno poročilo Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov (1966). S svojimi prispevki o parlamentarizmu je sodeloval na mednarodnih simpozijih in na kongresih IPSA (naj omenim referat Parliamentary Conflict Resolution in the New East-Central European Parliaments, Seul 1998). Vse to dokazuje, da je knjiga Parlamentarno odločanje plod teoretičnih in raziskovalnih naporov izrednega poznavalca parlamentarizma v svetu, še posebej slovenskega parlamenta.

Kot univerzitetni profesor politoloških ved izkazuje sposobnost kritične analize parlamentarizma v luči njegove zgodovinske razsežnosti, politične kulture in tradicije. Že v uvodu opozarja, da je parlament v središču družbenih nasprotij in zato v središču pozornosti javnosti - bolj kot druge državne institucije. Ker je njegovo delovanje javno, je pogosto videti neurejen, čustven in prepirljiv. Namesto da bi poslanci 'objektivizirali' nesoglasja, jih pogosto 'personalizirajo'; s tem objektivna nasprotja navidez postanejo subjektivna.

V uvodnem poglavju analizira procese (re)parlamentarizacije v Srednji in Vzhodni Evropi. Analizo umešča v kontekst širše družbene in politične modernizacije. Politična modernizacija vključuje spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja

in dejavnosti. Njena temeljna značilnost je 'dezideologizacija', to je odprava ideoloških meril, temelječih na razrednih, skupinskih in drugačnih interesih, vrednostnih sodbah ali predsodkih, ki vsiljujejo določen pogled na svet ter preprečujejo način oblikovanja skupnega interesa. O teh procesih so slovenski politologi - med njimi tudi avtor - napisali vrsto knjig in študij.

Politična modernizacija predpostavlja racionalizacijo oblasti, utrditev suverenosti nacionalne države, delitev oblasti in politično participacijo državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah. Avtor meni, da je v tem smislu politična modernizacija tudi bistveni pogoj za uveljavitev modernega parlamentarizma. S tega vidika kritično pregleda demokratične spremembe v Srednji in Vzhodni Evropi, analizira povezanost politične modernizacije z osamosvajanjem ter razišče vzroke modernizacije in (re)parlamentarizacije (kriza legitimnosti, omejevanje človekovih pravic, neučinkovitost realsocialističnih sistemov, visoki stroški represije). Izredno zanimiva je njegova analiza načinov prehodov v politično demokracijo in parlamentarizem v Južni, Srednji in Vzhodni Evropi in njegova umestitev Slovenije v sistem kot skupno akcijo politične elite in opozicije ('ruptforma').

V drugem delu obravnava funkcije sodobnih parlamentov: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacijo in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajno funkcijo, sprejemanje in kontrolo državnega proračuna, nadzor nad vlado, rekrutacijo in socializacijo ter informacijsko, vzgojno in mobilizacijsko funkcijo. Iz tega je razvidno, da se ne omejuje le na klasične funkcije (zakonodajna, oblikovanje izvršne oblasti), pač pa upošteva še druge. Meni, da je razvitost funkcij pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov in družbe.

"Legitimna je oblast, ki deluje s pristankom in v dobrobit državljanov. Samo svobodno izvoljeni predstavniki ljudstva lahko oblikujejo zakone. Parlament dosega svojo legitimnost in legitimnost državne oblasti na osnovi volitev, demokratičnih

postopkov odločanja in ustreznega predstavljanja družbenih interesov. Avtor analizira korake k utrjevanju legitimnosti slovenske skupščine s sprejemov amadmajev k slovenski ustavi pa do odločitve za plebiscit za samostojno Slovenijo (1990).

Predstavljanje družbenih interesov je osrednji problem politične teorije. Avtor jih deli na temeljne in konkretne, upošteva pa tudi interese, ki se pojavljajo v latentni obliki. Interesi, ki se empirično pojavljajo, so lahko komplementarni ali tekmujoči, nekonfliktni ali konfliktni. Posebej pomembna je intenzivnost interesov. Politične stranke, ki so glavni prevodniki in predstavniki interesov, lahko pomembno vplivajo na institucionalizacijo interesov v parlamentu. Avtor analizira interesno problematiko v porcionalnih in večinskih volilnih sistemih v Evropi, še posebej v Sloveniji. Ugotavlja, da so v sodobnih demokracijah parlamenti prevzeli ključno funkcijo mirnega urejanja in razreševanja konfliktov ter to prikaže na primerih tranzicijskih držav Srednje Evrope, pa na primerih modelov koalicij v Sloveniji.

Pri analizi zakonodajne funkcije podrobno prikaže zakonodajno dejavnost Skupščine RS in Državnega zbora. Zanimiv je tudi prikaz sprejemanja proračunov v državnem zboru. V oddelku o nadzoru nad vlado obravnava poslansko razpravo in poslanska vprašanja, interpelacije, nezaupnice in ustavne obtožbe. Pri funkciji rekrutacije in socializacije ga posebej zanima oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite v evropskih državah, v novih demokracijah in v slovenski skupščini. Delovanje parlamenta pa je pomembno tudi za izobraževanje državljanov, omogoča pa tudi njihovo mobilizacijo. V sklepnih razmišljanjih ugotavlja, da so parlamentarne slabosti v Sloveniji povezane tako s politično kulturo kot z nekaterimi sistemskimi rešitvami oz. izbirami volilnih sistemov. Tudi on se pridružuje mnenjem, da je slovenska parlamentarna tranzicijska elita slabša od menedžerske in kulturne.

V tretjem delu najprej obravnava proces političnega odločanja in zakonodajnega odločanja. Pridružuje se mnenju Alessandra Pizzorusso, da je zakonodajno odločanje v

okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega zakonodajnega postopka sicer zaključena celota, vendar je pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja, ki ga pojmuje kot zakonodajni proces v širšem smislu (Pizzorusso, Zakonodajni proces kot juridična in politična aktivnost, 1988: 46).

Ta širši proces, meni Zajc, je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo tako v parlamentu kot zunaj njega in tvorijo med seboj sklenjen krog. Iz te opredelitve izhaja, da avtor ne izenačuje ti dve področji (zakonodajni proces in širši družbeni proces političnega odločanja), kot avtorju očitajo pravni strokovnjaki. Zajc namreč opozarja, da so v fazi oblikovanja predlogov kot predparlamentarni fazi različna vprašanja in problemi opredeljeni kot politična vprašanja in uvrščeni na politične dnevne rede ('political agenda') kot zadeve, o katerih poteka javna razprava (na primer o gospodarskih ali socialnih spremembah itd.).

Tudi sam sem v številnih delih o političnem procesu in javnem mnenju opozarjal, da so najpomembnejši kanali političnega komuniciranja institucionalizirane oblike političnega procesa, ki porajajo institucionalizirane, formalne oblike izražanja javnega mnenja. Te so - poleg same države - parlamentarni postopki, politične stranke, interesne skupine in volitve. Enako pomembne pa so tudi neinstitucionalne oblike izražanja mnenj in stališč neformalnih ali latentnih skupin, ki nastajajo v medosebnem komuniciranju, zatem mnenja neformalnih mnenjskih voditeljev in razne sponatane oblike izražanja javnega mnenja (stavke, protestni shodi, podzemni tisk in podobno), pa oblike izražanja civilne družbe. Večina teoretikov opozarja, da so posredniki interakcije med vlado in javnostjo: a) država kot najmočnejši dejavnik vpliva, b) politične stranke, c) interesne skupine in č) parlament; množični mediji pa so posredniki interakcij (Vreg, Politično komuniciranje, 2000: 77).

Poleg tega ne smemo pozabiti, da je najpomembnejše središče in zbirališče političnega komuniciranja in odločitev v zapadnih demokracijah socioekonomska elita. Ta ima tudi največjo moč, najvišji družbeni sta-

tus in je vir najbolj relevantnih mnenj in stališč kot posebljenje vladajočega razreda. V modelu komuniciranja ameriškega politologa Karla Deutscha je socioekonomska elita na najvišji 'stopnici', na samem vrhu, kjer se določajo najpomembnejša stališča in politika. Deutsch je politično (tudi parlamentarno) in vladno elito uvrstil šele na drugo 'stopnico' - stopnjo nižje od socioekonomske elite. Socioekonomska elita je z neštetimi vezmi povezana s politično elito. Po navadi tudi neposredno zagotavlja delovanje političnih strank, družbenih organizacij, interesnih skupin, volilne kampanje, kandidiranje strankinih voditeljev in podobno. Njen vpliv sega v vse sektorje delovanja zvezne vlade, zlasti v ministrstva za zunanje zadeve in za obrambo. Odločilen vpliv ima na kongres in njegove odločitve. Prevladujoč je njen vpliv na obe ameriški politični stranki: člani vladajoče socioekonomske elite nadzorujejo strankine programe in njeno politiko kakor tudi kandidate za različne volilne in druge funkcije (Vreg, *Politično komuniciranje*, 2000: 73-74).

Tudi Zajc ugotavlja, da je oblikovanje formalnega predloga zakona povezano s 'predlagano močjo' ('power of initiation'). V tej pripravljalni fazi so posebej dejavne politične stranke in različne interesne skupine, katerih lobisti si prizadevajo spodbuditi zakonodajne procese, od katerih pričakujejo koristi. Šele v drugi, t.i. parlamentarni fazi, poteka razprava o formalno vloženi predlogih. Med interesne skupine sodi tudi slovenska 'socioekonomska elita', ki jo Zajc v tej knjigi posebej ne omenja. Zaveda pa se (in jo obravava drugje), da je tudi v Sloveniji že močno izoblikovana in ima pogosto odločujoč vpliv.

Avtor obravnava zakonodajno odločanje v ožjem smislu kot normativno dejavnost, ki jo proizvajajo zakonodajna telesa ('law-making'). V tem sklopu analizira splošna načela in pravila zakonodajnega postopka, parlamentarne poslovniške, zakonodajne postopke, udeležence v zakonodajnem postopku, vlado, poslance strankarskih skupin, delovna telesa, vodilne avtoritete, interesne skupine, parlamentarne službe in vlogo drugega parlamenta. Vse to obširno doku-

mentira na izkušnjah evropskega parlamentarizma, še posebej na primerih parlamentov Srednje in Vzhodne Evrope. Poseben oddelek posveča sprejemanju odločitev ter zakonodajnemu odločanju in porazdelitvi moči.

Knjigo sklene z ugotovitvijo, da je sedanji način porazdelitve moči in odgovornosti v slovenski skupščini preveč fragmentiran in fluiden. Še ne dovolj izoblikovana odločevalska rutina in način vodenja kažeta, da je slovenski državni zbor, tako kot drugi parlamenti v Srednji in Vzhodni Evropi, še vedno v fazi notranje institucionalizacije. Prevelika razpršitev moči in odgovornosti ter njena neuskkljenost ne prispevata k stabilnosti in predvidljivosti procesa odločanja in kakovosti odločitev.

Knjiga Parlamentarno odločanje je nedvomno izvirna analiza politoloških in politično-socioloških ter pravnih kategorij evropskih parlamentarnih sistemov, še posebej slovenskega. V poglobljenih raziskovalnih analizah delovanja slovenskega parlamenta je prikazal tudi številne slabosti in ponudil vrsto sistemskih sprememb. Knjiga je dragoceno izhodišče za nadaljnje temeljne in aplikativne raziskovalne projekte. Nedvomno bo koristna za usposabljanje številnih sedanjih in prihodnjih poslancev ter drugih politikov. Bo nujen študijski pripomoček študentov politologije, sociologije, prava in politične komunikologije. Lahko pa bo seznanjala tudi strokovno in širšo javnost z delovanjem slovenskega in evropskih parlamentov ter tako opravljala izobraževalno in kulturno funkcijo ob vstopu Slovenije v Evropsko skupnost.

Sergej FLERE

John Allcock

Explaining Yugoslavia

Hurst and Company, London 2000, str. 1-472.

Pokojna Jugoslavija utegne postati predmet posebne družboslovne znanstvene panoge, kjer bi bile ekonomija, zgodovina, politologija in sociologija le posebne veje vede o Jugoslaviji. Znanstveni interes za