

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Katja Brank

Mentor: Izredni profesor dr. Marjan Brezovšek

**DELITEV IN OMEJITEV OBLASTI
RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO Z VIDIKA HORIZONTALNE
IN VERTIKALNE DELITVE OBLASTI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

KAZALO

	SEZNAM KRATIC	iv
1.	UVOD	1
2.	METODOLOŠKI NAČRT	3
3.	TEMELJNA NAČELA ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI	5
3.1.	NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI	5
3.2.	NAČELO DELITVE OBLASTI	5
4.	SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI	7
4.1.	SKUPŠČINSKI SISTEM	7
4.2.	PREDSEDNIŠKI SISTEM	8
4.3.	PARLAMENTARNI SISTEM	9
5.	DELITEV DRŽAVNIH FUNKCIJ V SLOVENIJI	11
5.1.	FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA	15
5.2.	FUNKCIJE VLADE	17
5.3.	SODNA FUNKCIJA	19
6.	RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO	23
6.1.	OBLIKOVANJE VLADE	26
6.2.	ODGOVORNOST VLADE DRŽAVNEMU ZBORU	27
6.2.1.	Instituti nadzora vlade s strani državnega zbora	28
6.2.1.1.	Nezaupnica	29
6.2.1.2.	Zaupnica	29
6.2.1.3.	Poslansko vprašanje	30
6.2.1.4.	Interpelacija	33
7.	VPLIV VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO NA RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO	39
7.1.	INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE	42

7.1.1.	Evropski svet	43
7.1.2.	Evropski parlament	43
7.1.3.	Svet ministrov (Svet Evropske unije)	44
7.1.4.	Evropska komisija	46
7.2.	POSTOPKI SPREJEMANJA ZAKONODAJE V EVROPSKI UNIJI	48
8.	NOVO RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO	50
9.	ZAKLJUČEK	58
	SEZNAM SHEM IN TABEL	63
	SEZNAM LITERATURE	64

SEZNAM KRATIC

EU	Evropska unija
DZ	Državni zbor
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
RS	Republika Slovenija
ZDA	Združene države Amerike

1. UVOD

V svoji diplomski nalogi bom pisala o delitvi in omejitvi oblasti v Republiki Sloveniji. Pri tem me bo v prvem delu zanimala horizontalna delitev oblasti, predvsem razmerje med vlado in državnim zborom, v drugem delu pa vertikalna delitev oblasti, kjer bom analizirala, kako je vstop Slovenije v Evropsko unijo vplival na razmerje med njima in če se je kaj spremenilo ravnotežje med njima. Tema se mi zdi zanimiva, saj predstavlja delitev oblasti temelj državne ureditve in razumevanje teh temeljnih odnosov je potrebno za vsako nadaljnjo razumevanje političnih procesov v državi. In zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo je ponovna analiza teh razmerij še toliko bolj zanimiva in relevantna.

Že v 3. členu Ustave Republike Slovenije je zapisano, da ima »v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno« (Ustava RS).

Vendar pa moram takoj na začetku poudariti, da ne gre za dejansko delitev oblasti, ampak za delitev državnih funkcij. »Zlasti v ustavah in drugih pravnih aktih kot tudi v starejši literaturi se pogosto namesto o delitvi državnih funkcij govori o delitvi državne oblasti. Vendar je treba upoštevati, da je državna oblast na njenem ozemlju lahko samo ena, ne pa več oblasti hkrati, sicer ne moremo govoriti o suverenosti državne oblasti. Pač pa se državna oblast lahko izvaja prek različnih funkcij države« (Grad in dr. 1999: 35). Tak poudarek naredi tudi Šturm, ko pravi: »V resnici je državna oblast ena sama, pri njeni delitvi gre v bistvu za delitev njenih funkcij ali točneje za porazdelitev njenih pristojnosti« (Šturm 1998: 14). Pomembno se mi zdi, da to izpostavim takoj na začetku, saj bom pogosto citirala odlomke, ki bodo govorili o delitvi oblasti, pa tudi sama bom zaradi lažje uporabe večkrat uporabila ta termin, kar pa naj se v celotni nalogi razume kot delitev državnih funkcij.

Načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno »se nanaša na horizontalna razmerja med državnimi organi, torej na razmerje med organi, ki opravljajo različne funkcije državne oblasti na enakem rangu, ne pa na razmerja med državnimi organi višjega in nižjega ranga« (Grad in dr. 1999: 38). Kadar pa govorimo o razmerjih med organi višjega in nižjega ranga, pa naj bo to med organi na nacionalni in organi na lokalni ravni, ali pa med organi Evropske unije in državnimi organi, pa govorimo o vertikalni delitvi oblasti.

V prvem delu diplomske naloge bom analizirala horizontalno delitev oblasti, torej delitev državnih funkcij med zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo državne oblasti. Pri tem bom izhajala iz delitve oblasti, kakršna je značilna za parlamentarni sistem. Slovenija se je namreč »kljub zelo pomanjkljivim izkušnjam odločila za v Evropi preizkušen in bolj znani

parlamentarni model s poudarjeno vlogo parlamenta in z nekaterimi kompromisi in posebnostmi« (Zajc 2000: 24). In prav odstopanja od klasične delitve oblasti, ki je značilno za parlamentarizem, me bodo še posebej zanimala v moji nalogi. Zato bom naredila prikaz klasične parlamentarne delitve oblasti in prikazala odstopanja, ki, kot predvidevam, izhajajo predvsem iz starega skupščinskega sistema. Pri tem pa bom tudi pozorna, kako se različne veje oblasti med seboj omejujejo oziroma nadzorujejo, saj »d/elitev oblasti dandanes pomeni ravnotežje in nadzor nad vejami oblasti« (Šturm 1998: 18).

To bo torej cilj moje naloge glede horizontalne delitve oblasti. Nikakor pa ne morem tudi mimo vertikalne delitve oblasti. Tako me bo zanimalo predvsem, kako je vstop Slovenije v Evropsko unijo vplival na horizontalno delitev oblasti. Z ustavnim zakonom o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije je namreč Ustavi RS dodan 3. a člen v katerem je zapisano tudi, da »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije« (Uradni list RS 24/2003). Ta člen je bil Ustavi RS dodan prav zaradi vstopanja Slovenije v Evropsko unijo in prenosa dela suverenosti nanjo. Tak prenos dela pristojnosti na novo nadnacionalno raven pa gotovo vpliva tudi na spremembo obsega funkcij državne oblasti in ravnotežja med različnimi nosilci oblasti ter predstavlja tudi nov nadzor in omejitev vej oblasti.

Ker pa je naloga po dolžini omejena, se moram omejiti na dokaj ozek del, ki ga bom raziskovala. Postavljam si naslednji hipotezi, ki ju bom poskušala potrditi.

Hipoteza 1: V Sloveniji delitev državnih funkcij odstopa od klasične parlamentarne delitve v smeri skupščinskega sistema.

Hipoteza 2: Vstop Slovenije v Evropsko unijo vpliva na spremembo ravnotežja med državnim zborom in vlado v prid vlade.

Iz mojih hipotez je razvidno, da se bom v nalogi ukvarjala predvsem z razmerjem med državnim zborom kot nosilcem zakonodajne veje oblasti in vlado kot nosilcem izvršilne veje oblasti. Sodne veje oblasti se bom zaradi prostorske omejitve le dotaknila, prav tako ne bom natančno predstavila funkcij predsednika države in uprave kot delov izvršile veje oblasti. Podobno bom državni svet zaradi njegovih omejenih pristojnosti le na kratko obravnavala. Za analiziranje razmerij med državnim zborom in vlado pa sem se odločila, zato ker je za parlamentarni sistem značilen prav dualizem med zakonodajno in izvršilno državno funkcijo. Moja analiza razmerja med njima bo temeljila predvsem na analizi njunih funkcij in

mehanizmov, ki jih imata na voljo za nadzor enega nad drugim in s pomočjo katerih se torej omejujeta.

2. METODOLOŠKI NAČRT

Svojo diplomsko nalogo bom gradila na podlagi analize in interpretacije primarnih virov, pri čemer bom analizirala predvsem Ustavo Republike Slovenije, Zakon o vladi, Poslovnik državnega zbora, Poslovnik vlade, Pogodbo o ustavi za Evropo, Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. Lotila se bom še analize in interpretacije sekundarnih virov, torej referenčne literature, ki obravnava načela organizacije oblasti, sisteme organizacije državne oblasti, državno ureditev Republike Slovenije, in literature, ki analizira Evropsko Unijo, njene institucije in njihove odnose do vladnih institucij držav članic. Predvsem s področja horizontalne delitve državnih funkcij v Sloveniji je moč najti res veliko literature, ki natančno analizira odnose med nosilci oblasti. Moram pa poudariti, da so te analize narejene predvsem v pravni literaturi, ki odnose med vejami oblasti analizira s pravnega vidika. Veliko je tudi literature o Evropski uniji in njenih institucijah, veliko manj pa o odnosu med Slovenskimi nosilci oblasti in institucijami Evropske unije. To seveda ni presenetljivo, saj je Slovenija članica Evropske unije šele eno leto in se tradicija sodelovanja z institucijami Evropske unije še ni izoblikovala in tudi analiz še ni bilo veliko napisanih.

Pri pisanju bom uporabila opisno oziroma deskriptivno metodo skupaj s teoretičnimi koncepti, kar mi bo omogočilo razlaganje opisovanih odnosov med nosilci državnih funkcij.

Skladno z mojima hipotezama bo potekala tudi struktura moje naloge.

V tretjem poglavju bom predstavila temeljna načela organizacije državne oblasti, to sta načelo enotnosti oblasti in načelo klasične delitve oblasti, ki sta ga utemeljila že Locke in še posebej Montesquieu.

V četrtem poglavju bom predstavila temeljne sisteme organizacije državne oblasti, ki izhajajo iz načela enotnosti oziroma načela delitve oblasti. Pri tem bom predstavila predvsem skupščinski sistem, ki je bil značilen za Slovenijo pred uvedbo parlamentarnega sistema, in pa značilnosti parlamentarnega in predsedniškega sistema, saj je iz primerjave med njima lažje razbrati njune posebnosti. Na podlagi temeljnih načel organizacije državne oblasti in sistemov organizacije oblasti bom potem lahko v nadaljevanju prikazala, v kakšni meri se delitev

oblasti v Sloveniji ujema s parlamentarno delitvijo oziroma kakšna so odstopanja od le-te in če so ta odstopanja res v smeri skupščinskega sistema, kot predvidevam v hipotezi.

V petem poglavju bom analizirala delitev državnih funkcij v Sloveniji. Pri tem se bom osredotočila predvsem na državni zbor in vlado ter naredila prikaz njunih funkcij, dotaknila pa se bom še sodne funkcije, ki je pomembna predvsem v svoji možnosti nadzora in omejevanja drugih dveh vej oblasti.

V šestem poglavju bom opredelila razmerje med državnim zborom in vlado, pri čemer se bom opirala na analizo njunih funkcij, ki jo bom opravila v predhodnem poglavju. V okviru razmerij med državnim zborom in vlado bom najprej analizirala kakšno vlogo ima državni zbor pri oblikovanju vlade. V nadaljevanju pa se bom osredotočila še na odgovornost vlade državnemu zboru in na institute, ki jih ima državni zbor na voljo za nadzor nad vlado in obratno. Pri tem bom izpostavila primere, v katerih se uporablja institut nezaupnice, zaupnice, poslanskega vprašanja in interpelacije ter kakšne so njihove posledice. Hkrati bom poskušala zbrati tudi podatke, kako pogosto se posamezen institut uporablja in kakšne so dejansko njihove posledice. Analiza posledic je zanimiva predvsem pri uporabi interpelacije, ki se lahko konča na več načinov.

Ko bom naredila prikaz horizontalne delitve oblasti, bom v sedmem poglavju analizirala še, kako vertikalna delitev oblasti vpliva na horizontalno delitev oziroma kako vstop Slovenije v Evropsko unijo vpliva na razmerje med državnim zborom in vlado. Pri tem bom predstavila glavne institucije Unije: Evropski svet, Evropski parlament, Svet ministrov in Evropsko komisijo, pri čemer me bo zanimalo predvsem to, kakšno vlogo imata v teh institucijah državni zbor in vlada oziroma kakšen vpliv imata na njihovo oblikovanje in delovanje. Ker pa imajo institucije Evropske unije različne vloge in različno moč, bom prikazala tudi glavne postopke sprejemanja zakonodaje: postopek posvetovanja, postopek sodelovanja in postopek soodločanja. Pri vlogi institucij se bom opirala v veliki meri tudi na Pogodbo o ustavi za Evropo, ki dejansko še ni stopila v veljavo in je po referendumski zavrnitvi le-te v Franciji in na Nizozemskem njeno sprejetje negotovo. Vendar pa menim, da je iz določil pogodbe razvidno, v katero smer se Evropska unija institucionalno razvija in menim, da to še vedno ostaja njen cilj kljub morebitni zamudi pri uresničevanju.

V osmem poglavju bom na podlagi predhodne analize institucij Evropske unije in vloge državnega zbora in vlade v njenih institucijah prikazala novo razmerje med državnim zborom in vlado.

V zaključku pa bom na podlagi vseh predhodnih ugotovitev naredila sintezo, s katero bom potrdila ali zavrnila svoji uvodni hipotezi.

3. TEMELJNA NAČELA ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

Poznamo dve temeljni načeli organizacije državne oblasti, in sicer načelo enotnosti oblasti in načelo delitve oblasti. Za Slovenijo sicer velja načelo delitve oblasti, vendar pa poskušam v svoji hipotezi dokazati, da obstajajo v Sloveniji odstopanja od klasične parlamentarne delitve oblasti v smeri skupščinskega sistema, za katerega pa je značilno, da »ne izhajajo iz načela delitve oblasti, temveč iz enotnosti oblasti« (Grad in dr. 1999: 46). Zato bom v nadaljevanju naredila kratek prikaz značilnosti načela enotnosti in načela delitve oblasti.

3.1. NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI

Načelo enotnosti oblasti »pomeni, da je oblast osredotočena v enem državnem organu, ki je sicer lahko v nedemokratskih ureditvah monarh, šef države in podobno, v demokratičnih državah pa parlament kot predstavnik vsega ljudstva. V sistemu enotnosti oblasti so drugi državni organi podrejeni temu osrednjemu organu« (Grad in dr. 1999: 38). To načelo izhaja iz prepričanja, »da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti. Tako pojmovanje enotnosti oblasti se nanaša na zakonodajno in izvršilno oblast, pri čemer je izvršilna oblast podrejena zakonodajni oblasti« (Grad in dr. 1999: 38).

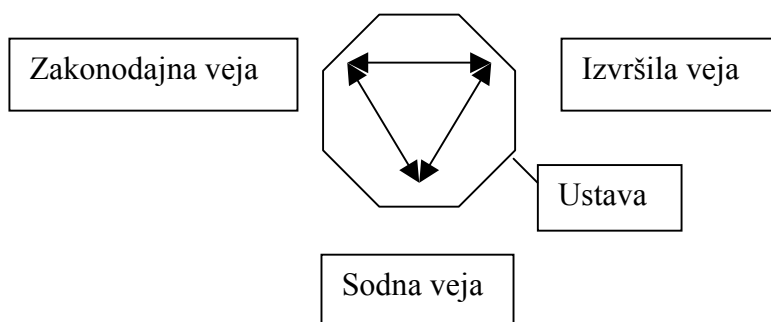
3.2. NAČELO DELITVE OBLASTI

Načelo delitve oblasti se je razvilo iz »spoznanja o potrebi po tem, da oblast ne sme biti absolutna in da jo je zato treba porazdeliti med različne nosilce državne oblasti« (Šturm 1998: 11). Za razvoj ideje o delitvi oblasti sta pomembna predvsem Locke, ki se je že v 17. stoletju zavzemal »p/redvsem za ravnotežje med različnimi vejami državne oblasti, ki jih je že dokaj jasno izoblikoval« (Novak 2003: 96). Še bolj pa je teorijo o delitvi oblasti razvil Montesquieu, ki »je ločil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno ter postavil zahtevo, da mora vsako od teh treh oblasti opravljati različna oseba in drug državni organ, ki pa naj bo pri tem omejen z drugima dvema organoma. Toda različne veje oblasti, ki naj bi bile pri svojem delu relativno samostojne in medsebojno neodvisne, naj ne bi bile med seboj

popolnoma ločene; pri svojem delu naj bi sodelovale in se medsebojno nadzorovale« (Novak 2003: 96). Iz razvoja delitve oblasti je razvidno, da je vzrok in temelj načela delitve oblasti prav njeno omejevanje, saj mora biti oblast omejena tako v razmerju do ljudstva kot do drugih vej oblasti. Poznamo tudi »več sistemov delitve oblastnih funkcij države, zlasti dualistični, trialistični in kvadralistični sistem« (Grad in dr. 1999: 35). Vendar je za nas relevanten predvsem trialistični sistem, katerega utemeljitelj je Montesquieu, po katerem se oblast deli na zakonodajno, izvršilnoupravno in sodno funkcijo (Grad in dr. 1999: 35).

Tako lahko govorimo tudi o idealnem modelu klasične oziroma liberalne delitve oblasti, ki pa je predvsem ideal, resničnost pa od njega odstopa. Predstavljam ga v naslednji shemi:

Shema 3.1: Idealni model klasične oziroma liberalne sheme delitve oblasti



Vir: Novak (2003: 105).

Shema 3.1 je torej idealni prikaz delitve funkcij med tri veje oblasti in se ne ozira na posebnosti, ki jih v ta sistem vnašajo npr. parlamentarni ali predsedniški sistemi, kar je razvidno iz enako dolgih puščic med vsemi tremi vejami oblasti, ki ponazarjajo prav to njihovo enakovrednost. Shema lepo prikaže tudi odnose med nosilci oblasti. Povezave, ki potekajo iz vsake veje oblasti proti drugima dvema in imajo na obeh straneh puščice, prikazujejo, da vlada med vejami oblasti vzajemno ravnovesje in nadzor. Vse odnose med nosilci oblasti pa v osnovi ureja ustava, saj morajo vsi delovati v skladu z njenimi določili in tudi vsi zakoni, akti, uredbe in poslovniki, ki jih sprejmejo organi, morajo biti v skladu z ustavo (Novak 2003: 106).

Delitev oblasti naj bi zagotavljala demokracija v politiki, saj naj bi skozi uresničevanje naslednjih načel zagotavljala uveljavljanje svobode, splošnega interesa in učinkovitost države:

- **vladavina prava**, ki zagotavlja, da so vsi sprejeti ukrepi in pravila, ne glede na to, ali jih sprejme zakonodajna ali izvršilna oblast, v skladu z zakoni, ki jih je sprejela legislativa;

- **odgovornost** državnih uslužbencev;
- **splošni interes**, ki določa, da člani parlamenta ne zagovarjajo svojih posebnih, ampak splošne interese;
- **ravnotežje** med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti, ki se med seboj nadzorujejo;
- **učinkovitost** oblasti (Brezovšek 1995: 96–97).

Na podlagi nauka o delitvi oblasti so lahko organizirane različne institucionalne ureditve oziroma sistemi organizacije državne oblasti. V osnovi poznamo parlamentarni in predsedniški sistem, obstajajo pa tudi hibridi, predvsem polpredsedniški sistem. Ameriški predsedniški sistem (ločitve oblasti) naj bi bil najpopolnejši izraz nauka delitve oblasti, medtem ko je parlamentarni sistem opisan kot sistem fuzije »oziroma koncentracije oblasti, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti« (Brezovšek 1995: 97).

V nadaljevanju bom s pomočjo nauka o enotnosti in nauka o delitvi oblasti predstavila tri sisteme organizacije državne oblasti, in sicer skupščinski, predsedniški in parlamentarni sistem.

4. SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

Enotnost oblasti je temelj skupščinskega sistema, delitev oblasti pa je temelj parlamentarnega in predvsem predsedniškega sistema.

4.1. SKUPŠČINSKI SISTEM

Za skupščinski sistem velja vse, kar sem že opisala v poglavju o načelu enotnosti oblasti (3.1.). »Za skupščinski sistem je torej značilno, da je skupščina kot nosilec zakonodajne oblasti in izvoljeno predstavniško telo ljudstva najvišji organ oblasti v razmerju do vseh državnih organov. Vse druge državne organe voli in odpoklicuje skupščina. Vse to še posebej velja v razmerju do izvršilne oblasti, ki je skupščini neposredno podrejena (Grad in dr. 1999: 46). Iz tega sledi, da je skupščina najmočnejša veja oblasti, ki nadzoruje vse druge veje, ki so ji ostale veje popolnoma podrejene in je »vlada le nekakšen izvršilni odbor same skupščine« (Grad in dr. 1999: 46).

»Skupščinski sistem je bil uveljavljen v bivši Sovjetski zvezi in drugih bivših socialističnih državah« (Grad in dr. 1999: 46), tudi v Jugoslaviji in Sloveniji. Načelo enotnosti oblasti je bilo namreč uveljavljeno v Sloveniji vse do sprejetja nove ustavne ureditve, ko je bil sprejet parlamentarni sistem, ki je temeljil na nemškem modelu parlamentarizma (Grad in dr. 1999: 47–48).

4.2. PREDSEDNIŠKI SISTEM

Predsedniški sistem je nastal v ZDA, kasneje po so ga po njihovem modelu prevzele tudi nekatere druge države (Grad in dr. 1996: 39). Ameriški predsedniški sistem »izpolnjuje zahteve doktrine delitve oblasti bolje kot kateri koli drug sistem oblasti. V tem sistemu sta zakonodajna in izvršna oblast bolj neodvisni druga od druge kot pa v parlamentarnem sistemu« (Brezovšek 1995: 98). Nobena oseba ne more biti hkrati član izvršilne in zakonodajne veje oblasti in niti predsednik kot vodja izvršilne veje niti zakonodajna veja oblasti ne moreta določati izbire drugega (Brezovšek 1995: 98). Vsi trije temeljni državni organi – kongres, predsednik države in Vrhovno sodišče ZDA so namreč med seboj popolnoma enakopravni (Grad in dr. 1996: 39). Zakonodajno funkcijo v celoti opravlja kongres, ki je sestavljen iz predstavnškega doma in senata, ki sta oba voljena neposredno in o večini zadev odločata enakopravno. Izvršilno funkcijo vodi predsednik države, ki je hkrati šef države in vrhovni šef izvršilne oblasti in mu je podrejen celotni upravni aparat države. Predsednik je sicer izvoljen posredno preko elektorjev, ki pa so izvoljeni neposredno, tako da gre formalno za posredne, neformalno pa za neposredne volitve predsednika. Neodvisnost predsednika in kongresa zagotavlja prav neposredna izvolitev, saj tako politično nista odgovorna drug drugemu. Devet sodnikov vrhovnega sodišča imenuje predsednik v soglasju s senatom, kar jim zagotavlja neodvisnost. Delitev oblasti se kaže prav v tem, da si organi oblasti med seboj niso politično odgovorni, saj se lahko predsedniku ali vrhovnemu sodniku odvzame funkcijo samo na podlagi obtožbe (*impeachment*), torej kazenske in ne politične odgovornosti. Tudi kongres ne more odstaviti predsednika in predsednik ne more razpustiti kongresa. V tem sistemu je tako vzpostavljeno približno enakomerno ravnotežje med vsemi tremi vejami oblasti (Grad in dr. 1996: 39–40).

4.3. PARLAMENTARNI SISTEM

V parlamentarnem sistemu so »/o/dnosi neodvisnosti ter medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo, v zelo majhni meri pa med sodno oblastjo in ostalima dvema«, saj se načelo delitve oblasti kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti (Grad in dr. 1999: 42). Za parlamentarni sistem je potemtakem pomembno predvsem razmerje med izvršilno in zakonodajno državno funkcijo in prav zato se bom v svoji nalogi osredotočila predvsem na razmerje med državnim zborom in vlado.

Do razvoja parlamentarnega sistema je najprej prišlo v Angliji, kjer se je sodna veja oblasti razmeroma zgodaj osamosvojila od drugih vej oblasti. Med nosilcema zakonodajne in izvršilne oblasti (parlamentom in kraljem) pa je večstoletno rivalstvo privedlo najprej do vzpostavitve ravnotežja in dokaj ostre delitve oblasti med njima. Kasneje je izvršilno oblast prevzela vlada, ki je postala za svoje delo odgovorna parlamentu (Grad in dr. 1999: 42). »Vzoru angleškega parlamentarnega sistema so sledile z večjimi ali manjšimi spremembami tudi druge države, zlasti države celinske Evrope« (Grad in dr. 1999: 42). Pri tem so se ob vzpostavitvi parlamentarnega sistema v različnih državah razvile tudi posebnosti, ki so značilne za vsako državo posebej. Tako je za nemško ureditev, po kateri se je zgledovala Slovenija, ko je prevzemala ta sistem, posebna zlasti tesnejša vezanost vlade na parlament in sistem konstruktivne nezaupnice, kljub temu da sicer sodi med parlamentarne sisteme (Grad in dr. 1999: 42).

Za parlamentarni sistem je torej značilno, da je sodna veja oblasti veliko bolj neodvisna in samostojna, kot to velja za razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, in stoji bolj ob strani. Niti zakonodajna niti izvršilna oblast nimata neposrednih sredstev vplivanja na sodno oblast, pa tudi slednja praviloma ne more vplivati na drugi dve veji oblasti, medtem ko imata zakonodajna in izvršila veja oblasti vpliv ena na drugo, saj je »/z/a razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo pa značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata druga na drugo« (Grad in dr. 1999: 43). Ta neodvisni položaj državnega zbora in vlade do sodne veje oblasti pa se je »do neke mere spremenil z uvedbo ustavnosodne kontrole, kajti ustavna sodišča lahko v okviru svojih pristojnosti posegajo tudi v delovanje nosilcev drugih vej oblasti« (Grad in Kaučič 2001: 174).

Omejevanje oziroma nadzor med zakonodajno in izvršilno oblastjo se v parlamentarnemu sistemu kaže v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi, ter v njunem medsebojnem razmerju. Parlament kot zakonodajna oblast ima tako nadzor nad vlado kot

izvršilno oblastjo predvsem v institutu nezaupnice, v primeru katere mora, če je le-ta izglasovana, vlada odstopiti. Vendar pa je postavljena tudi omejitev, ki preprečuje, da bi se ta institut zlorabljalo, saj lahko vlada v primeru, da je dobila nezaupnico, po drugi strani zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše nove volitve (Grad in dr. 1999: 43). Tako naj bi se doseglo ravnotežje, saj naj bi v teoriji sistem parlamentarne demokracije zagotavljal ravnotežje med vejami oblasti, tako da naj ne bi nobena prevladala nad drugo« (Zajc 1997: 9). Vendar pa je, kot sem že povedala, tako ravnotežje med vejami oblasti ideal, saj je slabost parlamentarne demokracije predvsem nestabilnost vlad, še posebej v večstrankarskih demokracijah, kjer se težko izoblikuje trdna večina (Zajc 1997: 10).

Prav ti mehanizmi, s katerimi zakonodajna veja oblasti vpliva na izvršilno in obratno, pa so vzrok, da »za parlamentarni sistem pogosto srečamo oceno, da ne temelji na delitvi (točneje: ločitvi) oblasti« (Brezovšek 1995: 98). Za parlamentarni sistem so namreč značilne naslednje tri značilnosti:

- - člani izvršilne veje oblasti ostanejo na oblasti vse dokler uživajo podporo večine v parlamentu;
 - če vlada izgubi podporo v parlamentu, mora odstopiti ali razpustiti parlament;
 - če vlada pri (ne)zaupnici oziroma po razpustitvi ne dobi večine v parlamentu, mora odstopiti in dopustiti oblikovanje nove vlade (Brezovšek 1995: 98).

Posebnosti parlamentarnega sistema so razvidne predvsem iz primerjave z drugim sistemom, ki prav tako temelji na delitve oblasti, to je predsedniškem sistemom. Za ločevanje med parlamentarnim in predsedniškim sistemom so odločilne predvsem naslednje tri razlike:

1. v parlamentarnih sistemih je šef vlade odvisen od podpore poslancev (zakonodajne veje oblasti) in je lahko zamenjan na podlagi glasovanja o (ne)zaupnici, medtem ko nasprotno v predsedniškem sistemu šef vlade (predsednik) deluje v okviru trajnega mandata in je lahko k umiku prisiljen le na podlagi ustavne obtožbe;
2. v predsedniškem sistemu se predsednik, kot šef vlade, voli neposredno na splošnih volitvah, medtem ko parlamentarno vlado selekcioniira zakonodajni organ;
3. parlamentarni sistemi imajo kolektivno vlado, v predsedniškem sistemu pa je vlada s pomočjo nekolegijske eksekutive utelešena v eni osebi (Brezovšek 1995: 98).

Kljub temu da naj bi parlamentarni sistem zavračal delitev oblasti v korist koncentracije zakonodajne in izvršilne oblasti, pa vendar pri tem sistemu ne opravlja obeh funkcij ena oseba oziroma en organ, ampak sta zakonodajni organ in vlada ločena in se med

seboj nadzorujeta s pomočjo instituta zaupnice oziroma nezaupnice. Tako da parlamentarni sistem ne temelji na načelu enotnosti oblasti ampak na načelu delitve oblasti, oziroma natančneje na delitvi državnih funkcij (Brezovšek 1995: 98).

Poleg teh 'čistih' sistemov pa obstajajo tudi mešanice, ki združujejo tako elemente enega kot drugega sistema. Med temi hibridi je znan predvsem polpredsedniški sistem, ki ima tako elemente predsedniškega kot elemente parlamentarnega sistema, a ga na tem mestu ne bom natančno opredelila. Naj samo izpostavim, da je za ta sistem značilna dvojna eksekutiva, ki jo sestavljata predsednik države in predsednik vlade. Predsednik države je, tako kot v predsedniškem sistemu, izvoljen na splošnih volitvah za stalno mandatno obdobje, vlada pa je tako kot v parlamentarnem sistemu odvisna od stalnega zaupanja parlamenta (Brezovšek 1995: 9).

Na podlagi dosedanjega prikaza značilnosti načela enotnosti oblasti, delitve oblasti, skupščinskega, predsedniškega in parlamentarnega sistema, bom izvedla analizo državnih funkcij v Sloveniji. Pri tem me bo zanimal odnos med državnim zborom in vlado, in sicer predvsem to, koliko je v razmerju med njima še ostankov skupščinskega sistema in načela enotnosti oblasti. V skladu z enotnostjo oblasti in skupščinskim sistemom bi bil državni zbor najvišji organ državne oblasti in bi mu bila vlada podrejena, v skladu z načelom delitve oblasti in parlamentarnim sistemom pa naj bi bila relativno samostojna in medsebojno neodvisna in naj bi se med seboj omejevala. Da bom torej lahko določila, v kakšnem odnosu sta državni zbor in vlada, bom analizirala predvsem njune funkcije in mehanizme nadzora.

5. DELITEV DRŽAVNIH FUNKCIJ V SLOVENIJI

V tem poglavju bom naredila prikaz horizontalne delitve državnih funkcij v Sloveniji in prikazala, kako se ta delitev razlikuje od klasične parlamentarne delitve, kakšne so posebnosti in koliko je še ostankov oziroma vpliva starega skupščinskega sistema, iz katerega izhaja Slovenija.

»V/ povojni ustavni ureditvi Jugoslavije in z njo Slovenije je bilo uveljavljeno načelo enotnosti oblasti, na njegovi podlagi pa skupščinski sistem« (Grad 2000: 66). Kot je za skupščinski sistem značilno, je bila skupščina kot predstavniško telo najvišji organ državne oblasti, izvršni svet kot izvajalec izvršilne funkcije pa ji je bil podrejen. Ta sistem enotnosti oblasti smo imeli v Sloveniji vse do osamosvojitve oziroma do sprejetja nove ustave, s katero

se je uveljavilo načelo delitve oblasti in na njem temelječ parlamentarni sistem (Grad 2000: 66). Ob sprejemanju nove Slovenske ustave se je oblikovala nova oblika državne ureditve. Pri tem je bil hitro dosežen konsenz o sprejetju načela delitve oblasti namesto načela enotnosti oblasti, obstajala pa so različna mnenja, ali naj se v okviru načela delitve oblasti uveljavi parlamentarni ali polpredsedniški sistem. Obe varianti sta bili predstavljeni v osnutku ustave in ob razpravi je bil potem sprejet parlamentarni sistem (Grad in dr. 1996: 46–47). »Na prehodu v demokratizacijo so si države v Srednji in Vzhodni Evropi izbrale različne modele parlamentarne demokracije, ki so tako ali drugače skladni z uveljavljenimi modeli modernega racionaliziranega parlamentarizma« (Zajc 1997: 22). Za vsako državo pa so značilne posebnosti, ki so pogojene z načinom prehoda v demokracijo, tradicijo, politično kulturo, katerih posledice so različna odstopanja od klasičnega parlamentarizma (Zajc 1997: 22). Tako smo v Sloveniji sprejeli model parlamentarnega sistema, ki se je zgledoval po posebnostih nemške ureditve, »za katero je glede oblikovanja vlade značilna tesnejša vezanost vlade na parlament« (Grad 2000: 66–67). Nismo pa nemškega modela v celoti prekopirali, ampak smo mu v skladu z našo tradicijo in politično kulturo dodali posebnosti v smeri skupščinskega sistema (Grad 2000: 67).

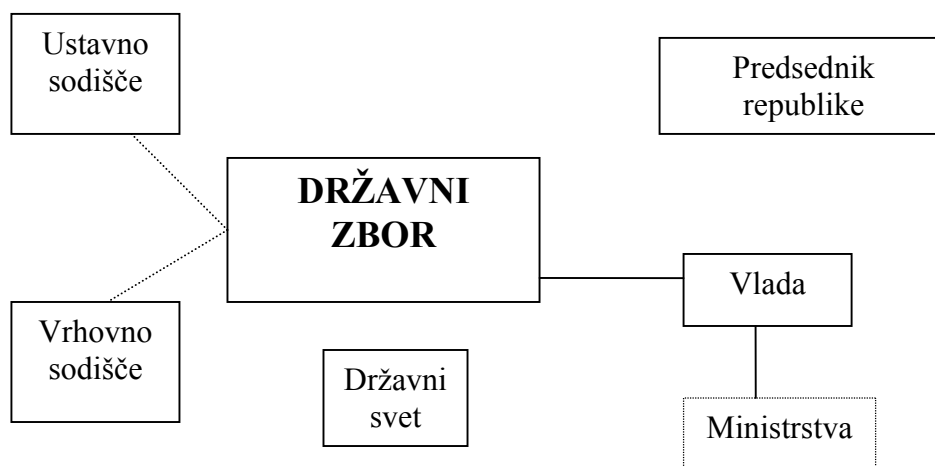
Kot sem že omenila v osnovi »/u/stava ureja način delitve in ločitve državnih nalog oziroma funkcij med posamezne veje oblasti« (Šturm 1998: 27). Po Šturm (1998: 27) so naloge ustavnega načela delitve oblasti zlasti naslednje:

- da varuje in zagotavlja osebno svobodo posameznika;
- da prepreči koncentracijo in monopol oblasti;
- da vzpostavi nadzor nad oblastjo in s tem prepreči njeno samovoljo, zlorabo oblasti in brezpravje;
- da smiselno razporedi državne naloge in pristojnosti;
- da vzpostavi vzajemno kontrolo nosilcev oblasti, kakor tudi;
- da vzdržuje ravnotežje in enakomerno porazdeljeno moč med posameznimi vejami oblasti in med njihovimi nosilci.

Za mojo analizo sta pomembni predvsem naslednji dve nalogi delitve oblasti: preprečevanje koncentracije in monopola oblasti in vzajemna kontrola nosilcev oblasti. Razmerja med temeljnimi državnimi organi izhajajo iz načel, na katerih temelji organizacija državne oblasti, in iz oblike organizacije državne oblasti. Razmerja med njimi se torej v Sloveniji oblikujejo v skladu z načelom delitve oblasti, v tem okviru pa v skladu z značilnostmi parlamentarnega sistema (Grad in dr. 1999: 219). Organizacijo državne oblasti v

Sloveniji predstavljam v nadaljevanju v shemi 5.2, ki ponuja jasen vpogled v razmerja med nosilci državnih funkcij.

Shema 5.2: Organizacija državne oblasti po ustavi iz leta 1991



Vir: Grad in dr. (1999: 69).

Shema 5.2 sem postavila na začetek predstavljanja delitve državnih funkcij v Sloveniji, saj je iz nje takoj razvidno, da avtorji postavljajo kot najmočnejšo in osrednjo vejo oblasti zakonodajno vejo oziroma nosilca zakonodajne funkcije – državni zbor. Z vzpostavitvijo parlamentarnega sistema v Sloveniji je državni zbor dobil klasično vlogo zakonodajnega telesa. Parlament kot simbol narodove suverenosti pa naj ne bi bil preveč omejevan. »Konkretne ustavne rešitve uvajajo 'centralnost' državnega zbora, v katerem je vlada šibkejša tako formalno kot v dejanskem smislu« (Zajc 2000: 5).

Vlada je torej v shemi predstavljena kot šibkejši organ oblasti, **predsednik republike** pa v shemi niti ni povezan z drugimi nosilci oblasti, kar kaže na njegov položaj v Sloveniji. Predsednik države v Sloveniji predvsem »p/redstavlja državo, je vrhovni poveljnik oboroženih sil in razpisuje volitve v državni zbor« (Lukšič 2001: 11). Pristojnosti predsednika republike so zapisane v Ustavi RS, poleg klasičnih funkcij šefa države pa ima predsednik še naslednje funkcije: »p/ravica predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade, za sodnike ustavnega sodišča in člana sodnega sveta; pravica sklicati prvo in izredno sejo državnega zbora ter ga razpustiti...« (Kaučič 1995: 259). Za razliko od klasičnega parlamentarnega sistema pa naš predsednik nima pristojnosti imenovati visokih funkcionarjev in sodnikov, ampak jih lahko le predlaga državnemu zboru v imenovanje (Grad in dr. 1999: 222). Poleg teh ima predsednik seveda še druge funkcije, vendar pa ni cilj moje naloge

analizirati funkcij predsednika, zato jih na tem mestu le na kratko predstavljam. Se pa že v funkcijah predsednika kaže odstopanje od klasičnega parlamentarnega sistema. Tako ima »p/p/redsednik Republike Slovenije manjši vpliv na parlament in na vlado, prav tako pa imata tudi parlament in vlada nanj manjši vpliv, kot je to značilno za druge parlamentarne sisteme s predsednikom« (Lukšič 2001: 13). Položaj predsednika republike se v Sloveniji torej razlikuje od položaja predsednika v drugih parlamentarnih ureditvah, predvsem je šibkejši kot v drugih parlamentarnih ureditvah (Grad 2000: 280). Predvsem ima predsednik republike, ki je neposredno voljen, pomembno integrativno vlogo v državi (Ribarič 1997: 40).

Prav tako pa v shemi 5.2 tudi **državni svet** ni povezan z drugimi nosilci oblasti, kar izhaja iz njegove omejene vloge. Pravzaprav niti ni enotnega mnenja, ali imamo v Sloveniji enodomen, dvodomen ali nepopolno dvodomen parlament. Ustava in Zakon o državnem svetu (Zakon o državnem svetu) državnega sveta ne opredeljuje kot drugi dom parlamenta. V literaturi pa najdemo različne razlage o enodomnosti ali dvodomnosti našega parlamenta. Tako Zajc (2000: 28–36) argumentira, da ob državnem zboru deluje tudi državni svet kot predstavništvo posebnih interesov, ki pa nima vloge drugega doma, lahko pa vpliva na delo državnega zbora z zakonodajno pobudo, odločilnim vetom in na druge načine. Ker so njegove funkcije omejene, imamo v Sloveniji enodomni parlament. Po drugi strani pa npr. Ribičič (2000: 65) in Lukšič (2001: 15) trdita, da imamo v Sloveniji nepopolni dvodomen parlament. Prav zadnje čase pa je vloga državnega sveta zelo aktualna in se pojavljajo celo zahteve po njegovi ukinitvi (*Delo*, 18. 12. 2002) in po drugi strani zahteve po okrepitvi njegovega položaja. Dilema o vlogi državnega sveta se pojavlja tudi v državnem zboru, saj je predsednik parlamenta France Cukjati pozval pravno službo, naj pojasni, ali imamo enodomen ali dvodomen parlament in kakšna je sploh vloga državnega sveta. Pravna služba je podala naslednji odgovor: »na vprašanje, ali je slovenski parlament dvodomen, je odgovor ne, na vprašanje, ali je enodomen, je odgovor tudi ne!« (*Delo*, 21. 3. 2005: 2). Zato so na Cukjatijevo pobudo sklenili ustanoviti delovno skupino ustavnopravnih strokovnjakov in poslancev, zraven pa naj bi bil tudi predsednik državnega sveta, ki naj bi razčistila vlogo in položaj državnega sveta (*Delo*, 21. 3. 2005: 2). Prav tako med državnim svetom in vlado ni nobenega ustavno določenega neposrednega razmerja, ampak se vsa razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki so značilna za parlamentarni sistem, nanašajo izrecno samo na vlado in državni zbor (Grad in dr. 1999: 232).

Ker se bom v nalogi osredotočila predvsem na položaj in funkcije državnega zbora in vlade, sem na tem mestu naredila le kratek prikaz vlog predsednika države in državnega sveta,

v nadaljevanju pa se bom osredotočila na državni zbor in vlado. Predvidevam, da bom tudi sama skozi analizo funkcij državnega zbora in vlade prišla do ugotovitev, ki se bodo ujemale s shemo 5.2. V nadaljevanju bom torej analizirala funkcije državnega zbora in vlade, vendar pa ne bom natančno opisala prav vseh funkcij, ki jih imata, ampak samo tiste, ki jima omogočajo nadzor ene nad drugo in ki jima dajejo možnost vplivanja in oblikovanja drug druge. V manjši meri pa bom analizirala tudi sodno funkcijo, ki je prav tako pomembna, predvsem z vidika omejevanja in nadzora nad vlado in državnim zborom.

5.1. FUNKCIJE DRŽAVNEGA ZBORA

»Državni zbor je predstavniški dom parlamenta, ki edini lahko sprejme zakone« (Lukšič 2001: 16). Državni zbor je torej zakonodajno telo oziroma nosilec zakonodajne državne funkcije.

»Pod ustavnim pojmom funkcije je razumeti celoto nalog, pooblastil in pristojnosti nosilcev funkcije« (Ribarič 1997: 43). V literaturi je mogoče najti več klasifikacij formalnih in neformalnih funkcij parlamentov, v osnovi pa »/d/ržavni zbor opravlja zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo« (Lukšič 2001: 16). V okviru zakonodajne funkcije državni zbor zlasti sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, nacionalne programe, resolucije, deklaracije, priporočila in stališča, državni proračun, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum in sprejema svoj poslovnik. V okviru volilne funkcije državni zbor voli predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike, sodnike ustavnega sodišča, pet članov sodnega sveta, guvernerja narodne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. (Lukšič 2001: 16). »Primerjava z drugimi parlamenti pokaže, da ima državni zbor mnogo več volilnih funkcij kot drugi parlamenti, kar je gotovo tudi dediščina prejšnjega skupščinskega sistema.« (Lukšič 2001: 16) Prav za skupščinski sistem je namreč značilno, da je vsa oblast skoncentrirana v zakonodajnem organu, ki odloča o vsem in iz katerega izhajajo vsi ostali nosilci državnih funkcij. Kar torej državni zbor še vedno v veliki meri ohranja. Ta pretirano poudarjena volilna funkcija državnega zbora pa zapleta razmerje med državnim zborom in vlado. Drugi akti s tega področja, zlasti zakon o vladi in poslovnik državnega zbora, so odmik proti skupščinskemu sistemu še povečali, »kar postavlja vlado v položaj, ki je v marsičem bližji položaju izvršilnega organa v skupščinskem sistemu kot pa položaju vlade v parlamentarnem sistemu« (Grad 2000: 68). V okviru svoje nadzorne funkcije državni zbor zlasti »odreja

parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem» (Lukšič 2001: 16). Te funkcije so torej državnemu zboru podeljene že v Ustavi RS, natančneje pa pristojnosti državnega zbora določa predvsem poslovnik državnega zbora, ki ga le-ta sprejme sam. Že iz tega osnovnega pregleda funkcij državnega zbora je razvidno, da ima državni zbor veliko pristojnosti tako pri imenovanju in oblikovanju vlade kot pri nadzoru nad njo.

Natančneje funkcije sodobnih parlamentov razdeli Zajc (2000: 28–118), ki govori o naslednjih osmih funkcijah parlamentov:

- ustvarjanje legitimnosti;
- predstavljanje družbenih interesov;
- racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov;
- zakonodajna funkcija;
- funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna;
- nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo;
- rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite;
- informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija.

Pri analizi funkcij državnega zbora se bom osredotočila predvsem na to, kako lahko državni zbor vpliva na oblikovanje vlade in s katerimi mehanizmi jo lahko nadzira in omejuje, skratka, kakšna je njegova volilna in nadzorna funkcija.

Ustava Republike Slovenije govori o državnem zboru v četrtem poglavju, v katerem definira državno ureditev. Funkcije državnega zbora je moč njegove razbrati iz posameznih členov. Tako je v ustavi (Ustava RS) določeno, da lahko poleg vlade zakone predlaga vsak poslanec (88. člen), državni zbor sprejema zakone (89. člen), lahko razpiše zakonodajni referendum (90. člen). Za mojo nalogo so pomembni predvsem členi, ki obravnavajo pristojnosti, ki jih ima državni zbor v odnosu do vlade. Pri tem je v ustavi določeno, da državni zbor lahko:

- voli predsednika vlade (111. člen);
- na predlog predsednika vlade imenuje in razrešuje ministre (112. člen);
- izglasuje konstruktivno nezaupnico vladi (116. člen);
- sproži interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra in v primeru izglasovanja nezaupnice razreši vlado ali ministre (118. člen);

- pred ustavnim sodiščem obtoži predsednika vlade ali ministre kršitve ustave in zakonov (119. člen) (Ustava RS).

Poleg tega pa je zanimivo, da državni zbor voli tudi sodnike (130. člen) in na predlog predsednika republike izvoli tudi devet sodnikov, ki sestavljajo ustavno sodišče (163. člen).

Ustava RS le delno določa funkcije državnega zbora, natančneje pa so le-te določene v poslovniku državnega zbora. Veljavni poslovnik državnega zbora je bil sprejet 2. aprila 2002 (PoDZ-1). Državni zbor tako kot »s/odobni parlament popolnoma samostojno sprejema svoj poslovnik« (Grad in Kaučič 2001: 188). S poslovnikom se ureja organizacija in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev.

Iz funkcij državnega zbora je razvidno, da ima tako moč oblikovanja vlade kot moč nadzora nad njo, kar bom v nadaljevanju natančneje predstavila. Najprej bom analizirala še funkcije vlade in ugotovila, če je tudi vladi omogočen tak nadzor nad državnim zborom.

5.2. FUNKCIJE VLADE

»V parlamentarnem sistemu je glavni nosilec izvršilne oblasti vlada« (Grad in Kaučič 2001: 259). Za parlamentarni sistem je tudi značilno, da je vlada dokaj neodvisna, za svoje delo pa odgovarja parlamentu, med njima pa obstaja ravnotežje. Del izvršilne oblasti je tudi predsednik države in uprava, ki izvaja upravni del, vendar pa je vlada vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave (Grad in Kaučič 2001: 259). Vendar pa se parlamentarna ureditev v Sloveniji, kot sem že ugotovila, ne sklada s klasično parlamentarno delitvijo državnih funkcij.

»V/lada določa, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike in je zato odgovorna državnemu zboru« (Zajc 1997: 19). Položaj vlade v Sloveniji je v temelju urejen že v ustavi, zlasti način njenega oblikovanja in njena odgovornost državnemu zboru, podrobneje pa z zakonom o vladi in zakonom o državni upravi, poslovnikom državnega zbora in poslovnikom vlade Republike Slovenije. Vendar pa je ustavna ureditev vlade v primerjavi z drugimi ustavami dokaj skopa in to ureditev prepušča zakonom (Grad 2000: 280). Ustava RS ne določa funkcij vlade pač pa jih določa zakon o vladi (Zakon o vladi RS), po katerem so njene funkcije »predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, ter izvajanje zakonov in drugih aktov državnega zbora« (Grad in Kaučič 2001: 265).

»Temeljno načelo delovanja vlade kot državnega organa je, da mora vse svoje funkcije izvrševati v okviru ustave in v skladu z zakonom« (Grad 2000: 284). Zakon o vladi

opredeljuje njene funkcije v poglavju funkcije vlade, ki zajema člene od tretjega do devetega člena (Zakon o vladi RS). Za odnos vlade do državnega zbora sta pomembni predvsem naslednji dve funkciji, ki sta določeni v zakonu o vladi (Zakon o vladi RS):

- vlada vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa državni zbor, ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora (3. člen);
- vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte ter določitev politike za posamezna družbena področja (4. člen).

Njena odgovornost državnemu zboru pa je opredeljena že v drugem členu zakona o vladi (Zakon o vladi RS), kjer je opredeljeno, da so »vlada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni Državnemu zboru«.

Vlada je organ izvršilne oblasti in najvišji organ uprave Republike Slovenije, iz česar izhajata dve osnovni skupini njenih nalog: naloge, ki jih opravlja kot organ izvršilne oblasti, in naloge, ki jih ima kot najvišji organ državne uprave (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 204). Te naloge predstavljam v naslednji tabeli, saj so iz njih razvidne funkcije in položaj vlade.

Tabela 5.1: Funkcije in položaj vlade

FUNKCIJE IN POLOŽAJ VLADE		
⇐ VLADA ⇒		
ORGAN IZVRŠILNE OBLASTI	SAMOSTOJNA	NAJVIŠJI ORGAN DRŽAVNE UPRAVE
Določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države.	»Odgovorna« državnemu zboru.	Vodi in usmerja državno upravo prek ministrov.
Izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za zagotovitev razvoja države in urejenost razmer.	Lahko zadrži izvršitev predpisa ministra.	Nadzoruje delo ministrstev.
Predlaga DZ v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte.		Daje ministrom smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov.

Pripravi proračunski memorandum z globalnimi okviri celotnih javnih financ.		Skrbi za usklajeno izvrševanje nalog ministrstev.
Zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo; upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije.		Ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev.
Izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo RS kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij.		Odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil.

Vir: Rupnik, Cijan in Grafenauer (1996: 206).

Iz tabele 5.1 je razvidno, da je vlada odgovorna državnemu zboru in izvaja politiko države. Med funkcije državnega zbora torej spadata tako volilna funkcija, v okviru katere oblikuje vlado, kot nadzorna funkcija, v okviru katere nadzira delovanje vlade, medtem ko med funkcijami vlade ni nobenih določil, ki bi omogočale nadzor tudi v drugo smer, to je da bi imela vlada kakšno možnost nadzora nad državnim zborom.

To razmerje med državnim zborom in vlado bom analizirala še v nadaljevanju, sedaj pa bom na kratko predstavila še sodno vejo oblasti, predvsem njeno funkcijo nadzora in omejevanja zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

5.3. SODNA FUNKCIJA

Sodna funkcija predstavlja v skladu z načelom delitve oblasti samostojno vejo oblasti, ki jo v organizacijskem smislu tvorijo sodišča (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 243). Sodne veje oblasti oziroma sodne funkcije ne bom natančno predstavila, vendar pa predvsem z vidika omejevanja oblasti ne morem mimo nje.

Sodna funkcija je v razmerju do zakonodajne in izvršilne funkcije bližje izvršilni funkciji, saj prav tako izvršuje zakone, ki jih izdaja zakonodajni organ. Tudi zgodovinsko gledano se sodna funkcija sprva ni posebej ločevala od izvršilne funkcije. Od izvršilne funkcije se razlikuje predvsem po tem, da deluje predvsem na pobudo drugih subjektov in da

so njene odločitve dokončne ter da je pri uporabi zakona popolnoma samostojna in neodvisna od političnih odločitev (Grad in Kaučič 2001: 286). Sodišča morajo biti neodvisna, saj brez neodvisnosti ne bi bilo resnične pravice. Zato sodišča ne smejo biti pod nobenim zunanjim vplivom, niti uprave, vlade, političnih strank, vplivnih politikov, ekonomskih centrov, ampak morajo biti vezana samo na zakone in ustavo (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 252). Pomembno je namreč, da se vzpostavi tako razmerje med vejami oblasti, da nobena ne more dobiti prevlade nad drugimi (Šturm 1998: 27).

Kar je še posebej pomembno v odnosu do drugih nosilcev oblasti je, da si je sodna funkcija pridobila pravico nadzorovati delo državne uprave (upravna sodišča) in celo zakonodajo (ustavosodna funkcija) ter razreševati spore o pristojnosti med različnimi državnimi organi (Grad in Kaučič 2001: 286). Sodstvo lahko vpliva na zakonodajno vejo oblasti s presojo zakona pred ustavnim sodiščem, na izvršilno vejo oblasti pa s presojo zakonitosti aktov, ki jih izdajajo državni organi. Po drugi strani pa ima velik vpliv na sodstvo predvsem državni zbor, ki kot sem že omenila, voli del članov sodnega sveta in tudi razrešuje sodnike. Kar je torej posebnost našega sistema, ki daje državnemu zboru veliko volilnih pristojnosti. Vlada in posamezni ministri pa nimajo posebnega vpliva na sodstvo (Grad in Kaučič 2001: 288).

Kot sem že v uvodu povedala, je za parlamentarni sistem značilen predvsem dualizem med zakonodajno in izvršilno funkcijo, sodna funkcija pa je bolj v ozadju. Novak (2003: 97) pa poudarja, da je »razlog za okrepljen pomen načela delitve oblasti v demokratičnih državah sedanjega časa iskati predvsem v vlogi sodstva«. Namreč, sodna funkcija je pomembna predvsem pri načelu omejevanja oblasti, saj gradi načelo delitve oblasti najprej na ločevanju med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, načelo omejenosti pa poudarja predvsem vlogo sodstva. In prav zato seveda ne morem mimo sodne funkcije, saj je bilo iz dosedanje analize razmerja med državnim zborom in vlado razvidno, da je državni zbor v odnosu do vlade v nadrejenem položaju in prav zato je potrebno, da obstaja tudi sodna funkcija, ki lahko omejuje tako vlado kot državni zbor. V tem smislu se sodstvo kot pravna veja pojavlja kot nasprotni pol politični veji oblasti in je izključno pristojno za razlago pravnih omejitev, ki jih nalaga ustava, katere varuh je sodstvo (Novak 2003: 97–100). Smisel delitve oblasti ni samo v sami razdelitvi funkcij med različne organe, ampak je njen smisel tudi v tem, da so nosilci državnih funkcij med seboj omejeni, uravnoteženi in nadzorovani, predvsem in najpomembneje pa je, da mora biti sama oblast omejena. »V tem smislu je Montesquieu poudarjal popolno neodvisnost sodne oblasti« (Novak 2003: 100). Sodna veja oblasti je v državi, kjer velja načelo delitve oblasti in so nosilci oblasti omejeni s pravom, porok za

učinkovito omejevanje oblasti. Sodna veja naj tako rešuje spore glede pravil delitve oblasti, pa naj gre za spore med zakonodajno in izvršilno vejo ali pa za spore med samo državno oblastjo in državljani (Novak 2003: 100). Novak (2003: 100–101) postavlja tri veje oblasti na dva nasprotna pola. Na eni strani sta zakonodajna in izvršila veja kot pol, ki vlada, oziroma politični pol, na drugi strani pa je sodna veja oziroma pravni pol, ki omejuje nasprotni pol, da vladanje ne postane arbitrarno, ampak se vlada na podlagi zakonov. Zakonodajna in izvršila veja oblasti sicer sami ustvarjata pravne akte, s pomočjo katerih vladata, razlaga teh pravnih aktov pa je v primeru spora v pristojnosti sodne veje. Je pa pol sodne oblasti šibkejši od vladnega pola (Novak 2003: 101). Tudi Šturm (1998: 16–17) postavi vlado in parlament na isto stran ali za iste okope in poudari, da prihaja zaradi strankarske pripadnosti do političnih blokov moči, ki segajo preko parlamenta in vlade in imajo zato možnost imeti v rokah tako zakonodajno kot izvršilno vejo oblasti. Šturm torej ne samo da postavi izvršilno in zakonodajno vejo oblasti na isti pol tako kot Novak, ampak ju še bolj poveže s pomočjo osebnostnih in strankarskih povezav, kar ju dela še bolj enotni, saj »/e/lita političnega odločanja, ki se oblikuje na ta način, zlahka preskoči meje med izvršilno in zakonodajno oblastjo« (Šturm 1998: 17). Tako Šturm na podlagi strankarskih povezav združi ti dve veji oblasti, ki jih poskuša načelo delitve oblasti ločiti.

Za samostojnost in neodvisnost sodne veje in sodnikov samih je pomembna predvsem trajnost sodniške funkcije, ki jo določa 129. člen ustave (Ustava RS), ki naj bi preprečevala vezanost oziroma odvisnost sodnikov od trenutne sestave državnega zbora oziroma vlade. Kar pa še ne pomeni, da sodnik ne more biti razrešen, saj sem že povedala, da lahko državni zbor na predlog sodniškega sveta sodnika razreši.

V okviru sodne funkcije ima pomembno vlogo predvsem ustavno sodišče, ki ima »/v/ parlamentarnih ureditvah (evropskega tipa) pristojnost za ustavnosodno kontrolo. Po prevladujočih pogledih se šteje za 'negativnega zakonodajalca', za razliko od parlamenta kot pozitivnega zakonodajalca« (Grad 2000: 77). Tako ima tudi v Sloveniji v okviru sodne funkcije pomembno vlogo predvsem ustavno sodišče, ki je »/n/ajvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri čemer je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ, katerega odločbe so obvezne« (Novak 2003: 101). Ustavno sodišče omejuje vlado z obravnavanjem ustavnih pritožb ter s presojo ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov in zahteva zakonitost njenih posamičnih in splošnih aktov. Seveda pa morajo biti v skladu z ustavo in zakoni tudi zakoni, ki jih sprejema državni zbor in zato omejuje tudi sprejemanje le-teh. Ustavno sodišče lahko tako na primer tudi razveljavi zakon, ki je protiustaven (Ustava RS).

Vendar pa tudi samo ustavno sodišče ne sme biti brez nadzora in ne sme delovati preveč aktivistično, kar naj bi zagotavljalo veliko število sodnikov, ki odločajo o spornih zakonodajnih odločitvah (Šturm 1998: 22). Tako imamo v Sloveniji devet ustavnih sodnikov.

Ustavno sodišče ima pristojnosti, ki so značilne tudi za ustavna sodišča v drugih evropskih državah. Glavna posebnost slovenske ureditve pa je, kot sem že omenila, da vse ustavne sodnike na predlog predsednika države voli državni zbor (Grad in dr. 1999: 234). In ravno sedaj je aktualno neimenovanje ustavne sodnice Mirjam Škrk na mesto arbitražne sodnice v Haagu. Ključni razlog, da ni dobila podpore v državnem zboru, je bilo njeno glasovanje na ustavnem sodišču glede referendumu o zaprtju trgovin. Na odločitev se je ostro odzval predsednik ustavnega sodišča Janez Čebulj in dejal, da gre za zavestno kaznovanje sodnice in hud poseg v neodvisnost sodnikov ter pritisk na neodvisnost ustavnega sodišča. Gre pa tudi za jasno opozorilo celotni sodni veji, da mora razsojati oblasti vsečno (*Delo*, 28. 2. 2005). Primer nazorno kaže, do kakšnih sporov lahko pride zaradi našega načina imenovanja sodnikov, saj je imenovanje ali neimenovanje sodnikov lahko pogojeno s preteklimi odločitvami in se tako sodnika ne imenuje na podlagi njegove strokovnosti, ampak tega, ali je v preteklosti sprejel kakšno odločitev, ki je določeni politični stranki bolj ali manj všeč. »/Z/a učinkovito delovanje parlamenta in vlade pa je zlasti v novih demokracijah potrebno ustrezno delovanje pravosodnega sistema« (Zajc 1997: 23), ki pa pri tem ne sme biti omejeno s politično naklonjenostjo ali nenaklonjenostjo določene stranke ali koalicije, kot se je to zgodilo v zgornjem primeru. Po zapletu z neimenovanjem Mirjam Škrk je na zasedanju 21. marca 2005 na četrti redni seji državnega zbora poslanec opozicijske LDS Marko Pavliha postavil poslansko vprašanje ministru za pravosodje dr. Šturmu, v katerem ga sprašuje, kako komentira zadevo Škrk, kaj meni o sedANJI ustavni ureditvi izvolitve sodnikov in ali ne meni, da bi zaradi preprečevanje političnega vpliva kazalo uvesti način imenovanja, kot ga poznajo druge razvite države (Dobesedni zapis 4. redne seje DZ, 21. 3. 2005). Vendar pa je zakonodajalec, torej državni zbor tisti, ki sprejema zakone in ustavo in je torej določil način imenovanja sodnikov. Se je pa tudi minister Šturm strinjal, da bi bilo bolje, da bi sodnike podobno kot v tujini imenovali drugi organi, ali predsednik republike ali pa vlada (Dobesedni zapis 4. redne seje DZ, 21. 3. 2005). Primer sem navedla, ker je iz njega razviden problem, ki se v javnosti pogosto poudarja. Velikokrat se namreč pojavlja dvom, ali je bil nek funkcionar, ali v tem primeru sodnik, imenovan na nek položaj zaradi svoje strokovnosti ali pa zaradi svoje politične pripadnosti. In kot vidimo, lahko ta problem vpliva tudi na samostojnost in neodvisnost nosilcev državnih funkcij, s tem pa se zabrisuje načelo delitve oblasti. Prav tako

je iz primera razvidno, kako tak dogodek takoj sproži poslanska vprašanja in pritisk na posamezne ministre in vlado v celoti.

Ustavno sodišče vpliva na državni zbor predvsem s svojo pristojnostjo, da presoja skladnost zakonov z ustavo (Ustava RS), saj je državni zbor dolžan izvajati odločitve, ki jih sprejema ustavno sodišče, in po potrebi razveljaviti zakone, ki jih sprejme državni zbor, druge splošne akte pa razveljaviti ali odpraviti (Grad in dr. 1999: 235). Poleg tega ustavno sodišče v kompetenčnih sporih razsoja o sporu pristojnosti med državnim zborom in drugimi organi in skupnostmi (Grad in dr. 1999: 235). Prav zaradi tako pomembnih pristojnosti, ki jih ima ustavno sodišče, saj lahko vpliva na funkcije in pristojnosti državnih organov, je še posebej pomembno, da lahko deluje neodvisno in na podlagi strokovnosti in ne politične pripadnosti. Seveda pa ima državni zbor oziroma trenutno vladajoča koalicija vedno možnost imenovati sodnika, ki ji je bolj všečen in bolj podobnih nazorov.

6. RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO

Pred uvedbo parlamentarnega sistema, ko smo imeli skupščinski sistem, je bil izvršni svet načeloma ne samo odgovoren skupščini, ampak ji je bil na normativni ravni celo podrejen. V praksi pa je bilo razmerje med njima pogosto tudi nasprotno in je imel izvršni svet večjo samostojnost, kot je to zahtevala ustavna ureditev, vsekakor pa je imela skupščina mnogo več pristojnosti, kot jih imajo sodobni parlamenti (Grad in dr. 1999: 226-227). V skupščinskem sistemu je v praksi torej prihajalo do odstopanj od popolne nadvlade skupščine, sedaj ko imamo parlamentarni sistem, kjer naj bi med vlado in parlamentom vladalo ravnotežje, pa prav tako prihaja do odstopanj v korist državnega zbora. »Zlasti nekatere določbe zakona o vladi dajejo vladi položaj, ki je bolj značilen za izvršni svet v skupščinskem sistemu kot pa za vlado v parlamentarnem sistemu« (Grad in dr. 1999: 226). Prav zaradi teh odstopanj se »/d/ejansko razmerje med zakonodajnim in izvršilnim organom kljub odločitvi ustavodajalca ni kaj bistveno spremenilo (Grad in dr. 1999: 227). »Lahko bi rekli, da je tako za prejšnje kot tudi za sedanje stanje značilna mešanica elementov skupščinskega in parlamentarnega sistema« (Grad in dr. 1999: 227).

Kot sem že poudarila, velja za parlamentarno ureditev enakopravnost med zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki se kaže »/v/ sredstvih ki jih ima vsaka na voljo v medsebojnih razmerjih« (Grad 2000: 55). Za njuno ravnotežje je pomembno, da ima vlada podporo v parlamentu. V primeru, da jo zgubi, pa ji lahko parlament izglasuje nezaupnico in v

tem primeru mora vlada odstopiti ali pa zahtevati od šefa države, da razpusti parlament. In prav ta mehanizem je temelj njunega ravnotežja (Grad 2000: 55).

Vendar pa je iz opisa funkcij vlade in funkcij državnega zbora razvidno, da v Sloveniji med vlado in državnim zborom ne vlada ravnotežje in si nista enakovredna. Sredstva za nadzor nad drugimi vejami oblasti ima predvsem državni zbor, medtem ko vlada ne more zares nadzorovati državnega zbora. »/G/lede razmerja med izvršilno in zakonodajno oblastjo pozna parlamentarni sistem v Sloveniji kar nekaj odstopanj od klasičnih vzorcev parlamentarnega sistema, ki spominjajo na skupščinski sistem« (Ribičič 1997: 28). Razmerje med državnim zborom in vlado izhaja iz zgodovinske vizije Slovencev, ki so v predstavniškem telesu videli najčistejši simbol suverenosti, ki kot tak ne sme biti omejevan (Zajc 1997: 13). Tudi Zakon o vladi že v svojem 2. členu določa, da so »/v/lada in posamezni ministri v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru« (Zakon o vladi RS). Podrejenost vlade državnemu zboru pa kaže tudi 3. člen tega zakona, ki pravi, da »vlada vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa državni zbor, ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora« (Zakon o vladi RS). Torej vlada le izvršuje politike, ki jih določa državni zbor, ali kot pravi Ribičič (1997: 28) »/v/ Sloveniji politiko določa državni zbor, medtem ko je funkcija vlade v mnogočem reducirana na njeno izvajanje«. Tudi Zajc (1997: 14) pravi, da je »/v/lada odgovorna predvsem za uresničevanje, koordinacijo in kontrolo politike države, ki jo določa državni zbor«.

Takšna ureditev razmerij med parlamentom in vlado se je v Sloveniji po mnenju Zajca (1997:14) verjetno razvila kot »izraz pristnega navdušenja nad parlamentarno demokracijo, v kateri naj bi bilo predstavniško telo ljudstva najpomembnejša urejevalna sila« in hkrati po mnenju Šmidovnika »/k/ot posledica strahu pred kopičenjem moči v izvršilnem telesu oz. pri predsedniku vlade in še posebej v rokah predsednika države« (Zajc 1997: 14).

»Sedanje razmerje moči med vlado in parlamentom v glavnem pomeni, da vlada kot izvajalec ne sme narediti ničesar, kar ni posebej dovoljeno, parlament pa lahko stori vse, kar ni posebej prepovedano. Državni zbor nima v rokah le zakonodaje in proračuna, ampak se ukvarja tudi z operativnimi zadevami tekočega upravljanja. Na drugi strani pa vlada zaradi svoje operativne in politične podrejenosti ne more voditi jasne in načelne politike, prav tako ne more povezati svoj obstoj s svojimi usmeritvami« (Zajc 1997: 17). Ob branju ustave, zakona o vladi in poslovniku državnega zbora in vlade je tako razvidno predvsem, kaj vse mora vlada poročati državnemu zboru in mu predlagati poročila o svojem delu, medtem ko se zdi, da je državni zbor z neposredno izvolitvijo dobil legitimnost za skoraj popolno

samostojnost in da tako rekoč ne odgovarja nikomur. Državni zbor posega tudi v sam način izvrševanja zakonov in s tem posega v izvršilno oblast, kljub temu da je načeloma vlada odgovorna za izvajanje izvršilne funkcije v celoti (Grad in dr. 1999: 227).

Med pravice, ki jih ima vlada v razmerju do državnega zbora, pa sodijo predvsem naslednje pravice: »pravico predlagati zakone; pravico, da predlaga državnemu zboru, da obravnava posamezna vprašanja iz njene pristojnosti in zavzame do njih stališča; predsednik vlade lahko zahteva glasovanje o zaupnici vladi; vlada ima pravico, da pred razpravo o interpelaciji v petnajstih dneh da svoje stališče o vprašanju, na katerega se nanaša interpelacija, in da sodeluje v razpravi; predsednik vlade in vsak minister ima pravico svoj odstop obrazložiti v državnem zboru /.../« (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 211).

Vlada pa se mora tudi pri svoji pravici predlaganja zakonov prilagajati stališčem državnega zbora. Zakonodajni postopek ima v naši ureditvi navadno tri obravnave in že iz kratke analize treh obravnav je razvidna vloga vlade in državnega zbora v njih. »Prva obravnava se lahko konča na dva načina – bodisi s sklepom državnega zbora, naj se postopek nadaljuje, bodisi s sklepom, da se zakon sploh ne sprejme, s čimer je postopek končan. Državni zbor lahko sklene, da se obravnava zakonskega predloga nadaljuje v predloženem besedilu, lahko pa sklene, da se predlog zakona za drugo obravnavo dopolni ali spremeni v skladu s stališči in ukrepi, ki jih je državni zbor sprejel v prvi obravnavi. To mora opraviti bodisi predlagatelj bodisi sekretariat državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve, in sicer v skladu s stališči državnega zbora, ki jih je ta sprejel v prvi obravnavi« (Grad 2000: 208). Če mora predlagatelj sam popraviti predlog zakona, se mu lahko zgodi, da mora popravi zakon v nasprotju s svojimi stališči. V tem primeru mu preostane le, da v drugi obravnavi skuša vplivati na vsebino zakona tako, da vloži ustrezne amandmaje. Kar pa je nesmiselno, saj mora pripraviti besedilo po volji državnega zbora in proti lastni volji, kar pa je lahko še posebej problematično, če je predlagatelj zakona vlada, ki v skladu z načeli delitve oblasti ne more biti podrejena državnemu zboru, temveč mu je enakovredna. Poleg tega je vlada v svojem položaju tudi dolžna skrbeti za izvajanje zakona. In če bi bila vsebina zakona taka, da ga vlada po lastni oceni ne bi mogla izvajati, bi ji v takem primeru preostalo le še to, da postavi vprašanje zaupnice (Grad 2000: 205). V Sloveniji največ zakonskih predlogov poda prav vlada, tako da lahko pogosto prihaja do prej omenjenih nasprotij in verjetno je veliko število amandmajev, ki so vloženi k številnim zakonom posledica, tako slabo pripravljenih predlogov kot tudi upoštevanja stališč državnega zbora in s tem odstopanja od prvotno predlaganega zakona. Je pa v zadnjem poslovniku državnega zbora, v 129. členu, uvedena novost, ki onemogoča vladi vlagati amandmaje na zakone, ki jih je predlagala sama (Poslovnik DZ).

Novi poslovnik je uvedel ta člen prav zaradi velikega števila amandmajev, ki jih je vlada vlagala tudi na lastne predloge zakonov in jo naj bi na ta način državni zbor prisilil v boljšo pripravo zakonskih predlogov. Vlada nima več možnosti, da predlaga zakone, ki jih je na hitro pripravila z mislimi, da bo že sproti vložila amandmaje na člene, ki jih še ni natančno domislila. Po drugi strani pa mora torej vlada izvajati tudi zakone, ki so v nasprotju z njenim predlogom.

Položaj vlade glede na državni zbor je v velik meri razviden že iz načina oblikovanja vlade, torej volilne funkcije državnega zbora, saj se v celoti imenuje v državnem zboru, in pa mehanizmov oziroma institutov, ki jih imata na voljo za nadzor druga nad drugo, zato bom v nadaljevanju njun odnos analizirala predvsem skozi ti dve funkciji.

6.1. OBLIKOVANJE VLADE

Oblikovanje vlade sodi v okvir volilne funkcije državnega zbora, ki vlado tesneje, kot je to navadno v parlamentarnem sistemu, veže na državni zbor. »V formalnem smislu je vlada šibkejša že zaradi ustavnih določb, po katerih je vsaka faza postavljanja vlade pod nadzorstvom parlamenta« (Zajc 1997: 13). Tako državni zbor na predlog predsednika države izvoli mandatarja, ki predlaga ministre, ki jih po predstavitvi v ustreznih delovnih telesih izvoli državni zbor. Temeljna zamisel za neposredno izvolitev predsednika vlade v državnem zboru je okrepitev njegovega položaja in položaja celotne vlade, ki z načinom izvolitve pridobi visoko legitimnost. Za razliko od drugih parlamentarnih sistemov pridobi vlada svoj mandat od državnega zbora in ne od šefa države, s čimer je predsednik vlade močnejše vezan na državni zbor kot v drugih parlamentarnih ureditvah, kar močno vpliva na njeno politično odgovornost (Grad 2000: 297). Tudi po izvolitvi vlade lahko državni zbor vpliva na njeno sestavo, »saj npr. lahko nasprotuje razrešitvi ministra(ice), s katero predsednik vlade ne želi več sodelovati« (Zajc 1997:13). Taka ureditev močno ovira predsednika vlade (mandatarja) pri oblikovanju takšne vlade, ki bo lahko uspešno delovala kot homogena in učinkovita ekipa (Ribičič 1997: 31).

Za razmerje med državnim zborom in vlado je torej v prvi vrsti pomembno že, kako se oblikuje vlada in, kot sem že povedala, se najprej na predlog predsednika republike v državnem zboru izvoli predsednik vlade. Predsednik republike predlaga kandidata za predsednika vlade po posvetovanju s poslanskimi skupinami. Tak način volitev predsednika vlade smo prevzeli po nemškem modelu parlamentarizma, ki že sam odstopa od klasičnega

modela parlamentarizma, dodali pa smo mu še nekaj posebnosti. Razlika od nemškega modela je predvsem v tem, da je pri nam oblikovanje vlade v celoti v rokah državnega zbora in predsednik republike, razen tega da predlaga predsednika vlade, nima vpliva na oblikovanje vlade. V nemškem modelu potem ko je predsednik vlade izvoljen, le-ta predlaga ministre v imenovanje predsedniku države, pri nas pa jih mora predložiti v imenovanje v državni zbor. Tako se celotna vlada imenuje v državnem zboru, kar naš sistem približuje skupščinskemu sistemu, za katerega je značilno, da parlament sam oblikuje izvršni organ. S takim načinom postavljanja vlade pa se hkrati zamegljuje načelo delitve oblasti (Grad 2000: 297–298) in »/n/ašo ureditev v precejšni meri približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo« (Grad in Kaučič 2001: 262).

Zaradi načina imenovanja in razrešitve ministrov so le-ti posamično veliko bolj odgovorni državnemu zboru in manj predsedniku vlade. To pa ustvarja veliko bolj heterogeno namesto homogeno vlado (Grad 2001: 299). Tako je torej že način, kako so vlada in ministri izvoljeni, pomemben za položaj vlade nasproti državnemu zboru in je tako vlada kolektivno, kot ministri posamično, odgovorna in podrejena državnemu zboru. Z vsem tem je zabrisano in zamegljeno tudi načelo delitve oblasti, ki je v ustavi določeno kot eno temeljnih načel ureditve Slovenije, zlasti enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti« (Grad 2000: 69).

6.2. ODGOVORNOST VLADE DRŽAVNEMU ZBORU

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora in za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa je odgovoren pristojni minister (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 212).

Vlada in ministri morajo sodelovati z državnim zborom in imajo v razmerju do državnega zbora vrsto obveznosti:

- vlada poroča državnemu zboru o svojem delu;
- vlada mora ob sprejemanju proračuna predložiti celovito poročilo o svojem delu v preteklem letu;

- vlada in vsak njen član mora na zahtevo državnega zbora poročati o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki jih je sprejel državni zbor, ter o drugih ukrepih iz svoje pristojnosti;
- vlada in ministri morajo dajati odgovore na vprašanja poslancev;
- vlada mora zavzeti stališče do pobud in predlogov, ki jih da državni zbor ali poslanci v zadevah iz njene pristojnosti;
- vlada mora sodelovati pri delu državnega zbora in njegovih delovnih teles pri sprejemanju zakonov ali drugih predpisov, ki jih je sama predlagala (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 211).

Iz teh obveznosti je razvidno, da ima vlada po tem, ko jo državni zbor izglasuje, do njega številne obveznosti. Če hoče imeti nek organ nadzor nad drugim, pa mora imeti na razpolago različne mehanizme oziroma institute, s katerimi si lahko tak nadzor zagotovi, kar državnemu zboru omogoča njegova nadzorna funkcija. Tako so parlamentu za nadzor vlade v parlamentarnem sistemu na voljo predvsem naslednji instituti: nezaupnica, zaupnica, poslanska vprašanja in interpelacija, ki so opredeljeni tudi v naši ustavi (Ustava RS). Vendar pa Grad (2000: 306) opozarja, da se s temi instituti ne povečuje odgovornost vlade državnemu zboru, ampak je njihova posledica »p/redvsem omejitev manevrskega prostora vlade, kar jo postavlja v položaj izvršnega sveta v skupščinskem sistemu«. Poleg tega pa se s temi instituti zmanjšuje odgovornost vlade, »saj nima možnosti o ničemer samostojno odločati, zaradi česar tudi ne more prevzemati nobene odgovornosti kot nosilec samostojne veje oblasti« (Grad 2000: 306). Do položaja vlade in nadzora nad njo je prav tako kritičen tudi Zajc (1997: 20), ko pravi, da »/p/ri nas dejansko kontroliramo šibko vlado«. Klub taki kritičnosti do položaja državnega zbora in nemoči vlade pa bom v tem delu predstavila institute, s katerimi državni zbor nadzoruje vlado in ki so poleg načina oblikovanja vlade glavni pokazatelj razmerja med državnim zborom in vlado. Gre torej za institute, ki zagotavljajo odgovornost vlade državnemu zboru.

6.2.1. Instituti nadzora vlade s strani državnega zbora

V tem delu bom analizirala nadzorno funkcijo državnega zbora, ki mu jo omogočajo instituti, ki jih predstavljam v nadaljevanju. Vsi ti instituti so v rokah državnega zbora, razen vprašanja zaupnice, ki ga vlada sproži sama. Najprej bom predstavila institut nezaupnice in zaupnice. Vlada namreč za svoje delovanje potrebuje podporo v parlamentu, ki se lahko

ugotovi na dva načina: ali z glasovanjem o zaupnici vladi ali pa z glasovanjem o nezaupnici vladi. Glavna razlika med tema institutoma je, kdo lahko zahteva glasovanje o zaupnici in kdo glasovanje o nezaupnici. Glasovanje o zaupnici lahko po ustavi zahteva predsednik vlade, glasovanje o nezaupnici pa lahko zahteva najmanj deset poslancev državnega zbora (Ustava RS). Če zaupnica ni izglasovana, oziroma če je izglasovana nezaupnica, vlada zgubi podporo v državnem zboru in oblikovati se mora nova vlada. Uporaba teh dveh institutov je v veliki meri odvisna od sestave parlamenta. Instituta se le redko uporabita v parlamentu, v katerem ima ena sama stranka večino glasov, pogosto pa se uporabljata v večstrankarskem parlamentu (Grad 2000: 308).

6.2.1.1. Nezaupnica

V Sloveniji imamo s 116. členom ustave po nemškem modelu določeno konstruktivno nezaupnico, saj lahko »državni zbor izglasuje nezaupnico vladi le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. Z izvolitvijo novega predsednika vlade je dotedanji predsednik razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem ostalim članom vlade, morajo pa opravljati tekoče posle do prisega nove vlade« (Ustava RS). S konstruktivno nezaupnico se vzpostavlja sistem, ki naj bi čim bolj okrepil stabilnost vlade. Tako ne more priti do brezvladj, saj »ni mogoče izreči nezaupnice vladi in je s tem prisiliti k odstopu, če ni hkrati oblikovana že nova vlada oziroma ni izvoljen nov šef vlade« (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 212). Institut nezaupnice se uporabi predvsem takrat ko izgleda, da vlada izgublja večino v parlamentu in se nakazujejo nove koalicijske povezave za oblikovanje vlade. Glasovanje o nezaupnici vladi pa lahko sproži tudi interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra, pri čemer se lahko glasuje o nezaupnici posameznemu ministru ali vladi v celoti (Grad 2000: 307–309).

6.2.1.2. Zaupnica

Ustava v svojem 117. členu določa, da lahko »predsednik vlade zahteva glasovanje o zaupnici vladi. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti državni

zbor in razpiše nove volitve« (Ustava RS). Največkrat pride do glasovanja o zaupnici, kadar želi vlada preveriti svojo podporo v parlamentu, lahko pa pride do nje tudi ob glasovanju o nekem zakonu, »pri katerem vlada zastavi svoj položaj s tem, da izid glasovanja veže na izglasovanje zaupnice oziroma neizglasovanje zaupnice« (Grad 2000: 306). V zadnjem primeru se o zaupnici ne glasuje posebej, ampak je samo glasovanje o zakonu vezano na zaupnico. V primeru, da je zakon sprejet, je bila vladi izglasovana zaupnica, v nasprotnem primeru, ko zakon ni sprejet, pa je bila vladi izglasovana nezaupnica. Neizglasovana zaupnica ima tak učinek kot izglasovana nezaupnica. Tako mora tudi v primeru neizglasovane zaupnice državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade ali pa v tem času ponovno glasovati o zaupnici vladi in jo izglasovati. Do ponovnega glasovanja o zaupnici pa lahko pride samo enkrat in tokrat se zaupnica ne veže na sprejem zakona (Grad 2000: 307–311). Ker mora državni zbor izglasovati novega predsednika vlade ali pa v ponovnem glasovanju izglasovati zaupnico, saj se v nasprotnem primeru razpusti državni zbor, »/vlada z vprašanjem zaupnice v nekem smislu 'izsiljuje' podporo državnega zbora, saj je v ozadju izrečene nezaupnice tudi grožnja možnosti razpustitve državnega zbora« (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 213). V ozadju postavitve vprašanja zaupnice so, kot opozarjajo Rupnik, Cijan in Grafenauer (1996: 213), »/večkrat lahko 'strankarske računice' in tehtanje, ali je bolje glasovati za zaupnico, čeprav se z delovanjem vlade ali kakšnim njenim predlogom ne strinjajo, ali pa je bolje izglasovati nezaupnico in zaradi nezmožnosti sestave nove vlade povzročiti razpust državnega zbora in razpis novih volitev«.

Natančneje postopek zaupnice in nezaupnice določa poslovnik državnega zbora. Pomembno je, da gre pri institutu zaupnice in nezaupnice za uveljavljanje kolektivne odgovornosti vlade in ne individualne odgovornosti posameznega ministra. V nadaljevanju bom predstavila še dva instituta uveljavljanja odgovornosti, in sicer poslansko vprašanje in interpelacijo. Ti dve obliki uveljavljanja ministrske odgovornosti sta namenjeni uveljavljanju individualne odgovornosti, interpelacija pa tudi kolektivne odgovornosti ministra. Poslansko vprašanje pa lahko privede do kolektivne odgovornosti le posredno (Grad 2000: 311).

6.2.1.3. Poslansko vprašanje

Ustava sicer ne opredeljuje poslanskega vprašanja, je pa le-ta natančno določen v poslovniku državnega zbora. Poslovnik določa, da se »/v/sak mesec enkrat na seji državnega

zboru določi posebna točka dnevnega reda za vprašanja poslancev« (Poslovnik DZ). Že samo določilo kaže, da se institut poslanskega vprašanje uporablja pogosto in da je to ustaljen način pritiska na vlado in posamezne ministre, saj lahko »/v/sak poslanec vladi ali posameznemu ministru ali generalnemu sekretarju vlade postavi vprašanje ali poda pobudo za ureditev posameznih zadev oziroma za sprejem določenih ukrepov s področja delovanja vlade oziroma posameznega ministrstva ali vladne službe« (Poslovnik DZ). »Poslansko vprašanje je način, s katerim dobi poslanec informacijo o neki zadevi ali pa hoče z njim pokazati na nesposobnost ministra oziroma napake v njegovem delu« (Grad 2000: 311). In ob spremljanju teh sej preko množičnih medijev je razvidno, da se poslanska vprašanja izrablja predvsem zato, da se dokazuje nesposobnost ministrov. Poslanska vprašanja se sicer razlikujejo od drugih institutov po tem, da ne pride do glasovanja o nezaupnici vlade, ker gre samo za dialog med poslancem in vlado oziroma posameznim ministrom. Je pa pravica poslancev postavljati vprašanja vladi vseeno pomemben način izvajanja nadzora nad delom vlade ali posameznih ministrov in s tem odgovornosti vlade parlamentu (Grad 2000: 312). Za ministre je seveda ta mehanizem zelo naporen, saj morajo biti vedno zelo dobro pripravljeni, da odgovarjajo za vse odločitve ali neodločitve in postopke, ki spadajo v njihovo odgovornost, in se braniti vseh očitkov. Res je sicer, da poslansko vprašanje samo ne privede neposredno do ministrove razrešitve, vendar lahko ob neprimernem odgovarjanju, še posebej v času, ko se seje prenašajo neposredno preko množičnih medijev, javnost hitro dobi vtis, da je posamezen minister nesposoben in s tem slabi tudi ugled vlade kot celote. Še posebej, ker se tudi pri dnevnoinformativnih oddajah navadno ne prikazuje pozitivnih razpletov na sejah državnega zbora, ampak se poudarja prav zaplete, do katerih pride med postavljanjem vprašanj. Tak minister potem navadno sam odstopi, sicer pa ga zamenja šef vlade (Grad 2000: 312). Stanje pa se zaostri predvsem v letu volitev, ko se vse stranke potegujejo za čim večjo izpostavljenost in poskušajo čim bolj poudariti, kako trenutna vlada dela vse slabo (ali dobro – odvisno od govorca) in kako bi oni vse to naredili bolje. Vendar pa poslanska vprašanja zastavljajo skoraj izključno poslanci opozicije (Grad 2000: 312), zato gre seveda predvsem za kritiko obstoječe vlade in veliko manj za hvalo le-te. Poslanska vprašanja so pisna ali ustna in se skupaj z odgovori objavijo v glasilu državnega zbora (Poslovnik DZ). V nadaljevanju zato predstavljam tabelo s podatki o številu poslanskih vprašanj v mandatnem obdobju 2000-2004, ki je zanimiva predvsem zato, ker ločuje poslanska vprašanja glede na to, ali je poslanec, ki postavi vprašanje, iz koalicije, opozicije ali pa je samostojni poslanec ali poslanec narodne skupnosti.

Tabela 6.2: Število poslanskih vprašanj in pobud v mandatnem obdobju 2000–2004

Leto Avtor vprašanja	2000 2001	2002	2003	2004	Skupaj
Koalicija	151	107	130	57	445
Opozicija	439	330	599	527	1895
Poslanca narodnih skupnosti	30	14	21	9	74
Samostojni poslanec	0	3	0	42	45
Skupaj	620	454	750	635	2459

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004 (2004: 42).

V tabeli 6.2 sem predstavila število poslanskih vprašanj in pobud za mandatno obdobje 2000 do 2004, ker so za to obdobje zbrani in dostopni najbolj natančni podatki. Sprva državni zbor namreč ni natančno analiziral vsakega leta posebej in so zato podatki za prvo mandatno obdobje 1992–1996 bolj splošni in nenatančni, postopno pa so začeli ob zaključku vsakega leta delati natančne analize svojega dela.

Iz tabele 6.2 je razvidno, da se institut poslanskega vprašanja res pogosto uporablja, saj je bilo v tem mandatnem obdobju postavljeno kar 2459 poslanskih vprašanj in pobud. Lahko torej trdimo, da je ta institut res najpogostejša oblika pritiska državnega zbora na delovanje vlade in hkrati sredstvo samopromocije poslancev in političnih strank.

Naslednja ugotovitev je, da ta institut dejansko veliko več uporablja opozicija. Vsako leto posebej je namreč opozicija postavila največ poslanskih vprašanj, pa tudi skupno za celotno obdobje je opozicija postavila več kot štirikrat več poslanskih vprašanj kot koalicija, ali drugače, v celotnem mandatnem obdobju je opozicija postavila 77,06 % vseh poslanskih vprašanj in pobud. Kar se torej ujema s trditvijo, da poslanska vprašanja postavljajo skoraj izključno poslanci opozicije.

Zanimiv pa je tudi pregled števila poslanskih vprašanj po mandatnih obdobjih, saj žal ni mogoče dobiti podatkov za vsako leto posebej.

Tabela 6.3: Število poslanskih vprašanj in pobud po mandatnih obdobjih

Mandatno obdobje	Število poslanskih vprašanj in pobud
1992–1996	1761
1996–2000	1586
2000–2004	2459

Vir: Poročilo za obdobje 23. 12. 1992 do 16. 10. 1996; Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000 (2000: 50); Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004 (2004: 42).

Iz tabele 6.3 je razvidno, da je predvsem v zadnjem mandatnem obdobju 2000–2004 število poslanskih vprašanj in pobud strmo naraslo. Še enkrat pa opozarjam, da kot je zapisano v poročilu za obdobje od 23. 12. 1992 do 16. 10. 1996, podatki za to obdobje niso nujno točni.

Sedaj ko sem analizirala poslanska vprašanja kot institut, ki ga državni zbor oziroma poslanci najpogosteje uporabljajo za pritisk na vlado, bom predstavila naslednji institut vplivanja, ki pa se uporablja bolj poredko. Interpelacija se v teoriji navadno šteje za posebno obliko poslanskega vprašanja (Grad 2000: 312) in jo bom predstavila v nadaljevanju.

6.2.1.4. Interpelacija

Interpelacija je sredstvo političnega nadzora nad delom vlade oziroma posamičnih ministrov in je podobna poslanskemu vprašanju. Tudi tu poslanci zahtevajo odgovore na določena vprašanja, razjasnitev posameznih stališč in postopkov vlade ipd. »Razlika pa je v tem, da je bistvo poslanskega vprašanja v pridobitvi odgovora, obvestil oziroma informacij, interpelacija pa je v prvi vrsti namenjena nadzoru nad delom vlade, šele nato pa pridobitvi ustreznih informacij« (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 214). Ustava v 118. členu določa, da lahko »/n/ajmanj deset poslancev sproži v državnem zboru interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra. Če po razpravi o interpelaciji večina vseh poslancev izreče nezaupnico vladi ali posameznemu ministru, državni zbor vlado ali ministre razreši« (Ustava RS). Natančneje pa jo določa poslovnik državnega zbora. Interpelacija je torej javno vprašanje o odgovornosti vlade oziroma posameznega ministra. Vprašanju sledi obravnava v državnem zboru, lahko pa tudi glasovanje o nezaupnici. Interpelacijo največkrat vložijo, podobno kot poslansko vprašanje, člani opozicije kot sredstvo kritike vlade ali posameznih ministrov in

ugotavljanje njihove odgovornosti. Interpelacija pa predstavlja tudi pomembno sredstvo, da se v javnosti vzpodbudi zanimanje za kakšno pomembno zadevo (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 214), saj so medijsko zelo odmevne. Interpelacija in poslansko vprašanje sta si torej podobna, so pa med njima tudi pomembne razlike. Kot sem že povedala, imamo v Sloveniji v državnem zboru enkrat na mesec sejo, na kateri se postavljajo poslanska vprašanja, pri čemr gre za stalen nadzor nad vlado, ki pa se ne konča z odstopom vlade. Nasprotno pa se interpelacijo vlaga po posebnem postopku in le občasno ter pomeni veliko resnejši pritisk na vlado. Namen interpelacije je, da se začne razprava o politični odgovornosti vlade kot celote ali posameznega ministra ter da se glasuje o njihovi odgovornosti. »Razprava pa se lahko konča brez posebnega sklepa, lahko z nekim sklepom ali s stališčem parlamenta o obravnavanem vprašanju, lahko pa celo z glasovanjem o nezaupnici vladi« (Grad 2000: 313). Če se na koncu obravnave izglasuje nezaupnico posameznemu ministru je le-ta razrešen, če pa se izvoli nezaupnica celotni vladi, velja tako kot pri izglasovanju nezaupnice, da mora predlagatelj interpelacije predlagati tudi novega predsednika vlade.

»Interpelacija se torej razlikuje od poslanskih vprašanj po vsebini ter po postopku izvedbe in posledicah. Interpelacija namreč vsebuje vprašanje o nekem načelnem vprašanju politične narave, medtem ko se poslansko vprašanje navadno nanaša na nek posamični položaj« (Grad 2000: 313). Naslednja razlika je v tem, da poslansko vprašanje postavi posamezni poslanec in dobi odgovor nanj, interpelacijo pa mora vložiti najmanj deset poslancev. Interpelacija pa se ne zaključi z odgovorom, ampak se sproži razprava, v kateri lahko sodelujejo vsi poslanci. Interpelacija je zato veliko močnejše sredstvo kot poslansko vprašanje in je nekje med poslanskim vprašanjem in glasovanjem o nezaupnici, saj vsebuje elemente obeh. Interpelacija je v praksi predvsem orožje opozicije, ki lahko z njo doseže celo odstop vlade in razpustitev parlamenta s predčasnimi parlamentarnimi volitvami. Vsekakor pa z interpelacijo opozicija na proceduralno najlažji način in z najmanj tveganja preizkuša trdnost položaja vlade v parlamentu in s tem trdnost vladne koalicije. Interpelacija predstavlja močan politični pritisk na vlado predvsem zaradi svoje odmevnosti v javnosti. Tako se vrši pritisk tako na vlado kot vladajočo stranko oziroma strankarsko koalicijo (Grad 2000: 314).

Tudi za uporabo interpelacije kot instituta političnega nadzora nad vlado sem zbrala podatke, kako pogosto se uporablja in kakšne so njene posledice v Sloveniji, in jih predstavljam v naslednji tabeli.

Tabela 6.4: Pregled interpelacij v državnem zboru 1992–2004

Leto	Število interpelacij	Interpelacija o delu in odgovornosti
1992	2	-ministra za zunanje zadeve Dimitrija Rupla (o interpelaciji ne odločajo, saj je razrešena celotna vlada) -ministra za notranje zadeve Igorja Bavčarja (o interpelaciji ne odločajo)
1993	1	-ministra za pravosodje Mihe Kozinca (nezaupnica ni izglasovana)
1994	3	-ministra za finance Mitje Gasparija (nezaupnica ni izglasovana) -ministra za šolstvo in šport Slavka Gabra, ministra za kulturo Sergija Peljhana in ministra za okolje in prostor Pavleta Gantarja (interpelacije niso vložene na dnevni red DZ) -ministra za obrambo Jelka Kacina (nezaupnica ni izglasovana)
1995	2	-ministrice za pravosodje Mete Zupančič (nezaupnica ni izglasovana) -ministra za gospodarsko dejavnost Maksa Tajnikarja (predsednik vlade predlaga razrešitev in minister odstopi pred glasovanjem)
1996	2	-ministra za zunanje zadeve Zorana Thalerja (izglasovana nezaupnica) -ministra za zdravstvo Božidarja Voljča (DZ o interpelaciji ni odločal)
1997	1	-Vlade Republike Slovenije (predlagani sklep o oceni vlade ni sprejet)
1998	3	-ministra za obrambo Alojza Krapeža (minister odstopi pred glasovanjem) -ministra za šolstvo in šport Slavka Gabra (nezaupnica ni izglasovana) -ministra za notranje zadeve Mirka Bandlja (izglasovana nezaupnica)
1999	2	-ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano Cirila Smrkolja (nezaupnica ni izglasovana) -ministra za finance Mitje Gasparija (nezaupnica ni izglasovana)

2000	1	-ministra za zunanje zadeve Lojzeta Peterleta (DZ o interpelaciji ni odločal)
2001	1	-ministra za okolje in prostor Janeza Kopača (nezaupnica ni izglasovana)
2002	0	
2003	0	
2004	3	-ministra za notranje zadeve Rada Bohinca(nezaupnica ni izglasovana) -ministra za zdravje Dušana Kebra (nezaupnica ni izglasovana) -Vlade Republike Slovenije (DZ o interpelaciji ni odločal)
	Skupaj = 21	

Vir: Žagar in Koselj (2004); Dobesedni zapisi sej državnega zbora.

Iz pregleda interpelacij za celotno obdobje od leta 1992 do 2004 je razvidno, da se ta institut uporablja veliko bolj poredko kot poslanska vprašanja. Kar je razumljivo, saj so pri tem institutu možne bolj ostre posledice in tudi sam postopek je bolj dolgotrajen. Glede na dolgotrajnost postopka je moje mnenje, da se še vedno uporablja dokaj pogosto, saj imamo v vsem tem obdobju samo dve leti, v katerih ni bila vložena nobena interpelacija. Opozoriti pa moram še, da sta bili interpelaciji iz leta 1992 zoper ministra za zunanje zadeve Dimitrija Rupla in ministra za notranje zadeve Igorja Bavčarja vloženi še v času pred konstituiranjem 90 članskega državnega zbora, torej še v času tridomne skupščine Republike Slovenije (Žagar in Koselj 2004). Skupaj je bilo v tem obdobju vloženih 21 interpelacij. Od teh sta bili dve interpelaciji o delu in odgovornosti vlade Republike Slovenije, ostale interpelacije pa se nanašajo na delo posameznih ministrov.

Zanimiva je tudi analiza, kako so se interpelacije razpletle oziroma kakšne so njihove posledice. Sklepe, ki so jih sprejeli v državnem zboru, sem poiskala na uradni strani državnega zbora, v dobesednih zapisih sej. Iz tabele 6.4 je razvidno, da državni zbor zaradi različnih vzrokov šestkrat ni odločal o interpelaciji: ali zato, ker je bila izglasovana nezaupnica celotni vladi in je bila zato interpelacija zoper posameznega ministra brezpredmetna, kot je to v primeru Rupla, ali pa interpelacija ni bila vložena v skladu s poslovnikom državnega zbora. V desetih primerih interpelacij proti posameznim ministrom na koncu razprave ministru nezaupnica ni bila izglasovana. V primeru, ko so leta 1997

obravnavali interpelacijo o delu in odgovornosti vlade, so predlagatelji želeli, da se sprejme njihova ocena o delu vlade, vendar na koncu razprave njihov predlog ni bil sprejet. V dveh primerih se je zgodilo, da je minister odstopil že pred obravnavo o nezaupnici proti njemu, v dveh primerih pa se je zgodilo, da je bila ministru na koncu obravnave interpelacije izglasovana nezaupnica in je bil zato razrešen s položaja ministra. Ali je interpelacija v primeru, da se ne konča z izglasovano nezaupnico, brezpredmetna? Tu bi se strinjala z Repovžem (*Delo*, 31. 1. 2002), ko pravi: »/vendar odstavitev ministra ni merilo interpelacije – glavčina te igre se odvije, še preden se vanjo vključijo poslanci. Zelo redko se tudi v drugih državah zgodi, da opozicija z interpelacijo uspe. Interpelacija je namreč politični šov, s katerim opozicija poskuša odvzeti verodostojnost vladajočim«. Interpelacije so namreč medijsko zelo odmevne in jo posamezniki in politične stranke uporabljajo tudi kot način samopromocije.

Zaupnica, nezaupnica, poslanska vprašanja in interpelacija so oblike uveljavljanja politične odgovornosti. Njihova posledica je lahko prenehanje funkcije ministra oziroma vlade, kar pa le delno velja za interpelacijo, ki se lahko konča tudi drugače, v celoti pa to ne velja za poslanska vprašanja, na podlagi katerih minister ne more izgubiti svoje funkcije, politično gledano pa lahko tudi poslansko vprašanje v končni posledici privede do zamenjave na funkciji (Grad in Kaučič 2001: 272). Natančneje sem v tem poglavju predstavila predvsem poslanska vprašanja in interpelacijo, kjer sem lahko tudi s številkami in primeri natančno prikazala, koliko se ta instrumenta uporabljata v Sloveniji, medtem ko za zaupnico in nezaupnico žal niso nikjer zbrani tako natančni podatki in zato nisem mogla narediti natančne analize o njuni uporabi.

Ustava pa poleg teh instrumentov v 119. členu določa tudi možnost obtožbe zoper predsednika vlade in ministra, in sicer lahko »predsednika vlade ali ministre državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij« (Ustava RS). Pri tem pa ne gre za politično odgovornost, ampak za individualno kazensko odgovornost (Grad in Kaučič 2001: 272). Obtožba najvišjih funkcionarjev je v parlamentarnih demokracijah izreden instrument, ki se uporablja zelo redko in le kot skrajno sredstvo uveljavljanja njihove odgovornosti, saj se lahko »uporabi le ob kršitvah ustave in zakonov pri opravljanju funkcije, ne pa tudi kot sredstvo za ugotavljanje ustreznosti ali primernosti ravnanja nekega funkcionarja« (Rupnik, Cijan in Grafenauer 1996: 215). Pri nas so v državnem zboru le enkrat obravnavali predlog ustavne obtožbe, in sicer zoper takratnega

predsednika vlade Janeza Drnovška, vendar sklep o obtožbi ni bil sprejet (Dobesedni zapis 29. izredne seje DZ, 9. 12. 1998).

V tem delu sem torej analizirala, kakšni instrumenti so državnemu zboru na voljo za nadzor nad vlado. Iz analize je razvidno, da te institute po pričakovanju uporablja predvsem opozicija kot način pritiska tako na vlado kot vladajočo koalicijo v državnem zboru.

Na tem mestu moram tudi opozoriti, da v parlamentarnem sistemu nista nujno glavna nasprotnika vlada kot nosilec izvršilne oblasti in parlament kot nosilec zakonodajne oblasti, ampak poteka ločevanje pogosto po strankarski pripadnosti in si tako stojita nasproti vlada, katere ministri prihajajo povečini iz vladajoče koalicije, in parlamentarna pozicija naproti opoziciji. To pa zamegljuje načelo delitve oblasti na zakonodajno in izvršilno, saj sta »/t/ako zakonodajna kot eksekutiva odvisni od strankarske organizacije zaradi volilne podpore in rekrutiranja političnega razreda (strankarska izbira). Stranka je torej mesto, kjer se odvija fuzija zakonodajne in izvršne oblasti« (Brezovšek 1995: 99–100). In zato tudi ni presenetljivo, da pozicija v državnem zboru ne napada vlade, katere ministri prihajajo iz istih strank.

V tem prvem delu svoje naloge sem analizirala horizontalno delitev oblasti, predvsem pa me je zanimal odnos med državnim zborom kot nosilcem zakonodajne funkcije in vlado kot nosilcem izvršilne funkcije. Ker sem v hipotezi predvidevala, da se razmerje med njima odmika od klasične parlamentarne delitve državnih funkcij v smeri skupščinskega sistema, sem zato analizirala predvsem posebnosti v njunem odnosu in prikazala, da je v odnosu med njima dejansko še veliko ostankov preteklega skupščinskega sistema.

V slovenski ustavi je določeno, da ima oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava RS). V Sloveniji smo torej z novo ureditvijo sprejeli parlamentarni sistem

vendar pa je v ustavo prišlo nekaj določb, ki so kljub razglasitvi načela parlamentarnega sistema uvedle v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo vrsto elementov nekdanjega skupščinskega sistema. Zato naš sistem v praksi deluje na način, ki je bližje skupščinskemu kot parlamentarnemu. Posledica tega pa je tudi, da je načelo delitve oblasti zabrisano in da se v precejšni meri ne upošteva, kar glede na povedano velja zlasti za razmerje med državnim zborom in vlado. Položaj slednje je zlasti na normativni ravni bistveno šibkejši, kot je to navada pri parlamentarnem sistemu, pa tudi pooblastila šefa države v razmerju do državnega zbora so šibkejša kot sicer. Zato v celoti gledano – vsaj na normativni ravni – v naši ureditvi zakonodajna oblast močno prevladuje nad izvršilno (Grad in Kaučič 2001: 177).

Tudi Zajc (1997: 22) trdi, da se je v Sloveniji vzpostavil »t/akšen model, ki predpostavlja šibko, razparcelirano vlado in razmejitev pristojnosti oblikovanja politik v korist parlamenta. Zaradi tega je zamegljena odgovornost za učinkovito oblikovanje in vodenje politik ter njihovo uresničevanje. Državni zbor skuša biti vrhovni upravljavec države tudi v operativnem smislu, hierarhično nadrejen izvršilni in upravni oblasti«.

Tako da na horizontalni ravni ne moremo govoriti o ravnotežju med nosilci državnih funkcij, še posebej pride to neravnotežje do izraza med vlado in državnim zborom. Že iz sheme 5.2, kjer je prikazana organizacija državne oblasti po ustavi iz leta 1991, kot so je skicirali Grad in dr. (1999: 69), je razvidno, da je državni zbor v osrednjem in nadrejenem položaju glede na druge nosilce državnih funkcij, predvsem do vlade. »Nujna praktična posledica takega stanja je, da pristojnosti niso dovolj jasno razmejene in da zato tudi odgovornost ni dovolj razvidna« (Grad 2000: 306).

7. VPLIV VSTOPA SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO NA RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO

Za razliko od horizontalne delitve oblasti, po kateri se v Sloveniji oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti, bom torej v drugem delu svoje naloge analizirala, kako vertikalna delitev oblasti, to je delitev oblasti med različnimi rangi, deluje na ravnotežje med vlado in državnim zborom. Pri tem se bom osredotočila le na delitev oblasti med vlado in državnim zborom na eni strani in institucijam Evropske unije na drugi strani in ne na nižje range, kot so na primer občine. V nadaljevanju bom namesto Evropska unija, EU ali Skupnost uporabljala termin Unija, ki, kot pravi Bučar (2004: 128), pridobiva na legitimnosti, pri citiranju odlomkov pa bom obdržala termin, ki ga je uporabil avtor.

Zaradi omejenosti dolžine naloge ne bom natančno analizirala delovanja vseh institucij Unije, ki posredno ali neposredno vplivajo na nacionalne državne funkcije, ampak se bom omejila le na spremembe, ki jih je zaznati v odnosu med vlado in državnim zborom, in kako so se zaradi vstopa Slovenije v Unijo spremenile njune funkcije. V svoji hipotezi sem namreč predvidevala, da vstop Slovenije v Unijo vpliva na spremembo ravnotežja med državnim zborom in vlado v korist vlade. Z analizo bom v nadaljevanju poskušala dokazati to hipotezo oziroma jo bom v nasprotnem primeru ovrgla.

Kot sem prikazala že v prvem delu svoje naloge, je Slovenija doživela že veliko sprememb v sistemu državne oblasti, pri čemer sem bila osredotočena predvsem na prehod iz

skupščinskega v parlamentarni sistem, oziroma so me zanimali predvsem ostanki skupščinskega sistema, ki so še vedno zelo prisotni v naši parlamentarni ureditvi. Državna ureditev torej ni nekaj statičnega, ampak se skozi čas spreminja tako pod vplivom notranjih kot zunanjih dejavnikov. Lahko bi rekla, da predstavlja prehod iz skupščinskega v parlamentarni sistem veliko spremembo, skozi katero je šla naša državna ureditev, naslednja prelomnica, ki vpliva na naš državni sistem, pa je vstop Slovenije v Unijo. Tudi Zajc (2004: 213) pravi, da se je »parlamentarna demokracija, temelječa na načelu nacionalne suverenosti, v zadnji tretjini 20. stoletja srečala z novimi izzivi, ki jih prinašajo izredno intenzivne spremembe, ki vplivajo na razmerje moči znotraj držav in tudi med njimi«. V preteklosti smo bili priča predvsem spremembam v posameznih državah, ali v primeru padca socializma v skupini držav s podobno ureditvijo, sedaj pa se pod vplivom globalizacije in evropeizacije spremembe dogajajo v tako rekoč vseh državah, pri čemer me zanimajo predvsem spremembe, ki so dogajajo v Sloveniji kot posledica vstopa v Unijo. Te spremembe pa niso enkratne samo za Slovenijo, ampak so se in se še vedno dogajajo v prav vseh državah članicah Unije in državah, ki se Uniji še želijo priključiti. »Načini in sredstva modernizacije v sedanjem času so postali izredno kompleksni in intenzivni – govorimo o pravih valovih vsesplošne modernizacije, ki načenjajo tradicionalne predstave tako o pristojnostih kot odgovornosti nacionalne države« (Zajc 2004: 213). Vsi ti procesi torej vplivajo na vlogo nacionalne države. »Tako kot procesi evropeizacije tudi procesi globalizacije in internacionalizacije zmanjšujejo tradicionalno vlogo političnih, ekonomskih, kulturnih, informacijskih in še katerih meja« (Brinar 1998: 245). Ne samo, da se spreminjajo meje, ampak se v tem procesu spreminja tudi vloga držav, saj »globalizacija zahteva od njih radikalno rekonstruiranje njihove dosedanja moči, funkcij, vpliva in avtoritete. V tem pogledu je prišla najdlje Evropska unija, ki počasi uveljavlja nova pravila delitve suverenosti med nadnacionalno, nacionalno in regionalno ravni« (Rizman 2001: 24). V literaturi je moč najti veliko definicij, globalizacije in evropeizacije, ki sta zelo široka pojma in zajemata veliko vplivov in sprememb. Za mojo analizo sta primerni predvsem naslednji definiciji evropeizacije. Prva definicija obravnava evropeizacijo z vidika od zgoraj navzdol (pristop *top-down*), ko pravi, da je evropeizacija »prodiranje ustanov in procesov na ravni EU v nacionalne in subnacionalne strukture držav članic EU« (Krašovec in Lah 2004: 168). Ladrech pa opredeli evropeizacijo kot »naraščajoči proces preoblikovanja nacionalnih politik in smeri njihovega delovanja do stopnje, ko postane politična in ekonomska dinamika Evropskih skupnosti del organizacijske logike nacionalnih politik in odločanja o njih« (Brinar 1998: 242). Mene pri tem zanima predvsem evropeizacija kot proces usklajevanja delovanja

države z delovanjem Unije in spremembe na nacionalni ravni, ki jih tako usklajevanje prinaša. Globalizacijo pa lahko enostavno definiramo kot »naraščajočo povezanost in medsebojno odvisnost v sodobnem svetu, oz. kot nastajanje celega omrežja medsebojnih interakcij na vseh področjih, od gospodarskega do ekološkega in varnostnega« (Zajc 2004: 213). Seveda pa tako evropeizacija kot globalizacija nista samo *top-down* procesa, ampak potekata tudi v nasprotni smeri, saj tudi države članice vplivajo na oblikovanje politik in ustanov Unije. Na tem mestu ne bom natančneje opisovala teh procesov, ampak sem jih samo na kratko definirala kot podlago oziroma širši okvir sprememb, ki se dogajajo v nacionalnih državah.

Slovenija je postala polnopravna članica Unije 1. maja 2004, prilagajanje pravnega reda in institucionalnega delovanja na novi red pa se je začel že veliko prej. Sporazum o sodelovanju med Unijo in Slovenijo je bil podpisan že 5. aprila 1993, Sporazum o pridružitvi je bil podpisan 10. junija 1996, ko je bila tudi vložena prošnja za članstvo, ratificiran pa 15. julija 1997 (Zajc 1998: 150–154). »Proces prilagajanja naših zakonov in drugih predpisov, ki sestavljajo pravni red Republike Slovenije, pravnim aktom Evropske skupnosti pa se je formalno začel šele s podpisom sporazuma o pridružitvi, sklenjenega 10. julija 1996 med Republiko Slovenijo in Evropsko skupnostjo ter njenimi državnimi članicami« (Zajc 1998: 154). Januarja 1998 je vlada pripravila Strategijo Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo, v februarju 1998 pa jo je obravnaval državni zbor (Zajc 1998: 152). Z vključitvijo prenese država del suverenosti na Unijo, saj je »/z/načilnost pravnega reda Skupnosti, da je prišlo do prenosa izvrševanja dela suverenosti z nacionalnih organov na institucije Skupnosti« (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 32). In v ta namen je bil naši ustavi, kot sem že omenila, dodan 3. a člen, ki določa, da »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije« (Ustava RS).

Ustava pa v tem istem 3. a členu določi tudi temelj odnosa med vlado in državnim zborom, saj določa, da »v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju« (Ustava RS).

Z vstopom države v Unijo se torej spremenijo meje ali okvirji odločanja, saj nacionalne vladne institucije niso več edine pristojne za sprejemanje odločitev. Obseg nacionalnega oblikovanja politik se mora z vstopom v Unijo razširiti, saj se v postopek oblikovanja politik vključijo centralne institucije Unije (Andersen in Eliassen 2001: 12). Slovenija je morala v procesu pogajanj za vstop v Unijo sprejeti celoten *acquire*

communautaire, to je celotni pravni red Unije. Poleg tega je bila 29. oktobra 2004 v Rimu podpisana Pogodba o ustavi za Evropo, ki bo začela veljati, ko jo bodo podpisale vse države članice. Državni zbor jo je med prvimi ratificiral 1. februarja 2005 (Kaj prinaša Evropska ustava?). Z vsemi temi dejanji je Slovenija prenesla del suverenosti na Unijo, saj mora sprejemati vso zakonodajo, ki se sprejema na ravni Unije, saj ima pravni red Unije prednost pred pravnim redom države članice, ki mora biti z njim usklajen. Nacionalni parlamenti in s tem tudi državni zbor niso več edini pristojni za sprejemanje zakonov, ki tvorijo pravni red nacionalne države. Državni zbor je s tem zgubil del svojih pristojnosti in svoje moči kot edinega zakonodajalce, vprašanje pa je, koliko je državni zbor zgubil in ali je tudi kaj pridobil.

V prvem delu svoje naloge, kjer sem analizirala horizontalno delitev oblasti, sem prišla do ugotovitve, da ima državni zbor močno osrednjo vlogo in veliko več pristojnosti in moči, kot je to značilno za klasičen parlamentarni sistem. Da bom ugotovila, kako je vstop Slovenije v Unijo vplival na njegov položaj in ali se je ravnotežje med državnim zborom in vlado kaj spremenilo, bom sprva na kratko predstavila glavne institucije Unije. Odnos med institucijami Unije je zelo kompleksen in ker moj cilj ni natančno analizirati delovanja Unije, bom obravnavala predvsem naloge in funkcije, ki vplivajo na odnos med nacionalnimi parlamenti in vladami. Zato bom tudi prikazala, kakšno vlogo imajo nacionalni parlamenti in vlade v posameznih institucijah, predvsem kakšno vlogo imajo pri imenovanju posameznikov v institucije, torej kakšno vlogo imajo pri oblikovanju in delovanju posamezne institucije in kakšno vlogo imajo posamezne institucije Unije pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje.

7.1. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

V nadaljevanju bom na kratko predstavila glavne institucije Unije, to so Svet Evropske unije oz. Svet ministrov, Evropski parlament, Evropski svet in Evropska komisija. Na začetku njihove predstavitve, bom najprej povzela, kakšne funkcije jim določa Pogodba o ustavi za Evropo, pri čemer moram poudariti, da Pogodba še ni stopila v veljavo, saj jo morajo najprej sprejeti vse države članice, kar naj bi se predvidoma zgodilo najkasneje do 1. novembra 2006 (Kaj prinaša evropska ustava?).

Na podlagi pogodbe iz Nice je Slovenija dobila štiri glasove v Svetu, sedem poslancev v Evropskem parlamentu in enega člana Komisije (Rupel 2002: 201).

7.1.1. Evropski svet

Evropski svet daje Uniji potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prioritete. Evropski svet sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic skupaj z njegovim predsednikom in predsednikom Komisije (Pogodba o ustavi za Evropo, I-21. člen). »Evropski svet je formalno pravno podlago dobil s Pogodbo o Evropski uniji, medtem ko so pred njo zasedanja na vrhu potekala neformalno. Zaradi svoje vloge – Uniji daje spodbudo za razvoj, za katerega določa tudi splošne politične smernice – in po svoji sestavi (predsedniki vlad in šefi držav članic) je eden najpomembnejših organov Unije« (Kofler in Rejec-Longar 2004: 150). »Od leta 1974 naprej so se šefi držav ali vlad sestajali vsaj dvakrat letno v okviru Evropskega sveta oziroma na 'evropskem vrhunskem sestanku'« (Kruschitz 2002: 450). Ta vrhunska srečanja so vedno tudi medijsko zelo odmevna, kar jim daje še večjo težo. Ob vsakem srečanju mediji poročajo, kakšne sklepe in smernice so sprejeli voditelji držav, medtem ko poteka na primer delo Evropskega parlamenta veliko bolj v ozadju in potih.

V Evropskem svetu sodeluje torej predsednik Republike Slovenije ali pa predstavnik vlade, medtem ko državni zbor na teh srečanjih ne sodeluje.

7.1.2. Evropski parlament

Evropski parlament skupaj s Svetom ministrov opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo, opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja in izvoli predsednika Komisije. Člani Evropskega parlamenta se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo petih let (Pogodba o ustavi za Evropo, I-20. člen).

Pomen Evropskega parlamenta je v veliki meri simboličen, saj je edina neposredna izvoljena institucija. Z neposrednimi volitvami so člani Evropskega parlamenta zahtevali večjo moč, kar jim je omogočilo večjo neodvisnost od nacionalnih parlamentov, političnih strank in vlad (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 21). »Njegov pomen se je močno povečal – medtem ko je na začetku 70ih imel le posvetovalno vlogo, ima konec 20. stoletja več moči kot nacionalni parlament, vendar pa po svojih pristojnostih ne dosega Sveta EU. Evropski parlament nima klasičnih zakonodajnih funkcij – na številnih področjih ima formalno še vedno posvetovalno vlogo, vendar pa si z Evropskim Svetom deli zakonodajne pristojnosti na 35 področjih« (Zajc 2004: 218). In prav Evropski parlament ima verjetno »največjo korist od

institucionalnih sprememb, saj je dejansko postal nekakšen prvi dom nepopolnega dvodomnega sistema, v katerem Svet od časa do časa deluje kot drugi dom« (Zajc 2004: 218). Ali kot pravi Lukšič (2002: 566): »Evropski parlament se je postopno spremenil iz zgolj posvetovalnega telesa v zakonodajni parlament, ki postopno dobiva pristojnosti, ki so bile do nedavnega značilne za nacionalne parlamente«.

Evropski parlament ima skupaj 732 poslancev, od tega smo jih sedem izvolili v Sloveniji (Poslanci Evropskega parlamenta), kar predstavlja 2,28 % vseh parlamentarcev, kar samo po sebi ni veliko in ne more odločilno vplivati na sprejem zakonodaje. Poslanci v Evropski parlament so torej voljeni na neposrednih volitvah in na njih ne more vplivati ne nacionalni parlament ne vlada, saj »e/vroposlanci niso predstavniki svojih držav in (vsaj teoretično) ne zastopajo svojih nacionalnih interesov« (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 40–41). Vpliv na njih imajo lahko do neke mere predvsem politične stranke, ki so jih kandidirale za evropske volitve. »Na evropskih volitvah namreč tekmujejo nacionalne stranke oziroma kandidati, ki jih izberejo nacionalne stranke. Boji za volilne glasove kandidatov potekajo po nacionalno določenih volilnih pravilih in z nacionalno obarvanimi volilnimi programi« (Fink Hafner 2004: 76). Kar pa ne pomeni, da nacionalni parlament nima stikov s evropskim parlamentom, saj daje le-ta »v/isoko prioriteto vzdrževanju povezav s nacionalnimi parlamenti držav članic Evropske unije. To se izvaja zlasti z rednimi srečanji med parlamentarnimi govorniki, predsedniki in med parlamentarnimi odbori parlamentov držav članic« (Kruschitz 2002: 443). Prav tako Evropski parlament organizira okrogle mize in bilateralne obiske z nacionalnimi parlamenti (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 227).

7.1.3. Svet ministrov (Svet Evropske unije)

V Pogodbi o ustavi za Evropo je Svet Evropske unije poimenovan kot Svet ministrov, v literaturi pa se navadno uporablja kar Svet, tako da bom tudi sama v nadaljevanju uporabila ta termin. Svet skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo, opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja. Svet sestavlja po en predstavnik države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade države članice, ki jo predstavlja, in izvršuje glasovalno pravico (Pogodba o ustavi za Evropo, I-23. člen).

»Svet EU je institucija, ki ji ponavadi rečemo zakonodajalec« (Sever 2004: 141). Zajc (2004: 217) pravi, da je Svet najpomembnejša institucija Unije in ga definira kot posebno

telo, sestavljeno iz predstavnikov izvršilnih oblasti držav članic, kar omogoča uveljavljanje interesov posameznih držav. »Sestavljajo ga predsedniki držav oz. njihovih vlad, kar pomeni, da se o vprašanjih določenega področja dogovarjajo in odločajo ustrezni resorni ministri. Svet je ključna institucija v procesu sprejemanja evropske zakonodaje, pri čemer pa si (od uveljavitve Maastrichtske pogodbe) zakonodajne pristojnosti deli z Evropskih parlamentom« (Zajc 2004: 141).

V Svetu ministrov sodelujejo ministri in glede na pomembno vlogo, ki jo ima Svet ministrov, tako dobi pomembno vlogo tudi vlada in s tem se hkrati spreminja tudi ravnotežje med vlado in državnim zborom. Vlada dobi preko Sveta ministrov pomembno zakonodajno funkcijo v okviru Unije in ker mora sprejeti in uveljaviti zakonodajo Unije tudi vsaka država članica, se tako večja moč vlade v naši državni ureditvi. »Čeprav ministri predstavljajo države članice, je Svet v prvi vrsti organ Skupnosti« (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 34). Res pa je, da so »ministri odgovorni svojim nacionalnim parlamentom in tudi javnemu mnenju« (Kruschitz 2002: 448). V Svetu ministrov torej odločajo nacionalne vlade preko posameznih ministrov, »državni zbor pa sodeluje v postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU le posredno, preko vlade« (Državni zbor in EU). Svet ministrov pa sam ni neposredno odgovoren nacionalnim parlamentom, so pa torej njim odgovorni posamezni ministri in navadno po srečanju Sveta v nacionalnem parlamentu predstavijo stališča, ki so jih zagovarjali na srečanju. Večina nacionalnih parlamentov je tudi vzpostavila mehanizme nadzora nad ministri, ki sodelujejo v Svetu ministrov. Navadno gre za posebne odbore, ki nadzirajo zakonodajne predloge, ki se oblikujejo v Uniji, in preiskujejo, kakšno stališče je zastopal in zagovarjal njihov minister v Svetu (Heyes-Renshaw in Wallace 1997: 225–226). Tako tudi delovni telesi državnega zbora, pristojni za evropske zadeve in za zunanjo politiko, oblikujeta stališča, ki postanejo stališča Republike Slovenije, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju (Državni zbor in EU). Vlada mora sicer upoštevati stališča, ki jih sprejme državni zbor, vendar pa ima vseeno minister, ki se udeleži Sveta ministrov, do neke mere proste roke, saj na srečanju Sveta ministrov niso prisotni predstavniki državnega zbora, ki bi lahko neposredno nadzorovali, kakšno stališče tam zagovarja dotični minister. Ker srečanja Sveta ministrov niso javna, je nacionalnim akterjem težko natančno nadzorovati, kako poteka razprava na srečanju. Člani nacionalnih parlamentov in interesne skupine so tako odvisni od poročil svojih ministrov in novic iz javnih medijev. Poleg tega sam urnik odločanja v Svetu ministrov ne dopušča vedno dovolj časa, da bi se v nacionalni državi razpravljalo o posameznem vprašanju in se oblikovalo nacionalno stališče, zato ima v tem primeru ima minister bolj proste roke na srečanju Sveta ministrov. Vse to torej ministrom dopušča nekaj

fleksibilnosti pri odločanju v Svetu ministrov, kjer naj bi zagovarjali nacionalna stališča, ki so bila sprejeta v parlamentu (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 237). Vendar pa Pogodba o ustavi za Evropo tudi tu prinaša novost, saj bodo zasedanja Sveta ministrov, na katerih bodo obravnavali in odločali o zakonodajnih aktih Unije, javna (Kaj prinaša evropska ustava?). Tako bo tudi domači javnosti in nacionalnim parlamentom omogočen boljši nadzor nad delovanjem vlade v okviru Sveta.

Svetu ministrov vsakih šest mesecev predseduje druga država članica. Države pri tem rotirajo po vnaprej določenem vrstnem redu (Evropske skupnosti 2001: 487). Slovenija bo predsedovala Svetu ministrov od januarja do junija 2008 (Svet Evropske unije). Po sedanjem sistemu poteka predsedovanje po principu 'trojke', po katerem odgovornost nosijo predhodna, sedanja in prihodnja predsedujoča država. Če pa bo sprejeta Pogodba o ustavi za Evropo, pa se bodo z letom 2007 začela timska predsedovanja Evropski uniji in v tem primeru bo Slovenija skupaj z Nemčijo in Portugalsko vodila Unijo od 1. januarja 2007 do 30. junija 2008, še vedno pa bo v okviru tima predsedovala Uniji od januarja do junija 2008 (Predsedovanje evropskemu svetu). Lahko pričakujemo, da bo še posebej v obdobju predsedovanja, vlada še povečala svojo moč in vpliv. Nacionalni politični procesi so namreč najbolj pod vplivom Unije v času predsedovanja Svetu ministrov, ko se nacionalni akterji znajdejo v središču Sveta (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 236). V tem času ima predsedujoča država priložnost, da izoblikuje svoje prioritete ter vpliva na dnevni red in vsebino zadev« (Kofler in Rejec-Longar 2004: 154).

Posamezne države imajo različno število glasov v Svetu ministrov. Skupno je trenutno 321 glasov, od tega ima Slovenija štiri glasove, kar predstavlja 1,25 % vseh glasov, tako da tudi v Svetu Slovenija nima odločilnega števila glasov. »/M/ajhne države članice so namreč v zameno za zagotovljeno enakopravno zastopnost v Komisiji morale sprejeti zmanjšanje njihove relativne prevlade ponderiranih glasov v Svetu« (Lajh 2004: 59).

7.1.4. Evropska komisija

Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude, skrbi za uporabo sprejetih pogodb in ukrepov (in v prihodnje Ustave), ki jih institucije sprejmejo na njeni podlagi. Nadzira uporabo prava Unije, izvršuje proračun in upravlja programe. V skladu z Ustavo opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Ustavi, opravlja zastopanje Unije

navzven. Daje pobude za letno in večletno načrtovanje Unije in zakonodajni akti Unije se lahko sprejemajo le na podlagi predloga Komisije. Člani Komisije so izbrani na podlagi njihove splošne usposobljenosti, prvo Komisijo sestavlja po en državljan vsake države članice. Pri izvrševanju svojih obveznosti je Komisija popolnoma neodvisna, zato komisarji ne smejo zahtevati niti sprejemati navodil od posameznih vlad ali drugih organov, komisija kot celota pa je odgovorna Evropskemu parlamentu. Evropski parlament lahko glasuje o predlogu nezaupnice Komisiji. Če je nezaupnica izglasovana, člani Komisije kolektivno odstopijo (Pogodba o ustavi za Evropo, I-26. člen). Vendar pa Evropski parlament do sedaj še nikoli ni uporabil možnosti izglasovanja nezaupnice (Kruschitz 2002: 467).

Evropska komisija ima v vlogi pripravjalca zakonodaje ključno vlogo v procesu sprejemanja odločitev (Zupančič 2004: 176). Komisija ima namreč vlogo vira političnih iniciativ, kar jo postavlja v osrčje Unije (Kruschitz 2002: 463). »Tretja najpomembnejša institucija je Evropska komisija, ki najbolj dosledno izraža suverenost in enakost članic. Komisija naj bi za razliko od Sveta EU zagotavljala integracijo interesov in omogoča oblikovanje skupne volje, ne glede na voljo držav članic. Komisija pokriva praktično vsa področja oblikovanja politik, za katera odgovarjajo posamezni komisarji, ki jih imenujejo države članice« (Zajc 2004: 219). Komisija tako že po svoji sestavi in moči teži k temu, da bi prevzela vlogo nekakšne izvršilne oblasti, kar ji zaenkrat ni uspelo, se pa njene pristojnosti povečujejo (Zajc 2004: 219). Predpisi Unije se največkrat sprejemajo na podlagi predlogov oziroma pobud Evropske komisije, vendar pa Evropska komisija ne sprejema glavnih odločitev glede javnih politik Unije ali glede njihovih prioritet – to je izključna pristojnost (oziroma posebna pravica) Sveta Evropske unije ter v nekaterih primerih Evropskega parlamenta (Kruschitz 2002: 469-471).

Trenutno ima komisija petindvajset komisarjev, po enega iz vsake države članice, torej prihaja en komisar tudi iz Slovenije. Sedanjega slovenskega komisarja v Evropski komisiji Janeza Potočnika je v imenovanje za komisarja predlagal predsednik vlade. Državni zbor je v primeru imenovanja komisarja Potočnika sicer opravil predhodno predstavitev na seji matičnega delovnega telesa, to je odbora za zunanjo politiko (vendar ne v obliki zaslišanja), ne pa tudi na plenarni seji državnega zbora. So me pa iz urada vlade za informiranje, ki mi je posredoval te podatke, opozorili, da parlamentarna praksa glede postopka imenovanja evropskega komisarja v Sloveniji še ni natančno izoblikovana. Vsekakor pa imata tudi pri predlaganju kandidata za komisarja vlada in njen predsednik glavno vlogo. Kandidat se sicer predstavi tudi pristojnemu odboru državnega zbora, vendar pa le-ta nima ključne vloge pri izbiri kandidata.

Komisarje imenujejo vlade držav članic, vendar pa morajo delovati neodvisno v interesu Unije in ne nacionalne države (Roney 2000: 29). Zato je komisija tipičen nadnacionalni element, saj jo sestavljajo osebe, ki so povsem neodvisne od držav članic (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 33). »K/omisarji pri opravljanju svojih nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati nikakršnih navodil od posameznih vlad ali drugih organov« (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 38), vendar pa kljub temu večina komisarjev ohranja močne vezi s svojo državo (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 182). Komisija ne sme imeti političnih preferenc, ne sme imeti strankarske ali programske osnove in določenih političnih stališč. Te attribute imajo lahko le posamezne vlade, ki so zastopane v Svetu ministrov (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 176).

Zdaj ko sem predstavila glavne institucije Unije in vlogo državnega zbora in vlade v njih, pa bom v nadaljevanju na kratko predstavila postopke sprejemanja zakonodaje v Uniji, saj je iz teh postopkov lepo razvidna vloga in moč posameznih institucij in razmerje med njimi.

7.2. POSTOPKI SPREJEMANJA ZAKONODAJE V EVROPSKI UNIJI

V postopkih sprejemanja zakonodaje so dobro razvidna predvsem razmerja med Evropskim parlamentom, Komisijo in Svetom ministrov. Zgodovinsko gledano so se funkcije institucij postopoma spreminjale. Predvsem Evropski parlament je dobival vedno večja pooblastila in vedno večjo vlogo pri sprejemanju zakonodaje Unije. Sprva je namreč Evropski parlament po Rimski pogodbi imel le posvetovalno vlogo, Evropska komisija je pripravljala predloge, Svet ministrov pa je sprejemal zakonodajo. S kasneje sprejetimi pogodbami pa se je vloga Evropskega parlamenta postopoma povečevala, zlasti njegova pristojnost dopolnjevanja in celo sprejemanja predpisov. Rezultat tega procesa je, da Evropski parlament in Svet Evropske unije delita pristojnosti odločanja na številnih različnih področjih (Kruschitz 2002: 444). Kakšna je vloga Evropskega parlamenta in kakšna je vloga Sveta Evropske unije pri sprejemanju zakonodaje, pa je odvisno od postopka, ki se uporabi pri sprejemanju posameznega zakona. Pomembni so predvsem trije postopki, ki jih bom na kratko predstavila, in sicer postopek posvetovanja, postopek sodelovanja in postopek soodločanja.

»**Postopek posvetovanja** zahteva pripravo mnenja Evropskega parlamenta, preden se predlog kakšnega predpisa Evropske komisije sprejme na Svetu Evropske unije« (Kruschitz

2002: 444). Postopek posvetovanja je pravzaprav dialog med Komisijo in Svetom, vloga Evropskega parlamenta pa je v njem razmeroma majhna in je omejena na dajanje mnenja o predlogu odločitve (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 56–57).

»**Postopek sodelovanja** dopušča Evropskemu parlamentu izboljšanje predlaganih predpisov Evropske komisije z dopolnili (amandmaji). Ta postopek predvideva dve obravnavi predloga v Evropskem parlamentu, kar daje poslancem parlamenta obilo priložnosti za kontrolo in dopolnjevanje predlogov, ki jih pripravi Evropska komisija, in tudi predhodnih stališč Sveta Evropske unije glede zadevnega predpisa« (Kruschitz 2002: 444). V tem postopku ima Evropski parlament že bistveno večjo vlogo kot v postopku posvetovanja, kljub temu pa tudi tu še ne gre za pravo zakonodajno pristojnost, ker lahko Svet sprejme predlog tudi v primeru zavrnitve s strani parlamenta (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 58).

»**Postopek soodločanja** je značilen po tem, da se pristojnost odločanja v enakem obsegu deli med Evropskim parlamentom in Svetom Evropske unije. Tako morajo besedilo predpisa zaporedno potrditi Svet Evropske unije in Evropski parlament. Če se ne doseže potrebnega sporazuma, lahko Evropski parlament predlog popolnoma zavrne in s tem prepreči njegov sprejem« (Kruschitz 2002: 444). S tem postopkom dobi Evropski parlament položaj 'sozakonodajalca', saj ima pravico veta, tako da nobena odločitev ne more biti sprejeta proti njegovi volji. S tem postopkom pa se je zmanjšala moč Komisije, saj lahko Svet s kvalificirano večino odloči drugače, kot se je glasil predlog Komisije. Prej je tako odločitev Svet sprejel samo soglasno (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 58–59).

Odnosi med institucijami so se torej skozi čas spreminjali. Poenostavljeno bi lahko rekli, da je Svet ministrov pridobil na moči na račun Evropske komisije, Evropski parlament pa je pridobil na moči na račun Sveta ministrov (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 25). Klasična razlaga političnega procesa Unije, ki je veljala do sredine 80ih prejšnjega stoletja, je: Komisija predlaga, Evropski parlament svetuje in Svet ministrov odloči. Sedaj pa bi lahko rekli: Komisija predlaga, Svet ministrov in Evropski parlament pa skupaj odločita (Andersen, Eliassen in Sitter 2001: 21).

Navadno se obravnava Evropski parlament in Komisijo kot naravna zaveznika v zakonodajnem procesu, ker sta oba nadnacionalni instituciji, v nasprotju s Svetom ministrov, ki je medvladna institucija (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 193). »Najbolj pomembna institucija Unije je še vedno Svet, ki deluje kot arena nacionalnih predstavništev« (Andersen in Eliassen 2001a: 44). »Svet ministrov je sestavljen iz držav članic in v njem predstavniki zagovarjajo nacionalne interese. Svet je najbolj nacionalna institucija Unije, saj zagovarja nacionalne in ne nadnacionalne interese. Vendar pa moramo gledati na Svet kot predstavnike

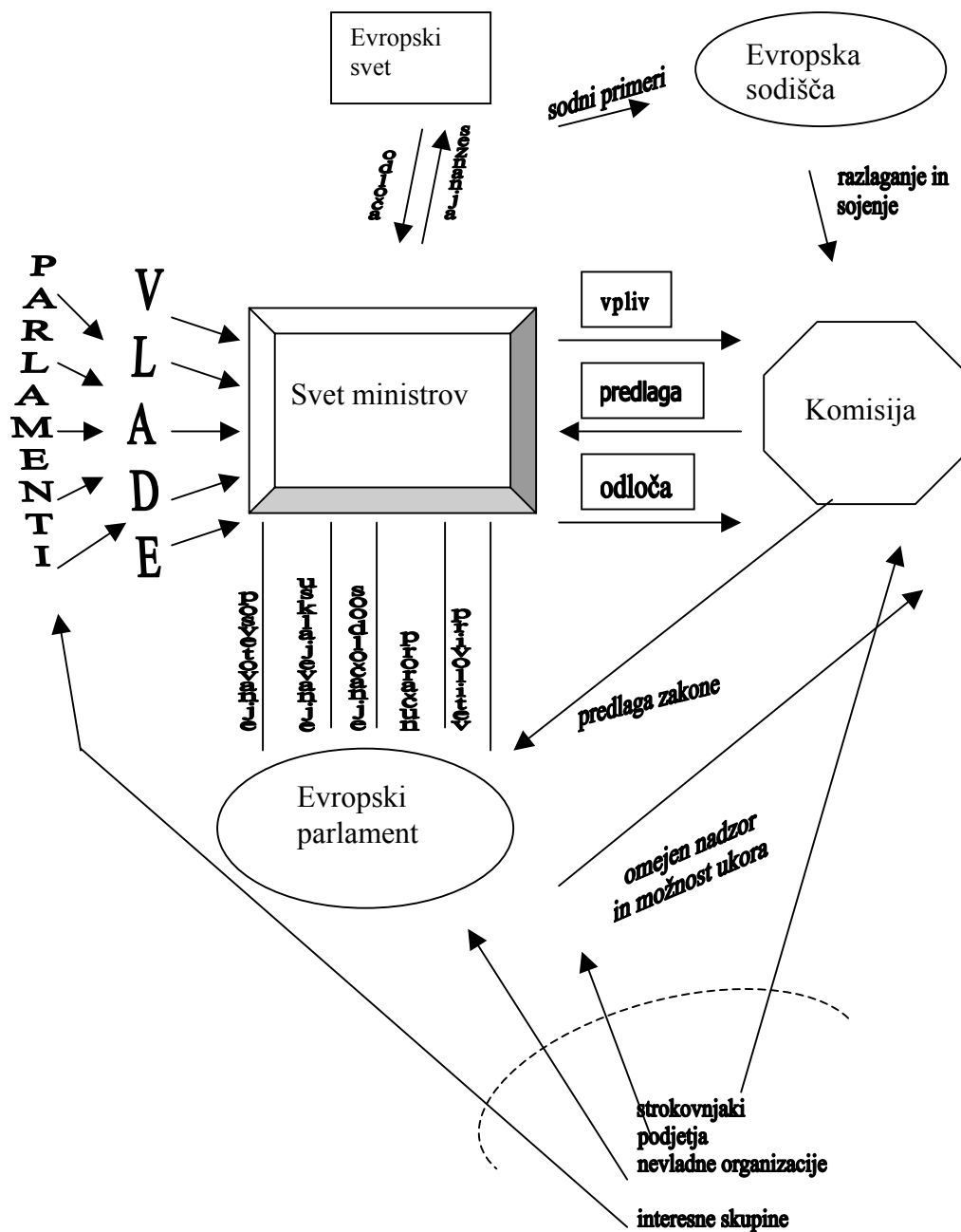
vlad ali celo samo dela vlad in ne celotne države članice» (Hayes-Renshaw in Wallace 1997: 211). V najpomembnejši institucije Unije ima torej najpomembnejšo vlogo vlada in njeni ministri, ki lahko v njej dokaj svobodno zagovarjajo svoja stališča, kar pa se bo z javnostjo delovanja spremenilo, saj bo državnemu zboru omogočen neposredni nadzor nad delovanjem ministrov.

8. NOVO RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO

Zaradi vpetosti v novo institucionalno okolje Unije se je spremenila tako vloga države kot tudi vloga državnega zbora in vlade. »Posledica tesne prepletenosti današnjih ekonomskih in geopolitičnih sistemov, kakršne človeštvo doslej ni poznalo, je zmanjševanje klasičnih funkcij nacionalne države« (Rizman, 1998: 17). »Nacionalna država je v razmerah globalizacije in integracijskih procesov v Evropi – predvsem mislimo Evropsko unijo – izgubila nekatere dosedanje attribute« (Rizman 1998: 22). Globalizacija zmanjšuje zmožnost nacionalne države, da deluje samostojno v oblikovanju in reševanju notranjih in internacionalnih političnih ciljev: moč in vloga teritorialne države je v zatonu, politična moč je preoblikovana (Held in McGrew 2003: 14). Zaradi prenosa dela suverenosti na nadnacionalno raven se je pogosto pisalo tudi o odmiranju nacionalne države, ki je zaradi izgube monopola nad odločanjem tako postala nepotrebna. Nekateri avtorji pa menijo, da je z vključevanjem države v nadnacionalne strukture le-ta povečala svojo moč in vpliv. Tako na primer Guibernau opisuje učinek globalizacije na multikulturalizem s politološkega vidika in pravi, da imajo nacionalne države novo in spremenjeno vlogo in da so nacionalne države »daleč od tega, da bi odmrle, temveč sta se njihova moč in vpliv iz prejšnjih dosti zoženih notranjih okvirov sedaj razširile še na nadnacionalno raven. Tako je postala nacionalna država politični dejavnik *per excellence* na svetovni (globalni) ravni« (Rizman 1998: 22). Tudi Rizman (1998: 22) pravi: »Dejstvo je, da so nacionalne države s privolitvijo v t. i. 'deljeno suverenost' v mednarodnem prostoru v bistvu povečale svoj prostor delovanja in vplivanja«. S spreminjanjem vloge države pa se spreminja tudi vloga državnega zbora in vlade.

V nadaljevanju predstavljam shemo 8.3, ki prikazuje institucije Unije in odnose med njimi, prav tako pa je v shemi prikazan tudi položaj nacionalnih vlad in parlamentov.

Shema 8.3: Pregled institucij Unije



Vir: Wallace (2000:11).

Institucije, ki so prikazane v shemi 8.3, sem na kratko prikazala že v prejšnjem poglavju. Shema 8.3 pa sem na tem mestu postavila, da še enkrat prikažem osrednji položaj Sveta ministrov, saj preko njega vlada pridobiva na moči. Nova vloga vlade in državnega zbora pa vpliva tudi na razmerje med njima. Iz sheme 8.3 je tudi lepo razvidno, da

imajo v institucijah Unije pomembno vlogo predvsem vlade držav članic, nacionalni parlamenti pa vplivajo na institucije Unije predvsem posredno preko vlad.

Z vstopom v Unijo sta torej tako državni zbor kot vlada prevzeli nove naloge in odgovornosti. Sprejet je bil tudi Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, ki »ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji« (Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije). V 3. členu tega zakona je določeno, da »v zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU« in nadalje: »glede zadev EU je vlada samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade, in tega zakona« (Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije). Zakon torej določa vlado kot predstavnico Slovenije, ki zastopa njena stališča v institucijah Unije. Kot sem že zgoraj prikazala, je po mnenju številnih avtorjev Svet ministrov najmočnejša in najpomembnejša institucija Unije. V njem pa odločajo ministri posameznih držav, ki tako sprejemajo najpomembnejše odločitve. Tako ima vlada pomembnejšo vlogo v okviru Unije, za razliko od državnega zbora, ki sicer ni čisto izključen iz delovanja Unije, nikakor pa nima tako pomembne in neposredno vloge v Uniji in vpliva na odločanje v Uniji predvsem preko vlade.

Državni zbor sodeluje tudi pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah Unije, ki so v okviru njegove pristojnosti. Kot pravi Vehar, »/v/ postopek sprejemanja pravnih aktov Evropske unije se vključuje Državni zbor z oblikovanjem stališč glede tistih aktov, ki bi po svoji vsebini sodili v pristojnost zakonodajnega telesa« (Igličar 2005: 102). Stališča državnega zbora se oblikujejo v dveh odborih. »O evropskih zadevah razpravlja in sprejme stališče Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko« (Igličar 2005: 102). Vlada mora ta stališča upoštevati pri svojem delovanju v institucijah Unije. Vlada mora nadalje sproti obveščati državni zbor o zadevah Unije in kadar vlada v okviru Unije zagovarja stališče, ki ga ni sprejelo pristojno delovno telo državnega zbora, mora o tem obvestiti državni zbor in svoje ravnanje utemeljiti (Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije). »Pomembnost parlamentarnega nadzora nad vlado je v tem, da je zakonodaja, ki se sprejema na nadnacionalni ravni, v neposrednem razmerju z domačo zakonodajo. Akti EU imajo prednost pred domačimi zakoni in so neposredno veljavni v vseh državah članicah« (Zajc 2004: 222). Tako naj bi državni zbor imel vpliv na vlado tudi v zadevah Unije in naj bi nadzoroval odločitve, ki jih vlada zagovarja v institucijah Unije. Vendar pa ima vlada vseeno,

kot sem že predhodno opisala, prav zaradi nejavnosti zasedanj Sveta ministrov dokaj proste roke pri odločanju in delovanju znotraj Sveta ministrov. Kot pravi Bogdanor, »predstavniško telo v vsakem primeru izgubi velik del svojih klasičnih pristojnosti, da nadzoruje vlado« (Zajc 2004: 217). S tem dobi vlada pomembno novo vlogo in »odločitve, ki bi jih na nacionalni ravni sprejemali poslanci, sprejemajo predstavniki nacionalnih vlad« (Zajc 2004: 216). Vendar pa institucije Unije niso ločene od držav članic, ampak so v njihovi lasti. Poleg tega so institucije Unije sestavljene iz institucij nacionalnih držav. Tej širši dimenziji delovanja pa se nacionalni parlamenti prilagajajo počasneje in so od nacionalnih institucij najbolj odmaknjeni od oblikovanja politik v Uniji (Wallace 2000: 27–28).

Poleg tega je Slovenija v Uniji šele eno leto in kljub temu da se je na vstop začela pripravljati že veliko prej, pa se mora tradicija odločanja in vodenja zadev Unije šele počasi povsem izoblikovati. Problem je tudi v tem, da so bile »evropske zadeve« dolgo časa obravnavane kot 'zunanje zadeve' in kot take v pristojnosti izvršne oblasti /.../ Tako so nacionalni parlamenti pravzaprav sami prišli v položaj, ko nimajo možnosti, da bi neposredno vplivali na sprejemanje zakonskih aktov, ki jih sprejemajo na ravni EU. Nobena institucija na ravni EU se z njimi ni dolžna posvetovati, prav tako pa nimajo možnosti, da bi dajali mnenje ali soglasje na akte, ki jih obravnavajo in sprejemajo institucije EU. Njihov vpliv je lahko le posreden, glede na to, da so ministri, ki sodelujejo v Evropskem svetu izvoljeni v njih« (Zajc 2004: 221).

Če je imel torej na horizontalni ravni delitve oblasti državni zbor osrednjo vlogo in mu je bila izvršilna oblast podrejena, bi lahko rekla, da ima z vidika vertikalni delitvi oblasti v okviru Slovenije osrednjo vlogo vlada, ki je aktivno vpeta v odločanje znotraj Unije, medtem ko imajo nacionalni parlamenti veliko manjšo vlogo znotraj Unije. Formalne pristojnosti nacionalnih parlamentov znotraj strukture Unije so po Dahlu omejene na pet osnovnih nalog:

- ratificiranje pogodb in dopolnitve k njim, vključeno s potrjevanjem pridruževanja novih držav članic;
- določanje finančnih sredstev;
- potrjevanje zakonodaje iz okvira EU in prilagajanje nacionalne zakonodaje;
- nadziranje vlad, ko sodelujejo v procesu odločanja na ravni EU (Zajc 2004: 222).

»Nacionalni parlamenti ohranjajo v sedANJI Evropski uniji pomembno vlogo s tem, da opravljajo velike legitimizacijske, reprezentativne in druge funkcije (formalne oz. ustavne in neformalne)« (Zajc 2005: 111). Te funkcije so bile v prvem obdobju razvoja Unije precej okrnjene, z večanjem moči nacionalnih parlamentov pa se ponovno krepijo. Zakonodajna funkcija nacionalnih parlamentov se je s prenosom pristojnosti na Unijo najbolj zmanjšala,

vendar pa se pogosto spregleda, »da omejitev na eni strani omogoča na drugi strani širitev zakonodajne vloge na ravni EU« (Zajc 2005: 111). Prav tako nacionalni parlamenti ohranjajo svojo funkcijo nadzora nad vlado. Kot opozarja Zajc (2005: 112), pa se »/k/lasična kontrola nad vlado pomembno dopolnjuje, deloma pa tudi nadomešča z novo funkcijo, to je s sodelovanjem pri pripravi stališč, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju in postopkih oblikovanja odločitev na ravni EU«.

Kljub temu da vlada sprejema odločitve znotraj Sveta, pa imajo parlamenti tudi vpliv na delovanje vlade znotraj Sveta, saj so »/n/a drugi strani vlade običajno dolžne, da informirajo parlamente o zadevah, ki so na dnevnem redu Evropskega sveta, poiščejo njihova stališča in da jih tudi upoštevajo, če jim parlament to posebej naloži, ali pa morajo pojasniti, zakaj nekega stališča ni bilo mogoče uveljaviti« (Zajc 2004: 223). Izkušnje nacionalnih parlamentov kažejo, da je moč nadzora odvisna od raznih dejavnikov in okoliščin. Obstoja namreč tudi vrsta omejitev in ovir. Parlamentarni nadzor je lahko omejen že zato, ker evropske zadeve še niso postale del nacionalno pomembnih vprašanj, saj parlamenti držav članic deloma še vedno upoštevajo tradicijo pomembnejše vloge izvršilne oblasti, ko gre za 'zunanje' zadeve. Ovira pa je tudi sama kompleksnost postopkov odločanja na ravni Unije – nacionalni parlamenti morajo biti sposobni sami ugotoviti, katere evropske zadeve so pomembne in kateri od različnih postopkov sprejemanja zakonodaje se uporabi pri odločanju o posamezni zadevi (Zajc 2004: 223). Največja ovira za nadzor vlade s strani nacionalnih parlamentov pa je večinsko glasovanje v Svetu ministrov. »Če večina ministrov v svetu sprejme odločitev, ki se razlikuje oz. nasprotuje stališču posameznega nacionalnega parlamenta, ki ga zagovarja posamezen član nacionalne vlade, pomeni, da se mora nacionalni parlament s tem sprijazniti« (Zajc 2004: 223). »Vpliv nacionalnih parlamentov pri nadzoru vlade bi se gotovo povečal, če bi bila zasedanja Evropskega sveta javna. Večja transparentnost bi omogočila, da bi nacionalni parlamenti neposredno ugotavljali, kako se obnaša njihov minister v teku pogajanj znotraj sveta« (Zajc 2004: 225). Intenzivnost nadzora parlamenta nad vlado, ko ta sodeluje v odločanju na ravni Unije, je odvisna tudi od razmerja med koalicijo in opozicijo. »Parlamenti, v katerih obstojajo velika nasprotja med koalicijo in opozicijo in ne zmorejo dovolj hitro uskladiti različnih interesov (oblikovati nacionalni interes) ali opredeliti skupna stališča, ne morejo dobro opravljati svoje nove funkcije« (Zajc 2004: 223).

Pomembne novosti s področja sodelovanja med institucijami Unije in nacionalnimi parlamenti prinaša Pogodba o ustavi za Evropo, katere del je tudi Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Protokol je bil sprejet, »/d/a bi spodbudil večjo udeležbo

nacionalnih parlamentov pri dejavnostih Unije in jim zagotovil boljše možnosti za izražanje mnenj o osnutkih evropskih zakonodajnih aktov» (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji). Pogodba o ustavi za Evropo tako pomeni velik napredek za vlogo nacionalnih parlamentov glede na sedanje stanje. »Nacionalnim parlamentom so namreč dane konkretne spodbude in pristojnosti za aktivno spremljanje evropske zakonodaje ter sodelovanje v procesih odločanja Evropske unije« (Šabič 2005: 144). Med pomembnejšimi določili tega protokola so, da Komisija dokumente o posvetovanju ob objavi neposredno posreduje tudi nacionalnim parlamentom, prav tako Komisija nacionalnim parlamentom posreduje tudi letni zakonodajni program istočasno kot Evropskemu parlamentu in Svetu, posreduje pa jim še osnutke evropskih zakonodajnih aktov. Tako bodo imeli nacionalni parlamenti veliko boljši nadzor nad zakonodajo, ki se sprejema, in bodo lahko pravočasno sprejemali stališča in dajali navodila vladi. Pri tem je pomembno tudi določilo, da mora od dne, ko je osnutek zakona posredovan nacionalnim parlamentom, do dne, ko je uvrščen na dnevni red Sveta, preteči šest tednov, kar naj bi dalo nacionalnim parlamentom dovolj časa za obravnavo zakonodajnega akta (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji). Pogodba o ustavi za Evropo tako »omogoča nacionalnim parlamentom, da se seznanijo z vsebino, obsegom in učinkom vsakega predloga evropskega akta in nadzorujejo njegovo obravnavo« (Zajc 2005: 110). Pri tem pa Zajc (2005: 110) opozarja, da je šest tednov kratek čas za »oblikovanje prepričljivih argumentov proti predlogu evropske zakonodaje, še posebej če je treba opraviti določene posvete z akterji zunaj parlamenta«. Tako tudi ta ureditev z vidika državnega zbora ni idealna, vendar pa vseeno veliko boljša kot dosedanja. Podaljšanje tega roka bi po drugi strani podaljšalo zakonodajni proces znotraj Unije, kar bi bilo z vidika učinkovitost Unije neustrezno.

Nacionalni parlamenti bodo lahko v prihodnje tudi nazaj na institucije Unije naslovili svoje stališče, ali osnutek zakonodajnega akta upošteva načelo subsidiarnosti. Prav tako se bodo dnevni redi in rezultati sej Sveta, skupaj z zapisniki sej, na katerih se bo razpravljalo o zakonodajnih aktih, posredovali nacionalnim parlamentom. Tako bodo imeli nacionalni parlamenti možnost v naprej izoblikovati stališče do zakonodajnih aktov, hkrati jim bo omogočen tudi nadzor nad tem, kakšno stališče je nacionalna vlada zagovarjala na seji Sveta (Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji). S tem protokolom se torej povečuje možnost sodelovanja nacionalnih parlamentov v institucijah Unije in možnost nadzora nad vlado.

Že sedaj pa imajo v državah članicah parlamenti različno vlogo in nekateri delujejo bolj v ozadju in sodelujejo v odločitvah Unije samo posredno preko vlade, v drugih državah

pa je parlament bolj v ospredju in ima večjo moč in tudi večji nadzor nad vlado. Za Slovenijo naj bi veljal drugi model. Državni zbor naj bi imel večjo moč nad vlado v odločanju znotraj Unije. Tak položaj si je skušal državni zbor pridobiti že v času pogajanj, saj je bil »državni zbor Republike Slovenije posebno dejaven pri nadzoru nad vlado in je razpravljal o vseh pogajalskih stališčih Slovenije« (Zajc 2004: 224). Glede na parlamente ostalih držav kandidat je bil v tem pogledu celo izjema, saj je razpravljal in potrjeval tudi vse pomembne dokumente o vstopanju Slovenije v Unijo, kot npr. Strategijo Slovenije za vključitev v Evropsko unijo in Državni program Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije. Organiziral pa je tudi javne predstavitve mnenj o vključevanju v Unijo in posebna posvetovanja o vlogi nacionalnih parlamentov v procesih širitve Unije (Zajc 2004: 224). »Pričakovati je, da bo državni zbor tako vlogo, kljub njeni posebni zahtevnosti, hotel in zmožni obdržati tudi v pogojih polnopravnega članstva« (Zajc 2004: 224). Vendar pa se je (po liberalnem modelu) monopol nacionalnih parlamentov v oblikovanju javnih politik okrnil, ohranil se je le deloma na nacionalni ravni. Nadzor nacionalnih parlamentov ne seže do Sveta in Komisije, ki sta izvršni oblastni ustanovi na ravni Unije. Prav tako evropske politike precej opredeljujejo vsebino in parametre nacionalnim javnim politikam v državah članicah EU (Fink Hafner 2004a: 29). Institucionalno gledano vsebuje Unija tako nadnacionalne kot medvladne elemente. Nadnacionalnost je izražena v prenosu (ali delitvi) dela suverenosti s strani držav na prepleteno institucionalno mrežo, v okviru katere se odločitve sprejemajo v osrednjem zakonodajnem organu, Svetu ministrov. Medvladni elementi Unije pa so odraženi na tistih področjih, kjer so države članice v odnosu do institucij pri procesih odločanja obdržale osrednjo vlogo, v smislu sprejemanja odločitev pa obdržale odločanje s soglasjem (Zupančič 2004: 174).

Seveda pa z vstopom v Unijo Slovenija ni v celoti izgubila pristojnosti odločanja in sprejemanja zakonodaje. Res je sicer, da zakonodaja Unije ureja vedno več področij, vendar pa pri odločanju velja načelo subsidiarnosti. Po pogodbi o ustavi Evrope je subsidiarnost eno temeljnih načel, saj I-11. člen določa, da »z/a izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti« (Pogodba o ustavi za Evropo). V skladu z načelom subsidiarnosti morajo biti odločitve sprejete na čim nižji ravni, kar istočasno pomeni čim bližje državljanom. To je zelo pomembno za razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost Unije. »V skladu z načelom subsidiarnosti lahko Skupnost sprejema ukrepe na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in v kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev

nameravanih ukrepov na centralni ravni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Skupnosti.« (Tratnik, Ferčič in Ferlinc 2004: 11).

Države članice so zavezane, da implementirajo politike Unije. Vnos nove ravni političnega odločanja spremeni glavne politične akterje in institucionalne povezave skozi katere politični akterji vplivajo in oblikujejo politike (Hanf in Soetedorp 1998: 8). Vlada ima torej glavno vlogo pri sprejemanju odločitev v Uniji, še vedno pa ima državni zbor pomembno vlogo pri implementiranju teh odločitev. Sistem unije namreč prepusti velik del implementacije državam članicam s tem, ko se direktive prenesejo v nacionalno zakonodajo (Andersen, Eliassen in Sitter 2001: 36).

Z analizo sem torej prišla do zaključka, da se je ravnotežje med državnim zborom in vlado z vstopom Slovenije v Unijo spremenilo v korist vlade in torej lahko potrdim svojo hipotezo. Očitno pa je tudi, da želi državni zbor tudi v tej novi situaciji obdržati osrednjo vlogo, kar bi mu bo v bodoče še olajšal Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, ki je del Pogodbe o ustavi za Evropo, ki pa, kot trenutno kaže, ne bo sprejeta. Pa vendar Pogodba o ustavi nakazuje smer, v kateri se Unija institucionalno razvija, tako da lahko pričakujemo, da bodo nacionalni parlamenti sčasoma dobili večjo vlogo znotraj Unije. Kljub temu da je naš državni zbor med parlamenti držav članic, ki imajo večjo moč, in poskuša imeti vpliv na vlado pri odločanju v institucijah Unije, pa ima za zdaj, ko poteka odločanje v Svetu nejavno in državni zbor tudi nima natančnega nadzora nad zakonodajo, ki se sprejema, vlada dokaj proste roke pri odločanju. Na odnos med državnim zborom in vlado bo pomembno vplivala tako nadaljnja zakonodaja Unije kot tudi tradicija, ki se bo oblikovala znotraj Slovenije. Res je sicer, da so razni zakoni in protokoli temelj odnosa med državnim zborom in vlado, vendar pa se veliko odločitev sprejme, ko pride do konkretnega problema ali zadrege, kdo je za nekaj dejansko pristojen. In ko se bodo skozi čas uredila vsa ta področja in se bo izoblikovala neka tradicija ter bosta tako državni zbor kot vlada poznala vse svoje pristojnosti in možnosti vplivanja ena na drugo glede zadev Unije, se bo lahko zares ocenilo, kako se je spremenilo ravnotežje med državnim zborom in vlado zaradi vstopa v Unijo. Kljub oblikovanju razmerij med vlado in državnim zborom je odločanje odvisno tudi od njune sposobnosti oblikovanja in uveljavljanja nacionalnih interesov. Zajc (2005: 117) opozarja, da »medtem ko je državni zbor dosegel zadostno stopnjo institucionalizacije in tudi organizacijskih sposobnosti, mu zagotovo primanjkuje subjektivne oz. 'kulturne sposobnosti'«, da bi sodeloval pri zadevah Unije. Slovenskim poslancem manjka praktično razumevanje delovanja institucij Unije, prav tako pa tudi še niso vzpostavili stikov s

parlamentarci v državah, ki imajo največji vpliv na sprejemanje odločitev na ravni Unije, tako da v prihodnje poslance čaka še veliko dela, da bodo vzpostavili nadzor nad vlado in vzpostavili sodelovanje o zadevah Unije (Zajc 2005: 117–118). Zajc (2005: 118) zaključi svoje razmišljanje o vlogi državnega zbora v zadevah Unije z naslednjo ugotovitvijo:

Predpostavljamo, da državni zbor ob koncu svojega tretjega mandata oziroma ob samem formalnem vstopu v EU, še ni dovolj usposobljen za sodelovanje prek vlade v procesu odločanja na ravni EU, na primer z oblikovanjem stališč. Prav tako nima dovolj znanja za prenašanje odločitev oziroma 'evropolitik' v naše specifično okolje in njihovo pojasnjevanje. Gre za razumljivo pomanjkanje izkušenj, znanj in določenih rutin.

Izjemno pomembno je namreč, da nacionalni parlamenti natančno poznajo tako institucije kot politike Unije, saj se morajo »ob siceršnji obremenjenosti z nacionalnimi temami poslanci nacionalnih parlamentov zavedati tudi kompleksnosti procesov odločanja v Uniji« (Šabič 2005: 146). Pri tem je pomembna tudi strokovna pomoč, ki je na voljo parlamentu, tako notranja kot zunanja, in pa seveda dobra obveščenost poslancev. Nujna pa je tudi optimalna koordinacija strokovnih služb vseh vej oblasti, ki morajo med seboj sodelovati in ne tekmovati (Šabič 2005: 146).

9. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem analizirala delitev in omejitev oblasti v Republiki Sloveniji, pri čemer me je zanimalo predvsem razmerje med državnim zborom in vlado z vidika horizontalne in vertikalne delitve oblasti.

V prvem delu naloge sem poskušala dokazati prvo od dveh hipotez, v kateri sem predvidevala, da v Sloveniji delitev državnih funkcij odstopa od klasične parlamentarne delitve v smeri skupščinskega sistema. In ker je za parlamentarni sistem značilen predvsem dualizem med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, sem torej svojo analizo odstopanja od parlamentarnega sistema naredila na podlagi odnosa med državnim zborom kot nosilcem zakonodajne funkcije in vlado kot nosilcem izvršilne funkcije.

V ta namen sem na začetku naloge najprej analizirala, kaj je značilno za načelo enotnosti oblasti in kaj za načelo delitve oblasti, ki sta temeljni načeli organizacije državne oblasti, saj skupščinski sistem temelji na načelu enotnosti oblasti, parlamentarni pa na načelu delitve oblasti. V nadaljevanju sem poleg skupščinskega in parlamentarnega sistema

organizacije državne oblasti predstavila tudi predsedniški sistem, ki prav tako temelji na načelu delitve, ali še bolje ločitve oblasti, saj je iz primerjave med predsedniškim in parlamentarnim sistemom lažje razbrati, kaj so posebnosti parlamentarnega sistema. Glavna značilnost skupščinskega sistema je, da je vsa oblast skoncentrirana v skupščini, ki je zakonodajni organ in nadzoruje vse ostale organe oblasti, ki so ji podrejeni. Vlada pa je v tem sistemu le nekakšen izvršni odbor same skupščine. Nasprotno pa naj bi bila za odnos med zakonodajno in izvršilno oblastjo v parlamentarnem sistemu značilna medsebojna neodvisnost in medsebojni nadzor. V tem sistemu potrebuje vlada za svoje delovanje podporo v parlamentu in v primeru, da jo izgubi mora odstopiti ali pa se razpusti parlament. Tako lahko rečemo, da so v tem sistemu nosilci državnih funkcij še vedno vezani drug na drugega, medtem ko so v predsedniškem sistemu dejansko ločeni in niso odvisni od medsebojne podpore.

Pred uvedbo sedanjega sistema smo v Sloveniji imeli skupščinski sistem, kjer je normativno vsa oblast izhajala iz skupščine, dejansko pa je prihajalo do odstopanj od take ureditve in je izvršilna oblast imela več moči, kot je bilo to zakonsko določeno. Z Ustavo Republike Slovenije pa je bil določen parlamentarni sistem, ki deli oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno in ki smo ga prevzeli po nemškem modelu. Da pa bi ugotovila odstopanja od tega sistema, sem v nadaljevanju analizirala odnos med državnim zborom in vlado. Odnos med njima sem analizirala skozi funkcije, ki jima jih določajo predvsem Ustava Republike Slovenije, Zakon o vladi in Poslovnik državnega zbora. Funkcije državnega zbora se v osnovi delijo na zakonodajno, volilno in nadzorno, medtem ko vlada predvsem določa, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike in je za to odgovorna državnemu zboru. Na kratko pa sem analizirala tudi funkcije sodne veje oblasti, ki je v parlamentarnem sistemu sicer bolj v ozadju, je pa pomembna predvsem z vidika omejevanja oblasti, saj lahko predvsem ustavno sodišče vpliva tako na zakone in akte, ki jih sprejemata državni zbor in vlada, kot na razdelitev pristojnosti med nosilci oblasti.

V nadaljevanju sem s pomočjo funkcij, ki sem jih predhodno opredelila, analizirala razmerje med državnim zborom in vlado. Razmerje med njima sem analizirala predvsem skozi volilno in nadzorno funkcijo, ki sta na voljo predvsem državnemu zboru. In prav v volilni funkciji je največje odstopanje od parlamentarnega sistema. V naši ureditvi je namreč oblikovanje vlade v celoti v rokah državnega zbora, ki najprej na predlog predsednika republike izvoli predsednika vlade, ki v nadaljevanju predlaga listo ministrov, ki jih po predhodnem zaslišanju v državnem zboru le-ta izvoli. Tudi ko je vlada izoblikovana, lahko državni zbor še naprej vpliva na njeno sestavo, saj lahko celo zavrne razrešitev ministra, ki ga

hoče predsednik vlade razrešiti. S takim načinom oblikovanja je vlada močno vezana na državni zbor in njena legitimnost in moč izhajata iz državnega zbora. Zato ne moremo govoriti, da med njima vlada ravnotežje in enakopravnost, ampak se dejansko približujemo skupščinskemu sistemu.

V nadaljevanju sem odnos med državnim zborom in vlado analizirala še s pomočjo nadzorne funkcije. Državni zbor ima za nadzor nad vlado na voljo naslednje institute: nezaupnico, poslanska vprašanja in interpelacijo. Vlada pa ima na voljo le institut zaupnice, s pomočjo katere preizkuša svojo podporo v državnem zboru. Predvsem s poslanskimi vprašanji, ki so na sejah v državnem zboru na dnevnem redu enkrat mesečno, vršijo stalen pritisk na vlado. Pogostost uporabe teh institutov sem, v kolikor sem lahko pridobila podatke, v nalogi prikazala tudi s številkami. Je pa predvsem v tem delu razvidno, da bi morda bolj kot o ločevanju med državnim zborom in vlado lahko govorili o ločevanju med vladajočo koalicijo in opozicijo, saj te mehanizme nadzora uporablja predvsem opozicija. Po drugi strani pa vladajoče stranke v državnem zboru seveda ne napadajo vlade, katere ministri prihajajo po večini iz istih strank. Vsekakor pa se institute nadzora uporablja pogosto in se s tem vrši pritisk na vlado, ki je že tako šibka in je bolj kot predsedniku vlade tako kolektivno vlada kot celota, kot posamezni ministri, odgovorna državnemu zboru.

V prvem delu sem torej predvsem skozi analizo volilne in nadzorne funkcije državnega zbora analizirala razmerje med državnim zborom in vlado. In če je v skupščinskem sistemu v Sloveniji prihajajo do odstopanj od normativne ureditve in je imela izvršilna oblast dejansko več moči, kot je to značilno za skupščinski sistem, bi lahko rekli, da tudi v parlamentarnem sistemu, ki smo ga uvedli, prihaja do odstopanj od značilnosti parlamentarnega sistema, saj je vlada v našem sistemu veliko bolj vezana na državni zbor. Tako da lahko potrdim svojo prvo hipotezo in trdim, da v Sloveniji delitev državnih funkcij dejansko odstopa od klasične parlamentarne delitve v smeri skupščinskega sistema.

V drugem delu svoje naloge pa sem poskušala ugotoviti, ali vstop Slovenije v Unijo vpliva na razmerje med vlado in državnim zborom. V tem delu sem torej skušala dokazati svojo drugo hipotezo v kateri sem predvidevala, da vstop Slovenije v Evropsko unijo vpliva na spremembo ravnotežja med državnim zborom in vlado v prid vlade.

V ta namen sem najprej naredila prikaz najpomembnejših institucij Unije, to so Evropski svet, Evropski parlament, Svet ministrov in Evropska komisija, in analizirala, kakšno vlogo imata državni zbor in vlada v njihovem oblikovanju in delovanju. V okviru Evropskega sveta se srečujejo predsedniki držav ali predsedniki vlad, člani evropskega parlamenta so izvoljeni na neposrednih volitvah in na njih nimajo vpliva ne nacionalni

parlamenti ne vlade, imajo pa na njih določen vpliv politične stranke, ki so jih postavile na volilne liste. V Evropski komisiji ima vsaka država članica po enega komisarja. Komisarja iz Slovenije je predlagal takratni predsednik vlade Anton Rop, državni zbor pa ni imel vpliva na to odločitev. V svetu ministrov pa se srečujejo ministri, pristojni za posamezna področja, državni zbor pa nima vpliva na njegovo sestavo in delovanje.

Analizirala pa sem tudi funkcije teh institucij in glavne tri postopke sprejemanja zakonodaje v Uniji, to so postopek posvetovanja, postopek sodelovanja in postopek soodločanja. Iz analize funkcij in postopkov sprejemanja zakonodaje je razvidno, da je najpomembnejša institucija Unije Svet ministrov, ki je zakonodajalec Unije in ima predvsem v postopku posvetovanja in postopku sodelovanja moč sprejemati zakone brez privolitve Evropskega parlamenta, medtem ko v postopku soodločanja o sprejemu zakona odločata tako Svet kot Evropski parlament, saj morata zakon podpreti oba. Zgodovinsko gledano so se vloge posameznih institucij spreminjale in predvsem Evropski parlament je pridobil na svoji moči. Tako se tudi vedno manj uporablja postopek posvetovanja, v katerem Parlament nima nobene moči, in vedno bolj postopek soodločanja, s čimer se torej povečuje moč Parlamenta. Še vedno pa ostaja glavna institucija Unije Svet in vlada zaradi delovanja v njem torej pridobiva na moči. Državni zbor naj bi sicer sodeloval pri oblikovanju nacionalnih stališč, ki naj bi jih ministri zagovarjali v Svetu, vendar pa se morajo pri tem poslanci v državnem zboru zelo dobro spoznati na institucije in postopke odločanja v Uniji, sami morajo razbrati, kakšen postopek odločanja velja v posameznem primeru, in poleg tega morajo pri oblikovanju nacionalnega stališča poskušati doseči še konsenz med koalicijo in opozicijo, in če je potrebno, se morajo posvetovati še z zunanjimi strokovnjaki in interesnimi skupinami. Za vse to pa imajo zelo malo časa, saj morajo ob vsem tem opravljati še vse svoje ostale funkcije. In tudi če sprejmejo v državnem zboru stališče, težko nadzorujejo, ali posamezni minister dejansko zagovarja to stališče v Svetu, saj njegova zasedanja ne potekajo javno, kar pušča ministrom dokaj proste roke.

Pri analiziranju institucij Unije in njihovih funkcij sem se opirala tudi na Pogodbo o Ustavi za Evropo. Ob začetku pisanja naloge se je zdelo, da bo kljub nasprotovanju evroskeptikov pogodba sprejeta, medtem pa je bila z referendumom že zavrnjena v Franciji in na Nizozemskem, tako da nekateri celo napovedujejo, da je s tem Ustava mrtva in da to pomeni celo morebiten konec Unije, spet drugi pa pravijo, da take krize niso v Uniji nič novega. Kljub temu da torej ni jasno, kakšna bo usoda Ustave, sem v nalogi obdržala določila, ki naj bi jih prinesla Ustava, saj po mojem mnenju kažejo smer, v katero se bo Unija v prihodnje institucionalno razvijala. Poleg tega pa je veliko določil, ki so zapisana v ustavi v

veljavi že sedaj. Med pomembnejšimi novosti, ki naj bi jih Pogodba o Ustavi za Evropo prinesla, je z vidika državnega zbora Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, ki bi med drugim uvedel javnost srečanj Sveta. To bi državnemu zboru omogočalo nadzor nad delovanjem naših ministrov, poleg tega pa naj bi Komisija vse zakonske predloge posredovala tudi nacionalnim parlamentom in jim tako omogočila nadzor nad vsemi zakoni in oblikovanje nacionalnega interesa. Seveda pa tudi če bi bilo vse to uresničeno, še vedno ostaja na državnem zboru, da si dejansko izbori nadzor nad vlado v zadevah Unije. Ne smemo pa pozabiti, da je Slovenija v Uniji šele eno leto in se mora tradicija odločanja in delovanja znotraj Unije šele izoblikovati. Pri tem je ovira poleg zapletenosti delovanja Unije tudi dejstvo, da so se evropske zadeve dolgo smatrale za zunanje zadeve in da so bile kot take v pristojnosti ministrstva za zunanje zadeve.

Skratka na tem mestu lahko potrdim tudi svojo drugo hipotezo in trdim, da vstop Slovenije v Evropsko unijo vpliva na spremembo ravnotežja med državnim zborom in vlado v prid vlade. Morda bo s časoma, ko se bo oblikovala tradicija sodelovanja med državnim zborom in vlado, drugače, za sedaj pa je vsekakor vlada z vstopom Slovenije v Unijo pridobila veliko novih pristojnosti in moči, kar spreminja ravnotežje med njo in državnim zborom.

SEZNAM SHEM IN TABEL

Shema 3.1: Idealni model klasične oziroma liberalne sheme delitve oblasti	6
Shema 5.2: Organizacija državne oblasti po ustavi iz leta 1991	13
Shema 8.3: Pregled institucij Unije	51
Tabela 5.1: Funkcije in položaj vlade	18
Tabela 6.2: Število poslanskih vprašanj in pobud v mandatnem obdobju 2000-2004	32
Tabela 6.3: Število poslanskih vprašanj in pobud po mandatnih obdobjih	33
Tabela 6.4: Pregled interpelacij v državnem zboru 1992 – 2004	35

SEZNAM LITERATURE

MONOGRAFIJE IN ZBORNIKI

Andersen, Svein S. in Kjell A. Eliassen (2001) Introduction: The EU as a new political system. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) *Making policy in Europe*. Second edition, 3–19. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.

Andersen, S. Svein in Kjell A. Eliassen (2001a) Informal processes: Lobbying, actor strategies, coalitions and dependencies. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) *Making policy in Europe*. Second edition, 44–60. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.

Andersen, Svein S., Kjell A. Eliassen in Nick Sitter (2001) Formal processes: EU institutions and actors. V Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen (ur.) *Making policy in Europe*. Second edition, 20–43. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage publications.

Brinar, Irena (1998) Evropeizacija med uniformostjo in različnostjo. V Drago Zajc (ur.) *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, 241–258. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Bučar, Bojko (2004) Demokratičnost v Uniji. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 127–136. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Evropske skupnosti (2001) The institutions and bodies of the European union. V Bogomil Ferfila (ur.) *Slovenia and European Union = Slovenija in Evropska unija* (2002), 487–499. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica (2004) Ali obstajajo evropske stranke in evropski strankarski sistem? V Danica Fink Hafner (ur.) *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, 67–88. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica (2004a) Politične stranke in demokracija v okoliščinah globalizacije. V Danica Fink Hafner (ur.) *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, 13–41. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1996) *Državna ureditev Slovenije- druga spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1999) *Državna ureditev Slovenije- tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

- Grad, Franc (2000) *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc in Igor Kaučič (2001) *Ustavna ureditev Slovenije – Druga, spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: GV Založba.
- Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (1998) Small states and the europeanization of public policy. V Kenneth Hanf in Ben Soetendorp (ur.) *Adapting to European integration: small states and the European Union*, 1–13. London in New York: Longman.
- Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace (1997) *The council of ministers*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan press Ltd.
- Held, David in McGrew, Anthony (2003) The great globalization debate: an introduction. V David Held in Anthony McGrew (ur.) *The global transformations reader: An introduction to the globalization debate*. Second edition, 1–50. Oxford: Polity Press.
- Igličar, Albin (2005) Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.) *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, 93–106. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kaučič, Igor (1995) Funkcije predsednika republike in državni zbor. V *1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava: izobraževanje in usposabljanje v javni upravi*, 257–272. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Kofler, Romana in Katja Rejec-Longar (2004) Vodenje izvršilne oblasti v Evropski uniji: reforma predsedovanja. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 149–171. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krašovec, Alenka in Damjan Lajh (2004) Povezovanje in sodelovanje slovenskih parlamentarnih strank z evropskimi strankarskimi federacijami. V Danica Fink Hafner (ur.) *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, 165–183. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kruschitz, Doris (2002) Institucije in organi Evropske unije. V Bogomil Ferfila (ur.) *Slovenia and European Union = Slovenija in Evropska unija*, 443–486. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan (2004) Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji. V Danica Fink Hafner (ur.) *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*, 43–65. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lukšič, Igor (2001) *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Lukšič, Igor (2002) Evropske transnacionalne stranke. V Bogomil Ferfila (ur.) *Slovenia and European Union = Slovenija in Evropska unija*, 565–573. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Novak, Marko (2003) *Delitev oblasti: Medigra prava in politike*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Ribarič, Miha (1997) Odnos med predsednikom Republike Slovenije in vlado. V Marjan Brezovšek (ur.) *Demokracija-vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, 39–53. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Ribičič, Ciril (1997) Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije. V Marjan Brezovšek (ur.) *Demokracija-vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, 27–37. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Ribičič, Ciril (2000) *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.

Rizman, Rudi (1998) Ali sta nacionalna suverenost in identiteta v zatonu? V Drago Zajc (ur.) *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, 17–25. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Rizman, Rudi (2001) Nacionalna država v času globalizacije. V Drago Zajc (ur.) *Slovenska država ob deseti obletnici*, 17–35. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Roney, Alex (2000) *EC / EU fact book: a complete guide*. Sixth edition. London: Kogan page limited.

Rupel, Dimitrij (2002) Primerna zunanja politika Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave. V Bogomil Ferfila (ur.) *Slovenia and European Union = Slovenija in Evropska unija*, 197–219. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rupnik, Janko, Rafael Cijan, in Božo Grafenauer (1996) *Ustavno pravo Republike Slovenije – druga spremenjena in dopolnjena izdaja*. Maribor: Studio Linea.

Sever, Saša (2004) Liberalni ali konservativni pristop: preživeta dilema. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 137–148. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Šabič, Zlatko (2005) Refleksija preteklosti, dožemanje sedanjosti, vizija prihodnosti – nova Evropska unija in nacionalni parlamenti. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.) *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, 131–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Šturm, Lovro (1998) *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova Revija.

Tratnik, Matjaž, Aleš Ferčič in Maja Ferlinc (2004) *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in izobraževanje.

Wallace, Helen (2000) The institutional setting. V Helen Wallace in William Wallace (ur.) *Policy-making in the european union*. Fourth edition, 3–37. Oxford: Oxford university press.

Zajc, Drago (1997) Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V Marjan Brezovšek (ur.) *Demokracija-vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, 9–25. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Zajc, Drago (1998) Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora. V Drago Zajc (ur.) *Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov*, 147–162. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Zajc, Drago (2000) *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zajc, Drago (2004) Procesi globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov. V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 213–228. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zajc, Drago (2005) Spremenjena funkcija nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer državnega zbora RS). V Miro Haček in Drago Zajc (ur.) *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, 107–120. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zupančič, Mihela (2004) Manjše države v Evropski uniji - kako do vpliva? V Milan Brglez in Drago Zajc (ur.) *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, 172–184. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

ČLANKI

Brezovšek, Marjan (1995) Institucionalni temelji ločevanja oblasti. *Javnost, The public* vol. II (I), 95–105.

Pečauer, Marko (2002) Čemu služi državni svet? *Delo*, 18. 12. Dostopno na http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=8b7234dd91a21f8190c1ed9740fab6b04&source=Delo (10. 3. 2005).

Poglajen, Jože (2005) Imamo enodomni ali dvodomni parlament? *Delo*, 21. 3.: 2.

Repovž, Grega (2002) Interpelacija kot politični šov. *Delo*, 31. 1. Dostopno na: http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=2ee9a76a39551fb19b7106d708affb9e04&source=Delo (14. 3. 2005).

Šlamberger, Vlado (2005) Padec oblasti nevšečne. *Delo*, 28. 2. Dostopno na: http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=43e4d1172d9c956f8c18b81f86182a6604&source=Delo (14. 3. 2005).

ZAKONODAJA

Pogodba o ustavi za Evropo. Uradni list Evropske unije. Dostopno na: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (1. 4. 2005).

Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1). Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (20. 2. 2005).

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Dostopno na: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216s102040206.pdf (5. 4. 2005).

Ustava Republike Slovenije. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualnospremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html (20. 2. 2005).

Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije (uz3a, 47, 68), Uradni list 24/2003. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200324&stevilka=899> (20. 2. 2005).

Zakon o državnem svetu. Dostopno na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html (2. 3. 2005).

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije Dostopno na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html (1. 4. 2005).

Zakon v vladi Republike Slovenije Dostopno na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html (20. 2. 2005).

POROČILA

Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000 (2000). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004 (2004). Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Poročilo za obdobje 23. 12. 1992 do 16. 10. 1996.

Žagar, Katarina in Nataša Koselj (2004) *Interpelacije od 1992–2004*. Raziskovalna naloga. Državni zbor Republike Slovenije, Raziskovalni-dokumentacijski sektor, Raziskovalni oddelek.

INTERNET

Dobesedni zapis 29. izredne seje državnega zbora, zasedanje z dne 9. 12. 1998
Dostopno na: http://www2.gov.si/zak/arhiv/sej_zap2.nsf/0/438511543d361d1cc12566d7003da49a?OpenDocument (20. 3. 2005).

Dobesedni zapis 4. redne seje državnega zbora, zasedanje z dne 21. 3. 2005 Dostopno na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanjesej/dobesedni_zapisi_sej/dobesednizapisi_sej.html (25. 3. 2005).

Državni zbor in EU. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/aktualno.html> (26. 3. 2005).

Kaj prinaša Evropska ustava? Alenka Čebular *et al.*, ur. (2005) Ljubljana: Urad vlade RS za informiranje. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/aktualno teme/2005-03-23/brosura-ustava.pdf> (26. 3. 2005).

Poslanci Evropskega parlamenta Dostopno na: http://www.db.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=SL&iorig=home (1. 4. 2005).

Predsedovanje evropskemu svetu. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/predsedovanje/> (15.4.2005).

Svet Evropske unije Dostopno na: http://ue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=242&lang=SL&mode=g (15. 4. 2005).